

Congrès AFSP Paris 2013

ST 19 “Penser les régimes urbains”

Deborah Galimberti

Université Jean Monnet St-Etienne, Université de Lyon
TRIANGLE UMR 5206
deborah.galimberti@gmail.com

Les régimes (urbains) à l'épreuve des échelles. Réflexions à partir du cas des politiques de compétitivité territoriale dans la région urbaine milanaise.

Travail en cours (ne pas citer)

Introduction

Dans la conclusion d'un ouvrage sur les transformations en cours au sein du « système Nord », le sociologue A. Bagnasco (2011) décrit les limites cognitives auxquelles les chercheurs en sciences sociales (géographes, sociologues et politistes) sont de plus en plus confrontés dans l'exercice de décryptage et de catégorisation des évolutions des modes de régulation économique et sociale se manifestant au sein de ce système territorial hétérogène. Comme cela a été le cas au moment où les phénomènes de districts industriels et des systèmes de régulation économique territorialisés sont devenus manifestes aux yeux des chercheurs et des acteurs sociaux artisans de ces mêmes révolutions, les changements touchant les territoires et les sociétés locales contemporaines nous invitent à « changer les lunettes » (Bagnasco 1987) du regard que nous portons aux phénomènes de régulation économique et sociale. Dans le même sillage il est possible de situer l'incitation formulée récemment par G. Pinson (2010), qui fait l'objet de cette section thématique, de repenser l'analyse des rapports de gouvernance et de pouvoir des villes à travers un renouvellement de nos schémas analytiques, nous invitant à réfléchir sur les apports et limites d'une analyse par les régimes urbains. Comme cela a été rappelé par Pinson (*op. cit.*) cette approche a le mérite indéniable de mettre en avant les relations de type horizontal, mérite qui est d'autant plus manifeste dans la communauté française des études sur le local, ayant pour longtemps mis au second plan les rapports entre acteurs politiques, économiques et sociaux dans l'analyse des politiques urbaines et des modes de gouvernance locale. L'approche par les régimes pourrait être une voie fructueuse pour fortifier des approches dites « localistes », où le local n'est pas un simple analyseur des phénomènes sociaux et politiques censé enrichir d'autres provinces disciplinaires, mais il est davantage un objet en part entière (Faure 2009, *cit.* Pinson et Reigner, 2012).

Historiquement l'approche par les régimes urbains a été développée à partir des études des villes nord-américaines fondées sur la comparaison diachronique, comme dans le cas d'Atlanta (Stone 1989), ou dans le cadre des études comparatives transnationales centrées sur une analyse des projets de régénération urbaine à l'échelle

Congrès AFSP Paris 2013

de la ville (Savitch & Kantor, 2004 ; Sellers, 2002). L'approche par les régimes aborde précisément la question de la coordination et de la médiation des acteurs au-delà des frontières institutionnelles. Toutefois, comme cela a été déjà relevé par plusieurs auteurs (DiGaetano 2002 ; Hamel et Jouve 2008), il semble souffrir d'un piège « localiste » : il s'applique en effet à l'échelle urbaine et semble ignorer à la fois la dimension métropolitaine et l'intervention de l'Etat. Dans ce papier nous allons nous concentrer plus précisément sur la prise en compte des échelles de régulation, notamment de nature métropolitaine, dans l'analyse par les régimes. Comme cela a été souligné par Hamel et Jouve (*op.cit*), il s'agit d'une variable qui est devenue de plus en plus centrale pour comprendre les mécanismes de transformations des politiques et agendas urbains. La question des échelles, a été très rarement intégrée dans les études à la fois empiriques et théoriques, plaidant pour des approches des politiques urbaines par les régimes. Cela est d'autant plus étonnant si on considère que l'approche par les régimes fait de la coordination, de la construction d'une capacité d'action collective deux concepts phare de ses questionnements. Ces derniers ont été abordés en creux par une production scientifique grandissante (Faure *et al.*, 2007) s'intéressant à la question de la gouvernance dans des environnements des politiques fragmentés qualifiés de multi-niveaux. D'autres chercheurs, privilégiant des analyses par les réseaux politiques, se sont intéressés aux mécanismes et formes de la médiation et de la décision entre acteurs au-delà des frontières institutionnelles (Rhodes and Marsh, 1992). L'analyse des mécanismes de régulation multi-niveaux et des rapports interinstitutionnels a trouvé un terrain fertile dans l'étude des politiques qui se veulent explicitement fondées sur cette logique, à savoir les politiques européennes. Cela est aussi une limite de ces travaux, confinés aux études des politiques de matrice européenne (Hooge, 1996). A partir de ce double constat, nous voudrions faire le pari dans cette communication de réfléchir sur les apports d'une telle perspective à l'analyse des mécanismes de production des politiques et des processus de gouvernance des villes, à partir d'un cas, celui de la région urbaine milanaise, qui se caractérise historiquement par un polycentrisme et un pluralisme très prononcé de l'action publique urbaine.

Avant d'étayer notre analyse il s'avère utile de préciser l'usage que nous faisons du/de la concept/théorie de régimes urbains. La production scientifique sur les régimes urbains se caractérise à notre sens par une tension interne entre deux usages distincts de régime urbain. Ainsi d'une part il est possible d'identifier des auteurs qui font du concept de régime un usage « restrictif », pour qualifier un mode de gouvernance particulière (Mosseberg, Stoker, 2001), d'autre part il y a des auteurs qui se sont saisis de ce concept comme schéma analytique ou *middle range theory* (Kantor and Savitch 2003,2005 ; Dormois 2008 ; Pinson 2010) notamment dans des démarches comparatives. Selon l'usage et l'interprétation qu'en font Mosseberg et Stoker, mais aussi d'autres auteurs (Le Galès, 1995) les régimes urbains qualifient une forme particulière de gouvernance des politiques urbaines fondée sur une collaboration volontaire et stable dans la longue durée entre acteurs politiques et économiques, qui serait en quelque sorte spécifique au contexte nord-américain. Leur application en dehors de ces contextes serait donc problématique. Je me suis centrée sur le pari lancé par cette section thématique à partir de cette tension : les régimes comme forme particulière et circonscrite de gouvernance urbaine (qui donc ne peut pas être généralisée à tous les contextes – sauf si nous acceptons l'hypothèse d'une certaine convergence) ou bien les régimes comme approche analytique, grille d'analyse pour appréhender les processus locaux de décision politique et de gouvernance locale. Au risque de rentrer dans l'une des pièges méthodologiques

Congrès AFSP Paris 2013

identifié par G. Sartori (1991) à savoir l' « étirement des concepts », j'ai décidé de privilégier une conception extensive du concepts des régimes, comme outil et grille analytique pour l'étude du cas milanais. L'idée guide était de comprendre justement ce que ce concept pouvait apporter en plus par rapport aux approches plus classiques d'analyse des politiques publiques, de l'approche par la gouvernance ou bien en termes des réseaux politiques.

Dans ce papier j'ai choisi une entrée analytique par deux voies :

- une analyse des agendas urbains et des acteurs ayant contribué à la problématisation publique des enjeux inhérents le développement de l'aire milanaise dès la fin des années 1980 à 2010. En particulier nous allons nous concentrer d'abord sur un chantier de recherche et prospective nommé *Progetto Milano* ayant contribué à un changement important des référentiels publics quant au développement de l'aire milanaise. A la suite de cette analyse nous montrerons comment l'agenda urbain se caractérise par une forte inertie des thèmes et des enjeux et par la diffusion d'une rhétorique quasiment pléonastique autour de la fonction internationale de Milan dans la compétition interurbaine.
- une analyse des initiatives concrètes s'inscrivant dans les objectifs (bien que flous et très généraux) énoncés par cet agenda, nous concentrant sur un secteur spécifique de l'action publique urbaine, les politiques pour les développement économique territorial (Crouch *et al.*, 2001) et en particulier en analysant le cas de la valorisation de la filière du *biotech*. Cela nous permettra d'analyser sur une période assez longue la mise en place et la stabilisation difficile d'arrangements institutionnels de type à la fois formel et informel entre acteurs locaux.

Le secteur politique analysé se caractérise par une pluralité d'acteurs, à la fois publics et privés, et des approches, sectorielles (politiques d'agglomération et des filières) et *area-based* (politiques de développement local) qui investissent d'une manière différenciés les échelles territoriales. Il s'agit donc d'un secteur de politiques publiques particulièrement propice pour analyser la genèse et l'institutionnalisation des mécanismes de régulation (coordination et médiation) qui renvoient aux approches par les régimes dans une perspective multi-niveau. D'ailleurs ce choix se justifie aussi par une volonté de tester ce schéma analytique en allant au-delà de l'analyse des projets de régénération urbaine ou de grands infrastructures urbaines où l'approche par les régimes a été le plus souvent appliqué.

Avant de nous pencher dans l'analyse il est nécessaire de donner quelques éléments de cadrage sur le contexte institutionnel dans lequel il faut situer le cas milanais. A l'instar d'autres aires métropolitaines italiennes, la région milanaise a été investie depuis les années 1990 par des processus contrastés de décentralisation entre une tendance marquée à la régionalisation des politiques de développement local et des localismes résilients (Bolocan, Perulli, 2001). D'une manière plus générale, le contexte italien des rapports interinstitutionnels peut être caractérisé par le concept de fragmentation (Dente 1985, 2012). Les changements et les réformes intervenus dans les années 1990-2000 n'ont fait qu'accentuer cette caractéristique de la politique locale et des rapports inter-gouvernementaux. A cet égard, Bobbio et Piperno (2010) ont récemment affirmé l'impossibilité de qualifier le cas italien à travers l'un des deux types de gouvernance multi-niveaux identifiés par Hooge et Marks (2003). Selon les secteurs de politiques publiques et les territoires le cas italien présente en effet simultanément des caractéristiques de deux catégories : un système multi-niveaux généraliste de type fédéraliste et un système gouverné par des autorités fonctionnelles

Congrès AFSP Paris 2013

spécialisées dans des secteurs définis de l'action publique locale. Le cas milanais et lombard ajoute des éléments de complexité au tableau assez confus et varié qui caractérise la politique locale italienne. Il est en effet caractérisé par un système polycentrique, avec une participation historique des acteurs institutionnels de nature fonctionnelle (Chambres de Commerce, fondations d'origine bancaires et Universités) et associative (patronat, associations et groupes de pressions locales) à l'action publique urbaine. Milan a été identifiée comme la ville de la « non-politique » (Gaddi Della Loggia, 2006) pour expliquer les difficultés et la réticence manifestées par son élite dirigeante vis-à-vis de la pratique politique (et de l'Etat central). Cela a permis la consolidation et la diffusion des initiatives de la « société civile » comme contrepoids aux attitudes critiques vis-à-vis de la politique (ibidem). Son appellation de capitale morale, selon la célèbre expression d'Indro Montanelli, ne fait rien de plus qu'exprimer cette suprématie nationale de la ville de Milan, suprématie économique, culturelle, soutenue par le mythe/réalité d'une société civile dense et plurielle. Cette connotation, qui est née et s'est perpétuée dans l'imaginaire public et journalistique, trouve des confirmations dans des analyses scientifiques portant sur les modalités concrètes de fabrication et de gouvernance des politiques urbaines. Ainsi, dans une étude récente (Dente, Bobbio et Spada, 2005) sur les innovations politiques et les formes de la « nouvelle gouvernance locale » à Milan et Turin, les auteurs montrent que la différence dans les modes de gouvernance de deux villes se situe dans la différente importance du leadership politico-institutionnel dans la conception et l'implémentation des politiques urbaines. A ce propos les mêmes auteurs parlent de paradoxe milanais pour indiquer le fait que la ville a été capable de se restructurer au moment où la politique et le système des partis étaient en profonde régression et mutation (au cheval des années 1980-1990) grâce à la participation des acteurs relevant du secteur privé et associatif (Dente, 2005).

Les caractéristiques du système milanais de gouvernance nécessitent d'être interprétées à la lumière de la montée en puissance de l'échelle métropolitaine comme arène de la régulation politico-économique. Les transformations économiques des années 1980 ont contribué à penser l'espace métropolitaine comme l'arène dans laquelle les projets pour le développement urbain et économique doivent être poursuivis. Le thème du développement urbain et du gouvernement métropolitain se retrouvent fortement entrelacés¹. L'absence d'une autorité administrative publique à cette échelle (qui est en même temps la cause et le produit de cette configuration de gouvernance locale) a donc incité les acteurs publics et privés à imaginer le développement de Milan à partir d'une perspective métropolitaine « plastique », synthétisée dans l'imaginaire de la ville-région et de la ville infinie (*città infinita*). Les acteurs publics et privés participant à la gouvernance de la métropole ont donc développé dans le temps des arrangements de gouvernance, de nature formelle et informelle, qui font de la plasticité leur raison d'être, comme nous le montrerons dans le cas des politiques en soutien de la compétitivité.

Est-il possible de qualifier ces réseaux d'acteurs et les mécanismes de régulation par des *régimes urbains*? Autrement dit, est ce que d'autres concepts, tels que les réseaux

¹ Nous renvoyons à deux séminaires organisés avec le support de la Fondazione Agnelli, en particulier le séminaire de Varenna et à la publication du volume édité par IReR dans la série Progetto Milano, précisément sur la question du gouvernement des aires métropolitaines. *Il governo della città : quarta Conferenza internazionale : Milano, 30 gennaio 1987*, éd. Roger S. Ahlbrandt, F. Angeli, Milano, 1987. Arnaldo Bagnasco, IReR et Fondazione Giovanni Agnelli, *Il sistema metropolitano italiano: seminario nazionale : Varenna, 20 giugno 1986*, Milano, F. Angeli, 1987. IReR, *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano*, vol. 10, Milano, Franco Angeli, 1989, (« IReR. Progetto Milano »).

Congrès AFSP Paris 2013

de politiques, s'avèrent être plus efficaces pour rendre compte de ces ensemble d'arrangements entre acteurs caractérisant le cas milanais? Quels autres éléments, à savoir la présence d'un agenda politique partagée sur des enjeux plus amples, ainsi que l'intentionnalité des acteurs, doivent être présents pour pouvoir parler des régimes urbains? Au final, le régime est – t – il une forme spécifique de gouvernance urbaine ou bien une nouvelle approche pour l'analyse du local ? Dans cette communication nous voudrions donc, d'une part montrer l'intérêt d'une approche des politiques urbaines par les régimes urbains à partir notamment de l'intégration dans l'analyse d'acteurs autres à la sphère politique (notamment les acteurs institutionnels et économiques) et de l'autre, questionner des possibles limites et des pistes d'affinement conceptuels, à partir d'une analyse contextualisée d'un système d'action multi-niveaux pour la compétitivité territoriale².

I. Gérer la transition postfordiste de l'aire milanaise, quel agenda urbain au-delà de la rhétorique ?(1990 – 2010)

Dans le célèbre étude de Kantor et Savitch précédemment évoqué (2002), les deux auteurs qualifient le cas milanais de « a noncoalition who close ranks only on occasion » (p. 192). Leur analyse remonte aux années 1980 et se concentre plus précisément sur la ville de Milan et en particulier sur le cas de la conception, promotion et réalisation du projet « Passante »³. Les deux auteurs s'appuyant sur une définition large des régimes urbains insistent sur l'absence des ressources (consensus politique) stables pour promouvoir des objectifs de longue durée de la part des acteurs politiques. Cela concerne plusieurs niveaux de gouvernement (communal, provincial et régional) impliqués dans l'arène politique locale. De la même manière d'autres auteurs (Vicari et Molotch, 1990) ont essayé de tester le « modèle » américain de « coalition de croissance » pour analyser les configurations d'acteurs et les mécanismes de gouvernance qui se sont cristallisées autour du même projet de construction du « Passante ». Les deux auteurs se sont intéressés aux stratégies des promoteurs privés, remarquant des fortes différences avec le fonctionnement des « machines à croissance » nord-américaines. Le poids du contexte (à la fois national, local et du secteur) contribue à influencer les comportements des acteurs et leur stratégies.

Il n'est pas étrange que le projet « Passante » ait catalysé l'attention des plusieurs chercheurs étudiant la gouvernance milanaise. Comme cela a été montré par Fareri (1990), en absence d'un schéma partagé de planification stratégique pour le futur de la ville, c'est autour de ce projet d'infrastructure que les problèmes de reconversion urbaine et de manière plus générale de développement urbain et économique de la ville de Milan vont être débattus. L'agenda municipal des années 1980 est dominé par les thèmes du développement du tertiaire (et de l'offre des bureaux conséquente) et par des politiques de type sectoriel (transports, infrastructures et reconversion des friches industrielle). La saison des socialistes au pouvoir, notamment pendant les deux mandats de Carlo Tognoli (1976-1985), se caractérise ainsi par un climat généralisé de « retour au centre » et de revitalisation du centre-ville. D'autres acteurs se font charge de réfléchir sur un projet plus ample pour le développement économique de l'aire urbaine milanaise. A ce propos le chantier de recherche nommée *Progetto*

² Nous renvoyons à la note méthodologique.

³ Il s'agit d'une ligne de connexion ferroviaire à l'intérieur de la ville, touchant directement plusieurs nœuds stratégiques investis d'ailleurs par des processus massifs des démissions industrielles pendant les années 1980.

Congrès AFSP Paris 2013

Milano revêt une place particulière. Lancé au milieu des années 1980 *Progetto Milano* est conçu donc comme un projet scientifique se proposant de réfléchir sur « *cos'era, cos'è e cosa sarà l'area metropolitana milanese* » (ce qui était, ce qui est et ce qui sera de l'aire métropolitaine milanaise) (Bianchetti, 1985). L'IReR (Istituto regionale di ricerca della Lombardia) se charge de la coordination et de l'orientation scientifique du projet, consistant dans un travail de recherche et de prospective, organisé en dix sous-projets⁴. Les recherches donneront lieu à une série des rencontres et conférences internationales et à la publication d'une collection de volumes⁵. Pour son principal partisan et deus ex machina de l'opération, P.L. Torrani le triangle civique (*triangolo civico*), comprenant le système lombard du gouvernement local, les universités et les opérateurs socio-économiques peut être considéré comme la base du projet⁶ (voir tab. 1). Le projet est censé faire émerger et fédérer des relations entre différents acteurs (collectivités locales, groupes privés et universités) de l'aire urbaine milanaise. *Progetto Milano* est présenté comme un processus fédérateur et collectif. En réalité le projet est guidé par les équipes technocratiques de l'IReR et suscite des conflits et des débats avec les franges d'oppositions (Pci). Le projet a dans les faits un impact très réduit dans la structure de gouvernance urbaine. S'il avait l'ambition de « catalyser » des nouveaux réseaux d'acteurs, il restera toutefois inachevé. En effet l'absence d'un engagement convaincu de la part des acteurs publics, en particulier du conseil municipal, amène les acteurs privés et certains promoteurs du projet à se désengager progressivement et à chercher d'autres voies possible d'action. A l'inverse le projet a un impact très fort dans l'imaginaire culturel des différents acteurs. *Progetto Milano* est avant tout une opération culturelle de *reframing* des idées et de l'imaginaire autour du développement et des changements en cours dans la société milanaise. Il se déploie à travers des opérations de communication, relevant à la fois de la pédagogie et de la stratégie marketing. *Progetto Milano*, à l'instar d'autres opération d'imagination et de planification stratégique, comme dans les cas de Lyon 2010, est donc aussi une opération forte de relance sur le plan de l'imaginaire. En effet, *Progetto Milano* a l'ambition d'agir sur les référentiels et les perceptions des acteurs lombards, mais aussi des acteurs « externes », donc des investisseurs potentiels, comme cela en témoigne le caractère international des échanges scientifiques et le fait que le projet est présenté à l'international (séminaires de recherche et ateliers). D'ailleurs il contribue à inscrire dans l'agenda public la reprise du débat sur la « question métropolitaine ». Le projet de recherche s'inscrit explicitement à une échelle qui est celle de la région urbaine milanaise : il y a donc un entrelacement entre discours sur le gouvernement métropolitain et compétitivité territoriale (relancé aussi par le maire Tognoli, à travers les projets de Mi-To, et de l'idée de l'institution d'une conférence métropolitaine)⁷. Pasqui et Bolocan (1998) soulignent comme l'expérience du *Progetto Milano* marque un passage fondamental, un glissement dans les représentations des administrateurs et des investisseurs locaux,

⁴ 1) Structure économique de l'aire métropolitaine ; 2) La métropole financière ; 3) Technologie, innovation et développement urbain ; 4) Travail et professions ; 5) La structure sociale de l'aire métropolitaine ; 6) Les tensions urbaines ; 7) Biens et services publics ; 8) La qualité de vie ; 9) Territoire, organisations urbaine et ressources physiques ; 10) Le fonctionnement des institutions.

⁵ Nous renvoyons aux dix monographies de la série IReR-Progetto Milano, Ed. Franco Angeli Milano (1988-1989).

⁶ Pier Giuseppe Torrani, « Progetto Milano : riflessioni sull'area metropolitana lombarda », in *Tecnologie e sviluppo urbano : prima conferenza internazionale : Milano, 15-16 giugno 1984*, éd. Carlo Tognoli et IReR, Conferenza Internazionale del Progetto Milano, F. Angeli, Milano, 1985. p. 23-28.

⁷ L'idée du Mi-To renvoie à un projet de collaboration entre les régions urbaines de Milan et Turin.

Congrès AFSP Paris 2013

Milan est donc identifié comme la ville chef-lieu « de l'excellence, de l'innovation technologique, productive et culturelle et du commandement politique et économique ». Un de questionnements centraux du programme de recherche, des réflexions et propositions de *Progetto Milano* tourne autour de la capacité du système urbain et de la ville de Milan de répondre aux défis de la compétition internationale, qui découle certainement des facteurs structurels (macro-économiques, sociaux et culturels) mais aussi des stratégies intentionnelles des acteurs publics et privés. Les réflexions développées au sein du chantier de recherche tournent autour du rôle (politique et économique) que la région urbaine milanaise peut jouer dans la compétition internationale.

Le ferment en termes de projets et d'idées produits par *Progetto Milano* sera totalement ignoré par le politique (notamment à l'échelle communale) et restera donc au niveau du souhait. Au début des années 1990, l'affaire « Tangentopoli » explose à Milan, provoquant un bouleversement du système politico-institutionnel, qui avait déjà montré des signes d'instabilité et de fragilité pendant les deux mandats du maire Paolo Pillitteri (1986-1992), beau-frère de B. Craxi. Les idées véhiculées au sein du chantier de recherche *Progetto Milano* seront poursuivies à travers la création de nouveaux sujets impliquant directement les acteurs économiques et du monde académique, et dont les formes organisationnelles renvoient à l'intermédiation associative (Fareri, *op. cit.*). A ce propos l'association AIM (Associazioni Interessi Metropolitan) (Annexe 1) est l'un des acteurs associatifs, qui s'impliquera davantage dans des activités à la fois de prospective et d'impulsion des processus décisionnels publics, initiés par le chantier *Progetto Milano*, comme nous le montrerons pour le cas de l'animation de la filière des biotechnologies. Face à la crise des partis politiques, d'autres organisations, notamment Assolombarda – la puissante association provinciale des industriels milanais – et la Chambre de Commerce de Milan, prennent la main sur la conception des lignes stratégiques du développement de la métropole milanaise, à travers la promotion de rencontres, études, rapports, centrés sur la nécessité et l'urgence de dépasser l'impasse politique actuelle et d'agir (collectivement et sans le politique) pour reprendre le chemin de la croissance. (Assolombarda 1990 ; Assolombarda e CLAS 1993 ; CLAS 1995)⁸. Ainsi le président de l'époque de la Chambre de Commerce P. Bassetti lors de la présentation du rapport Assolombarda nommée « Intervento per Milano » :

« Le blocage de la ville a été réel. Total. Les problèmes sont nombreux mais ils ne concernent qu'uniquement Milan, mais tout le pays: la nation italienne est unie, mais l'Etat est inefficace. Et nous, à l'échelle locale, nous avons fait l'erreur de nous adresser toujours à "maman la municipalité" [mamma Comune]. Il ne doit non plus être ainsi, notamment parce que les pots de vin sont issus justement du dysfonctionnement de l'administration publique »⁹.

Au-delà des effets marketing des annonces politiques, certains observateurs ont remarqué l'absence, même de la part de ces deux organisations, de propositions

⁸ Associazione industriale lombarda, « La metropoli tra paura e sviluppo [incontro-dibattito]: Auditorium Assolombarda », Milano, Assolombarda, 1990.

⁹ « I problemi sono tantissimi ma non riguardano solo Milano: la nazione italiana c'è, ed è compatta, ma lo Stato è inefficiente. E noi qui, a livello locale, abbiamo fatto l'errore di rivolgerci sempre e comunque a "mamma Comune". Non deve essere più così. Anche perché in buona parte le mazzette sono nate proprio dalle disfunzioni della pubblica amministrazione ».

Congrès AFSP Paris 2013

programmatisques sur le long terme, capables de fédérer d'autres acteurs, notamment politiques, autour d'un projet commun pour l'aire métropolitaine milanaise (Ciciotti *et al.*, 1992).

Dans ce contexte général d'absence d'un projet collectif et formalisé pour le développement de l'aire milanaise, la réforme des autonomies locales établissant l'élection directe du maire et le renforcement des exécutifs municipaux¹⁰ ne produit pas les effets attendus de renforcement de la capacité décisionnelle et du leadership politique. Milan est en quelque sorte totalement étrangère à cet ample mouvement des maires intéressants d'autres villes italiennes, tels que Venise et Turin (Pinson, 2009). Le premier maire élu grâce à la nouvelle loi est en effet un maire de Ligue du Nord, dont le mandat se caractérise par un substantiel immobilisme (Bolocan, 2011). C'est pourquoi ce sont plutôt les élections municipales de 1997 qui catalysent l'attention comme possible tournant dans la politique locale, car il s'agit des premières élections après la « fièvre de la Ligue du Nord » (*febbre leghista*) et du post-Tangentopoli¹¹. Il s'agit d'élire le maire censé conduire la transition de la ville de Milan vers l'étape symbolique des années 2000. 1997 marque aussi un moment-clé de réorganisation du système politico-économique milanais. A partir de 1997 jusqu'à 2011 le système milanais se caractérise par une certaine continuité de son élite dirigeante: la coalition de centre-droite gouverne pendant trois mandats, les deux premiers avec Gabriele Albertini¹² et le dernier avec Letizia Moratti. Cette continuité politique se retrouve aussi à l'échelon régional, où un « bloc de pouvoir » présidé par le « governatore » Roberto Formigoni (PDL - Popolo della Libertà), et fortement lié au mouvement de CL (Comunione Liberazione), domine l'institution (de 1995 à 2013). La Provincia montre une alternance plus marquée des exécutifs¹³. De la même manière, d'autres institutions, tels que la Chambre de Commerce et de l'Industrie se caractérisent par une forte continuité et stabilité de leur exécutif : Carlo Sangalli siège à la présidence de la Chambre depuis 1997. Il est arrivé à la présidence comme successeur de Piero Bassetti¹⁴, au moment où il est déjà à la tête de Confcommercio (l'association nationale des commerçants). Il tient depuis lors les deux casquettes¹⁵. Cette continuité concerne aussi d'autres institutions importantes, intervenant de manière indirecte dans des enjeux clés pour le développement de l'aire milanaise tels que Promos (l'agence de l'internationalisation de la Chambre de Commerce), Fiera Milano SpA et Fondazione Cariplo¹⁶ pour en citer quelques-unes. En ce qui concerne

¹⁰ Loi 81/1993.

¹¹ Giangiacomo Schiavi, « Milano sceglie il sindaco del 2000 », *Il Corriere della Sera*, avril 1997.

¹² Avant son élection à la mairie Gabriele Albertini, entrepreneur, a été un ancien VP d'Assolombarda et membre de pointe de Federmeccanica (l'association syndicale de branche nationale des industries de la métallurgie et de la mécanique), se faisant connaître pour ses de gestion des conflits et de contractualisation avec la FIOM (Federazione impigati operai metallurgici). Il sera identifié comme le candidat du patronat (notamment des industriels) milanais.

¹³ 1995 – 1999 centre-gauche ; 1999-2004 centre-droite ; 2004-2009 centre-gauche ; 2009-en cours centre-droite.

¹⁴ Piero Bassetti, industriel milanais a été adjoint à la mairie de Milan dans les années 1960 (DC), premier président du Conseil Régional de la Lombardie dans les années 1970 (DC), ensuite président de la Chambre de Commerce de Milan, et maintenant personnalité très impliquée de la bourgeoisie milanaise à travers un think tank sur la « glocalité » (Globus et Locus). <http://www.globusetlocus.org/>.

¹⁵ C. Sangalli est un ancien député de la DC avant de devenir président de l'association nationale des commerçants. Il a été « courtisé » comme possible candidat de centre-droite à la mairie de Milan aux élections de 1997.

¹⁶ Giuseppe Guzzetti siège à la présidence de la Fondation Bancaire Cariplo depuis sa création en 1997. Ancien député la DC il a été président du conseil régional de la Lombardie pendant quasiment un décennie (1979-1987). La Fondation bancaire Cariplo est en acteur atypique à but non lucratif,

Congrès AFSP Paris 2013

les industriels, s'il n'y a jamais eu une expérience de deuxième mandat à la présidence d'Assolombarda et l'alternance a été toujours assurée, il est possible de souligner la forte influence exercée par Diano Bracco, présidente de l'association dès 2005 à 2009 et nommée à la présidence de la société Expo 2015 SpA. Cette liste, nous tenons à le souligner, non-exhaustive, des personnalités qui siègent à la tête des nombreuses institutions politiques et socio-économiques nous sert pour pouvoir soutenir l'idée d'une certaine continuité et reproduction de l'élite dirigeante, témoigné par le faible taux de *turnover* à la présidence des ces organisations et par la pratique toute italienne des « tours de valse » (échange des postes à la présidence des institutions)¹⁷. Comme cela a été remarqué par Healey, 2007, cit. Gonzalez 2009 p.39), « officials, politicians, experts and public figures are linked through overlapping networks of family, political party, church, university and interest groups ».

Pendant cette période de continuité politico-institutionnelle (1997-2010) pour Bolocan (2011) l'agenda politique milanais se caractérise par une forte inertie. Les thèmes dominant l'agenda urbain peuvent être considérés des héritages des années 1980. Pour l'auteur : « Même après la rupture du système politique représenté par Tangentopoli, l'agenda urbain a été principalement dominé par la rhétorique de l'attractivité et de la compétitivité, à l'instar du débat engagé dans les années quatre-vingt sur le nouveau rôle des villes dans la concurrence internationale et les processus de mondialisation » (Bolocan, 2011, p. 243).

Cette inertie des thèmes et des enjeux s'accompagne de la montée en puissance d'une rhétorique diffuse, un *narrative* de « Milan nœud des réseaux globaux » (Gonzalez, 2009). Ce discours est porté à la fois par la Chambre de Commerce, par des associations et *think tanks* (Globus et Locus, Consorzio Aaster) en étroite collaboration avec des représentants du milieu académique. Comme cela a été montré par Gonzalez (op. cit) le discours sur rôle international de Milan se mêle à un esprit généralisé de reconquête du rôle nationale de capitale morale, mis en question par les scandales politiques de l'ère Tangentopoli (« a new spirit has emerged among parts of the local elite determined to recover Milan's leading role in its national position as the moral capital » Gonzalez, p. 36.). Dans ce même sillage se situe le seul document compréhensif de planification urbanistique-territorial produit dans la premier mandat de Gabriele Albertini, intitulé. « Ricostruire la Grande Milano », (reconstruire le grand Milan).

A partir du milieu des années 2000 la renaissance morale, économique, culturelle et internationale de Milan devient une priorité fédérant plusieurs acteurs de la scène politique locale. La candidature pour l'Expo 2015 (exposition universelle) s'inscrit donc en continuité de cet agenda (AA.VV. 2008). Milan décroche l'organisation de l'exposition universelle, grâce à un travail de relations internationales très fin, impulsé, selon certains observateurs (Candito, 2013), par le réseau personnel de la famille de la maire de Milan, Letizia Moratti¹⁸. Au-delà de ces considérations, il est certain que l'opération Expo 2015 a été une opération d'abord projetée vers

intervenant à travers l'élargissements des fonds et contributions dans plusieurs secteurs dans la région Lombarie (cohésion sociale, santé, financement de R&D, culture et patrimoine). Pour en saisir l'importance il suffit de citer que le montant des actions financées par « Fondazione Cariplo » en 2010 correspond à 187,3 mil. euros (à savoir 1/3 du PO FEDER de la Région Lombardie pour la période 2007 – 2013).

¹⁷ Antonella Baccaro, « Grandi enti, giro di valzer », *Il Corriere della Sera – Milano*, 29 mars 1997.

¹⁸ Letizia Bricchetto Arnaboldi-Moratti est partie d'une famille de l'élite économique milanaise, active dans le domaine du pétrole et de production d'énergie électrique.

Congrès AFSP Paris 2013

l'extérieur que vers l'intérieur, sans qu'une implication large de la société milanaise soit sollicitée. Certes, les institutions ont travaillé ensemble (Comune di Milano, Provincia, Regione, Camera di Commercio, Ministères nationaux) mais sans engager une démarche plus ample autour des thèmes pour le développement futur de la métropole, à travers un débat réellement ouvert à tous les franges de la société civile. Le débat public autour de l'événement « Expo 2015 » s'est concentré essentiellement sur les aspects gestionnaires et comptables, justifiant la thèse d'un manque de vision collective à l'échelle métropolitaine (Perulli et al., 1994).

La prédominance et le consensus généralisant autour du thème de la compétitivité et de la reconquête du rôle national et international de Milan se heurte dans les faits à un système de gouvernance métropolitaine qui reste fortement fragmenté ou pour mieux dire éclaté. Si la Provincia s'est fait promotrice de plusieurs initiatives en soutien du développement local, elle n'a jamais collaboré avec la mairie de Milan. La réforme métropolitaine n'ayant pas été appliquée (Loi 132/1990) il est possible d'assister à un éclatement des initiatives dans le domaine des politiques urbaines, et en particulier du développement économique local. S'il existe depuis une décennie le « Tavolo Milano »¹⁹, instance de concertation regroupant toutes les institutions locales, Mairie de Milan, Provincia, Conseil Régional, et les représentants des Ministères nationaux (normalement, des activités productives et/ou des infrastructures), il n'a jamais fonctionné comme lieu de médiation efficace pour la recherche d'une convergence sur des thèmes transversaux pour le développement de l'aire milanaise (infrastructures, innovation, emplois etc.). Cela malgré la coprésence pour des périodes assez longues d'une continuité partisane à l'échelle régionale et communale. La continuité politique s'est accompagnée d'une forte conflictualité interne des franges opposées de la coalition de centre-droite, comme cela a été le cas quand il a été question de choisir le directeur de la société Expo SpA censé gérer l'organisation de l'événement, objet d'impasse politique pendant quasiment trois ans (Galimberti 2013).

Dans ce contexte de faiblesse du politique et de fort éclatement institutionnel, l'organisation (fonctionnelle), qui a le plus souvent contribué à nourrir le débat autour du futur de la métropole milanaise a été la Chambre de Commerce²⁰. Cependant, cette organisation a préféré jouer le rôle d'« intégrateur de système » (sorte de médiateur politique), plutôt que de *pivot* d'un projet de développement pour l'aire métropolitaine milanaise²¹. Si elle a soutenu et elle soutient encore la nécessité de donner des réponses métropolitaines aux problématiques de localisation des entreprises, de gestion des transports et de promotion du territoire à travers le développement d'une vision stratégique collective partagée de l'avenir de l'aire

¹⁹ Il s'agit d'une sorte de table ronde de concertation politique intervenant sur des dossiers et des enjeux de nature transversale, tels que (le futur de l'aéroport Malpensa, la création d'une agence pour l'innovation, l'Expo, la gestion des crises et des plans sociaux importants).

²⁰ De la même manière Assolombarda est intervenue régulièrement sur les enjeux intéressant le développement de la métropole. Sous la présidence de D. Bracco d'abord et de Meomartini ensuite, le thème du développement métropolitain et en particulier de la planification du territoire a acquis une nouvelle prépondérance pour l'association (Biondi, 2007). L'association agit principalement à travers des activités de lobbying auprès des institutions locales. Son influence semble se passer de l'échelle locale et métropolitaine pour s'inscrire sur des enjeux de type national. La présentation du bilan social de l'association ayant lieu tous les années au début de l'été est un événement de rang national, auquel participent les ministres et les présidents des différentes collectivités locales (région, Provincia, commune).

²¹ Nous renvoyons au numéro spécial de la revue *Impresa & Stato* de la Camera di Commercio, n.85/2008.

Congrès AFSP Paris 2013

métropolitaine, elle ne joue pas le rôle de pivot. Un ancien chef de cabinet à la Présidence de la Chambre de Commerce de Milan déclare:

“Nous ne faisons pas de régie. Nous n’avons jamais joué le rôle de pivot. Nous sommes des intégrateurs de système sur des choses que l’on sait bien faire, sur des enjeux importants pour le développement territorial et métropolitain, comme Fiera SpA, l’Expo, La Scala, les autoroutes »²².

La Chambre de Commerce joue un rôle déterminant d’injection d’innovations politiques en agissant, d’une part, comme groupe d’intérêt externe vis-à-vis des pouvoirs publics et, d’autre part, comme acteur fabriquant des politiques publiques en s’investissant dans des enjeux bien précis (politique d’infrastructures, de réception, de soutien à la culture, etc.). Elle est un acteur présent et vigilant, financeur de nombreux études, recherches, séminaires et réunions publiques portant sur les lignes futures du développement de l’aire milanaise, notamment grâce au travail de son bureau d’étude. Cependant, un *hiatus* existe entre d’une part les activités de planification et de mise en perspective poursuivies par la Chambre et leurs impacts sur les *policies*²³.

Pour résumer, le cas milanais se caractérise par l’absence d’un projet formalisée de développement de la ville et de la région urbaine et par la présence d’une forte rhétorique autour du rôle qui revient à Milan dans le marché de compétition global. A la lumière de ces considérations, nous nous demandons s’il est possible d’identifier un agenda politique stable et définie dans la période analysé. D’une part nous avons montré l’existence et la persistance dans le temps d’un consensus général autour de l’idée de travailler pour inscrire Milan dans les réseaux globaux de la compétition interurbaine. (Gonzalez *op. cit*). D’autre part ce consensus se situe au niveau des images et de la rhétorique, sans que l’on puisse identifier des objectifs de politiques publiques clairs et définis. Cela n’exclut pas que des arrangements interinstitutionnels soient établis entre les acteurs publics et privés participant à la scène politique locale. Dans la prochaine section, nous allons en donner un exemple, en présentant le cas de la régulation des politiques en soutien de filières industrielles, et plus particulièrement du biotech dans l’agglomération milanaise.

II. Des arrangements multi-niveaux pour la gouvernance économique métropolitaine: le cas du Biotech

Malgré l’absence d’un document programmatique univoque synthétisant les objectifs politiques, les initiatives et les projets territoriaux, censés contribuer au rayonnement et au développement de l’aire métropolitaine milanaise, il est possible d’identifier des enjeux autour desquels des actions collectives se sont structurés progressivement dans le temps. En ce qui concerne les actions en soutien du tissu productif censées favoriser la transition technologique et la compétitivité des entreprises, le biotech a été identifié comme l’un des secteurs de pointe sur lequel

²² Cf. notre entretien du 26.03.2012, ancien chef du cabinet à la présidence de la Chambre de Commerce de Milan.

²³ L’institution camérale étant une instance de représentation des intérêts pluriels de ses principaux actionnaires (commerçants, industriels etc.) souffre des conflits internes opposants les intérêts des petits commerçants (incarnés par la figure de son président C. Sangalli), des industriels (Assolombarda), des artisans etc. La Chambre de Commerce se trouve donc en quelque sorte freinée dans son action plus « politique » par le fait de devoir jouer le rôle de médiateur entre des organisations de la représentation patronale du commerce et de l’artisan et de l’industrie traditionnellement très puissantes.

Congrès AFSP Paris 2013

concentrer des investissements considérables pour favoriser le développement économique-territorial dès le début des années 1990. Comme nous le montrerons, différents acteurs, collectivités locales, associations de catégorie, institutions camérales, se chargent de porter la plupart des initiatives et de mettre en œuvre plus ou moins explicitement l'objectif d'inscrire Milan et son territoire dans les flux globaux de la compétition et de la circulation du capital. A cet égard nous allons présenter comment le soutien au secteur du biotech s'est déployée sur un arc de temps assez long (20 ans), en nous concentrant sur la nature des acteurs ayant participé à ces actions et les instruments de contractualisation, formels et informels, régulant les relations et les échanges entre les acteurs.

Un intérêt collectif pour le biotech commence à se dessiner au début des années 1990. L'AIM (Associazione per gli interessi metropolitani) commissionne deux études de faisabilité pour la réalisation d'un pôle technologique dans le secteur des biotechnologies (Biopolo) dans l'aire métropolitaine milanaise à partir d'une recension des expériences internationales sur la base des modèles des clusters. Le secteur des biotechnologies est interprété comme un vecteur d'innovations pouvant entraîner des effets de *cross-fertilization* dans d'autres secteurs historiques de l'aire métropolitaine milanaise, à savoir la pharmaceutique, la chimie et l'industrie agro-alimentaire²⁴. Autour du biotech se cristallise un intérêt vaste impliquant différents types d'acteurs, dont *in primis* les associations patronales, telles que Federchimica (la branche chimie de la Confindustria, le MEDEF italien). Cette dernière avait déjà au milieu des années 1980 engagée une réflexion sur les potentialités du secteur du biotech²⁵. Comme nous le montrerons ensuite l'association consacrée au biotech créée au sein de Federchimica – Assobiotech - va jouer dans le temps un rôle assez inédit de promotion du secteur, au-delà des fonctions classiques d'*advocacy*.

Pour revenir aux circonstances de l'émergence d'un intérêt diffus autour du biotech, AIM coordonne un comité de promotion participé par des acteurs à la fois publics (conseil régional, Provincia, Comune di Milano), des associations d'intérêts (Assolombarda), des autonomies fonctionnelles (Universités) et les groupes privés. La démarche portée par l'AIM débouche dans la création d'une société sous forme de consortium, ayant comme fondateurs des grands groupes industriels, dont Zambon SpA et Pharmacia SpA entre autres. Le projet du Biopolo était guidé par la volonté de promouvoir une plus stricte collaboration entre universités milanaises et monde des entreprises, en soutenant des activités de transfert technologique et de création des réseaux et groupes de travail chercheurs-entreprises²⁶. Biopolo a fonctionné pendant une dizaine d'années comme « un *stimulus* pour faire en sorte que les choses finalement bougent », selon les mots du Président de l'AIM P. L. Torrani²⁷. Progressivement l'instance a perdu en force et en vitalité à la suite des processus de restructuration intéressant l'un des principaux fondateurs privés, à savoir le groupe historique Pharmacia (ancien Farmitalia) qui est vendu à Pzyzer. D'ailleurs les universités ont commencé à développer leurs propres structures de recherches en interne et l'expérience du Biopolo s'est essoufflée progressivement jusqu'à la

²⁴ *Biopoli e parchi scientifici : una proposta per Milano*, éd. Lilia Alberghina, AIM, Milano, 1990. *Biopolo Milano : studio di prefattibilità scientifica*, éd. Lilia Alberghina et Marina Lotti, AIM, Milano, 1991.

²⁵ Federchimica, *Le biotecnologie in Italia: un'opportunità di sviluppo industriale*, Milano, Ed. Sviluppo Chimica, 1986.

²⁶ Rosanna Santocito, "Dal consorzio Biopolo una guida allo scienziato che vuole fare business", *Il Sole 24 Ore*, 17 mai 2004.

²⁷ Notre entretien Président de l'AIM, 31/05/2012.

Congrès AFSP Paris 2013

fermeture très récente du consortium. Cet essoufflement est lié aussi au redimensionnement du rôle joué par l'AIM. L'AIM se transforme ainsi dans un centre d'études, contribuant à financer des projets importants de publication et recherche, il reste un creuset surtout culturel fondamental des idées de relance et développement de la ville²⁸, mais elle perd son rôle de facilitateur et d'inspiration des processus politiques.

Autour du biotech des initiatives variées impliquant un spectre large d'acteurs (publics, privés, associatifs) se multiplient dans l'aire milanaise. Au sein d'un contexte national de substantielle « froideur des politiques publiques » (Notre entretien dirigeant Assobiotech, 31/05/2012), marqué par l'absence des interventions nationales structurelles comme cela a été le cas en Allemagne avec BioRegio – les acteurs locaux, dont les collectivités locales, les instances associatives et consulaires s'investissent progressivement dans le soutien à cette filière émergente. C'est à partir du début des années 2000 que les initiatives en soutien du biotech milanais se multiplient, de manière concomitante à l'« explosion » du secteur dans l'aire milanaise et lombarde²⁹. Si l'initiative du Biopolo a joué comme impulsion initiale, différents acteurs publics, dont le conseil régional et la Provincia s'engagent progressivement dans des actions plus structurées et formelles de régulation des politiques en soutien du secteur³⁰. A ce propos, il est possible d'identifier deux types de processus : un processus top-down porté par le conseil régional et un processus bottom-up, qui voit la Provincia jouer le rôle de médiateur et de fédérateur d'initiatives. Dans les deux cas, les processus se fondent sur l'implication directe des acteurs de nature associative au statut variable (association patronales de branche, consulaires, fondations).

L'intervention du conseil régional se concrétise dans deux actions : la création d'un pôle scientifique-technologique à la suite d'un appel à projets lancé par le MIUR (Ministero Istruzione Universitaria Ricerca) et le lancement d'un fond d'investissement de *private equity* (Fonde Next), géré par la société financière régionale (Finlombarda SpA). De manière plus générale le biotech reçoit aussi des aides non-spécifiques et plus généralistes mise à disposition à travers un accord pour la compétitivité signé entre le conseil régional lombard et Unioncamere (l'association régionale des Chambres de Commerce de la Lombardie)³¹, dit « Accordo di Programma pour la Compétitivité » signé à deux reprises, pour la période 2006-2010 et 2010-2015 et fonctionnant à travers le mécanisme de mise à disposition de ressources communes à travers des appels d'offres publics pour le financement de l'innovation et favorisant l'établissement des formes de rassemblement d'entreprises à travers par exemple l'instrument des contrats de réseaux³².

Nonobstant la mise à disposition de ressources et la finalisation des plusieurs contrats et accords interinstitutionnels en soutien de cette filière, le conseil régional a fait le

²⁹ La Lombardie concentre environ 30% des entreprises du biotech italien (129) qui produisant environ la moitié de la CA du secteur sur base nationale. Dans ce système l'aire métropolitaine milanaise émerge notamment dans le redbiotech (lié à la santé).

³⁰ En ce qui concerne la mairie de Milan pendant le mandat de L. Moratti elle a promu des accords notamment avec les universités pour le soutien à la R&D, incluant le secteur du biotech. Toutefois, nous tenons à remarquer le caractère assez exceptionnelle de cette initiative.

³¹ Unioncamere est l'association fédérant toutes les Chambres de Commerce de la région Lombardie. Elle dispose des équipes techniques travaillant en collaboration avec les directions régionales. Néanmoins, le poids spécifique et d'orientation de la Chambre de Commerce de Milan est très fort (du à la forte concentration d'entreprises dans l'aire provinciale milanaise).

³² Il ne s'agit pas d'aides réservés à la filière du biotech mais ouverts à tous les secteurs productifs

Congrès AFSP Paris 2013

choix (ou le non-choix) de laisser la régulation du secteur et des activités dans les mains d'autres organisations (patronat, Chambre de Commerce, entreprises, Universités etc.) suivant la doctrine de la subsidiarité horizontale³³. Clément Pin (2012), qui a analysé de près le cas des politiques régionales en soutien à l'innovation et à la recherche dans le secteur de TIC, définit l'action régionale comme une activité à la fois de soutien à la demande (à travers le système de appels d'offre) et de support de l'offre (à travers des investissements dans des biens collectifs – infrastructure et financement), en laissant l'articulation de ces deux activités à des organisations intermédiaires. Ainsi à différence d'autres régions italiennes, tel que le Piémont ou Emilia Romagna, il n'existe pas une structure spécifiquement dédiée aux activités de *meta-management* autour du pôle technologique du biotech. Pour un dirigeant d'une société spécial de la Chambre de Commerce de Milan intervenant dans le secteur de l'innovation sur le choix de la région quant au soutien aux pôles technologiques :

“Le Piémont est de la maison de la Savoie, donc il se reconnaît dans un totem. Milan – mediolanum – c'est une terre de médiation, sous tous les points de vue, il est toujours plus difficile de trouver un « player »³⁴.

En ce qui concerne les activités « bottom-up » d'animation et de soutien à cette filière nous pouvons citer deux initiatives. Pendant le mandat de F. Penati (2004-2009) Provincia de Milan lance l'initiative BioMilano network, réseaux regroupant les principaux acteurs des biotechnologies de l'aire milanaise, institut de recherche et universités, IRCCS - *Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico* (hôpitaux d'excellence dans lesquels sont poursuivis des activités de recherche scientifique), associations (Assobiotech), fondations, parcs scientifiques, consortiums (Biopolo), agences spéciales (Camera di Commercio-Innovhub). BioMilano network voulait être une instance d'animation de filière à l'échelle provinciale pour l'organisation des événements de secteur (foire, networking etc.). Il a suffi que la Provincia, à cause des contraintes budgétaires (et pour un changement des priorités politiques) soit moins vigilante pour que l'initiative de BioMilano s'éclipse. Ce rôle d'animateur de mise en réseaux des acteurs est donc partagé entre plusieurs acteurs, selon les circonstances et les spécialisations de chacun. Ainsi l'association Assobiotech (association nationale des biotechnologies membre de Confindustria) s'investit habituellement dans l'organisation d'activités d'attraction d'investissements et de promotion du secteur à l'international, participant indirectement à la valorisation de l'aire milanaise à travers l'organisation de BioItaly InvestForum à Milan toutes les années.

Le cas des politiques en soutien du secteur des biotechnologies nous permet de montrer plusieurs facettes caractérisant les modes de gouvernance du développement économique milanais : - l'émergence des « combinaisons » à géométrie variable impliquant des acteurs publics et privés impliqués dans la promotion des initiatives en soutien de la compétitivité du secteur du biotech et de l'aire milanaise ; - une fragmentation et pluralité d'acteurs très prononcée ; - la courte durée de ces initiatives ; - leur caractère intrinsèquement multi-niveau, dépassant nettement les limites « urbains » et administratifs du territoire milanais ; - le co-présence

³³ Le principe de subsidiarité se réfère à une conception des relations et de la division des pouvoirs entre l'Etat, la société et le marché, reconnaissant l'importance des « corps intermédiaires » dans la régulation sociale. Le principe de subsidiarité est devenu ces vingt dernières années un référentiel et élément communicationnel dominant de l'intervention régionale dans plusieurs domaines de l'action publique, en particulier dans l'intervention du *welfare*. Nous renvoyons à

³⁴ Notre entretien du 23/05/2012. Le dirigeant fait référence au cas de BioIndustry Park Canavese, près de Turin pour les biotech et de la Fondation Torino Wireless pour le TIC.

Congrès AFSP Paris 2013

d'arrangements de type formel (AdP conseil régional – consulaires) et informels (instances d'animation économique de filière). Si elles sont soutenues par la même préoccupation d'inciter le développement économique et le rayonnement de la métropole milanaise, il s'avère un exercice très ardu de lier ces initiatives à l'agenda analysé auparavant aux contours flous et très rhétoriques. Il est alors légitime de se poser la question suivante : est – il possible de qualifier les arrangements institutionnels ci-dessous présentés et les coalitions entre acteurs les soutenant à des régimes et plus proprement des régimes urbains ? Notre analyse multi-scalaire des formes de régulation nous a montré une réalité très complexe du point de vue institutionnelle, ne pouvant pas être réduite à la forme d'une coalition stable d'acteurs dans le temps. Vu la nature plastique et le cours changeant de ces arrangements, il n'est pas possible de parler de stabilisation de confiance entre acteurs et d'émergence d'une capacité à coopérer et agir collectivement, éléments constitutifs de la notion de régime urbain (Pinson, 2010). L'option du changement incrémental de recherche d'ajustements progressifs sur la base des intérêts contingents, se révèle donc une voie obligée pour les acteurs cherchant à introduire des innovations dans les politiques publiques en soutien du développement de l'économie milanaise. Ces rassemblements d'acteurs peuvent être reconduits à des issues-networks (Marsh, Rhodes, *op. cit.*), plutôt qu'à des coalitions stables dans le temps.

Cela dit, comme Kantor et Savitch l'avaient déjà souligné, le système milanaise se caractérise par un pluralisme très accentué de l'action publique urbaine, quasiment anarchique, ou paradoxalement il est possible d'obtenir l'« effet système » (convergence des acteurs sur des enjeux spécifiques) permettant ainsi la régulation des secteurs spécifiques de l'action publique urbaine. Pendant trente ans les modalités de gouvernance et de régulation des politiques urbaines dans l'aire milanaise, si elles ont évoluées (notamment dans leur inscription multi-niveau), elles continuent à se référer à une matrice commune fondée sur l'établissement d'accords volontaires *ad hoc* entre acteurs publics et privés et sur la nuisibilité d'un enfermement dans des solutions dites « institutionnelles ». Si nous considérons le régime comme la « trame stable des relations et des arrangements associant des acteurs publics (élu, administrateurs) et privés (entreprises, intérêts organisés, mouvements sociaux) dans la fabrique des politiques urbaines et la gouvernance de la ville » (Pinson, Reigner, 2012 *op.cit.* p. 175), cette matrice, ne serait-elle pas le « collant » du système hyper-pluraliste caractérisant l'aire milanaise ?

Conclusions

Le cas milanaise nous a permis de revenir sur une tension traversant la littérature sur les régimes urbains : faut-il entendre les régimes urbains comme une forme aux caractéristiques particulières et spécifiques de gouvernance urbaine et qui donc ne pourrait pas être généralisée à tous les contextes, ou bien s'approprier de la théorie des régimes comme une approche analytique mésographique pour l'appréhension des processus locaux de décision politique et de gouvernance locale ? Dans cette contribution nous avons pris le risque d'utiliser le concept de régime urbain comme grille analytique. Cela nous a permis de combiner une analyse des agendas (et donc des représentations et des discours sur le développement de la ville) avec une analyse plus « hard » des initiatives mises en œuvres par les acteurs locaux s'inscrivant dans la lignée des objectifs énoncés dans cet agenda. Cela dit, qu'est – ce que la théorie des régimes apporterait – t – elle à l'analyse des processus et mécanismes de gouvernance locale, qui ne l'aurait déjà fait les approches par la gouvernance (Le Galès 1995) ?

Congrès AFSP Paris 2013

Comme cela a été récemment souligné par D. Lorrain (2013), les approches par les régimes relèvent largement du même sillage que les études de la gouvernance. La portée analytique et novatrice de ce concept devrait à notre avis être creusée ultérieurement.

Bibliographie

Associazione industriale lombarda, « La metropoli tra paura e sviluppo [incontro-dibattito] : Auditorium Assolombarda », Milano, Assolombarda, 1990.

Associazione industriale lombarda, CLAS, *Intervento per Milano*, 1993.

AA.VV. « Milano, ma sarà rinascimento ? », *Il venerdì di Repubblica*, n. 1048, 18 aprile, 2008. p. 16-31.

Antonella Baccaro, « Grandi enti, giro di valzer », *Il Corriere della Sera – Milano*, 29 mars 1997.

Arnaldo Bagnasco, “Un libro per cambiare gli occhiali”, Préface à l’édition italienne de Michael J. Piore et Charles F. Sabel, *Le due vie dello sviluppo industriale : produzione di massa e produzione flessibile*, Torino, ISEDI, 1987. p. 17-26.

Arnaldo Bagnasco, “Il Nord, una città-regione globale”, in Paolo Perulli et Angelo Pichierri [ed.], *La crisi italiana nel mondo globale : economia e società del Nord*, Torino, G. Einaudi, 2011. p. 389-414.

Cristina Bianchetti, « Aree metropolitane e ricerca: il Progetto Milano », *Urbanistica*, vol. 78, février 1985, p. 92 – 105.

Vittorio Biondi, “Le associazioni di categoria come attori del governo del territorio. L’esperienza di Assolombarda”, *Territorio*, 41, 2007.

Luigi Bobbio, Stefano Piperno, “Italy”, in *Changing government relations in Europe : from localism to intergovernmentalism*, eds. Michael Goldsmith et Edward G. Page, London; New York, Routledge/ECPR, 2010. p. 127-144.

Matteo Bolocan Goldstein et Paolo Perulli, « Rapporto sulla concertazione territoriale in Lombardia », Milano, Ires Lombardia, 2001.

Matteo Bolocan Goldstein *et al.* “Torino, Milano, Roma Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010)”, in Giuseppe Dematteis (dir.), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre* », Marsilio, Venezia, 2011. p. 207-260.

CLAS (*I progetti strutturali per Milano Produttiva. Fattori di competitività e collaborazione con le metropoli europee*, Presentazione Milano Produttiva, Camera di Commercio di Milano, 5 giugno 1995, *Milano*).

Congrès AFSP Paris 2013

Colin Crouch, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia, Helut Voelzkow, *Local production systems in Europe : rise or demise ?*, Oxford University Press, Oxford ; New York, 2001.

Bruno Dente, *Governare la frammentazione. Stato, regioni e enti locali in Italia.*, Bologna, il Mulino, 1985.

Bruno Dente, "Governare l'innovazione. Il policy-making a Milano nella seconda metà del XX secolo", in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano, 2005.

Bruno Dente, Luigi Bobbio, Alessandra Spada, A. "Government or Governance of Urban Innovation?, A tale of two cities", *DisP - The Planning review.*, n. 162, pp. 41-52. 2005.

Bruno Dente, "End of an era? The Monti government approach to central-local relations", *LIEPP Working Paper*, n.6, Sciences Po, 2012. <http://www.sciencespo.fr/liepp/sites/sciencespo.fr/liepp/files/WP6-Dente.pdf>

Rémi Dormois, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles* [En ligne], 4 | 2008, mis en ligne le 18 décembre 2008, consulté le 26 juin 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/3122>

Ernesto Gaddi della Loggia "Milano, la città della non-politica", *Il Corriere della Sera*, 15 maggio 2006.

Paolo Fareri, « La progettazione del governo a Milano: nuovi attori per la metropoli matura. », in Bruno Dente [dir.] *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino, 1990.

Federchimica, *Le biotecnologie in Italia: un'opportunità di sviluppo industriale*, Milano, Ed. Sviluppo Chimica, 1986.

Deborah Galimberti, « Milano – Città Metropolitana : entre conservatisme et innovation incrémentale au-delà du politique », *Métropoles* [En ligne], 12 | 2013, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 30 juin 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4633>.

Sara Gonzalez, « (Dis)connecting Milan(ese): deterritorialised urbanism and disempowering politics in globalising cities », *Environment and Planning A*, vol. 41, 2009, p. 31-47.

Liesbet Hooge [eds.] *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*. Oxford, Oxford University Press, 1996.

Bernard Jouve et Pierre Hamel, « In search of a stable regime in Montreal: issues and challenges in metropolitan development », *Urban Research & Practice*, vol. 1 / 1, mars 2008. p. 18-35.

Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, 1995. p. 57-95.

Congrès AFSP Paris 2013

Alberghina, Lilia, Marina Lotti, et AIM (Associazione interessi metropolitani). *Biopolo Milano: Studio Di Prefattibilità Scientifica*. Milano, AIM, 1991.

Dominique Lorrain, "La ville et les marchés : ce qui change au début du 21e siècle.", *EspacesTemps.net*, , 24.06.2013. <http://www.espacestemp.net/en/articles/la-ville-et-les-marches-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle/>

Karen Mosseberg et Gerry Stoker, « The evolution of Regime Theory: The challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review*, vol. 36 / 6, 2001, p. 810-835.

Gabriele Pasqui et Matteo Bolocan Goldstein, *Sviluppo locale in contesti metropolitani: trasformazioni economiche e territoriali nel Milanese*, Milano, Franco Angeli, 1998.

Paolo Perulli, Enrico Ciciotti, Raffaella Florio, *Milano : competizione senza strategie ?* AIM, Quaderno n. 24, Milano, 1994.

Clément Pin, "La gouvernance métropolitaine en action : politiques de l'innovation et mobilisation des acteurs en Ile-de-France et en Lombardie", Conférence internationale organisée par la Ville de Paris, le LATTIS-Université Paris-Est et le CEE-Sciences-Po, sur le thème « Gouverner la métropole : pouvoirs et territoires, bilans et direction de recherche, Paris, 28-30 novembre 2012.

Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises », *Métropoles* [En ligne], 7 | 2010, mis en ligne le 09 juillet 2010, consulté le 27 juin 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/4276>

Gilles Pinson, Hélène Reigner, "Différenciation et standardisation dans la(les) politique(s) urbaine(s)", in Douillet A.C., Faure A., Halpern C. et J.P. Leresche, *L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation*. L'Harmattan, Paris, 2012. p. 163-177.

Rhodes R.A.W. and Marsh D. « New directions in the Study of Policy Networks », *European Journal of Political Research*, 21, 1992. p. 181-205.

Rosanna Santocito, "Dal consorzio Biopolo una guida allo scienziato che vuole fare business", *Il Sole 24 Ore*, 17 mai 2004.

Giovanni Sartori, "Comparing and Miscomparing", *Journal of Theoretical Politics*, 3(3), 1991. p. 243-257.

H. V. Savitch et Paul Kantor, *Cities in the international marketplace : the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

H. V. Savitch et Paul Kantor., « How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29.1 / March, 2005. p. 135-51.

Congrès AFSP Paris 2013

Giangiaco Schiavi, « Milano sceglie il sindaco del 2000 », *Il Corriere della Sera*, avril 1997.

Jefferey M. Sellers, *Governing from below : urban regions and the global economy*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2002.

Clarence Stone, *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence, 1989.

Serena Vicari et Harvey Molotch, « Building Milan: alternative machines of growth. », *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 14 / 4, décembre 1990. p. 602.

Note méthodologique

Ce papier est issu d'un travail de préparation d'une thèse en science politique à l'Université Jean Monnet de St-Etienne et intitulé « Le territoire compétitif : politiques de développement économique, acteurs et modes de gouvernance locale dans les régions urbaines de Lyon et Milan (1970-2010) ». Il s'appuie sur un ensemble d'entretiens semi-directifs (N=25) conduits pour le cas milanais avec des représentants de trois catégories d'organisations : a) administration, collectivités locales, et autonomies fonctionnelles, b) associations d'intérêts collectifs, c) agences (publiques et privés) agissant comme facilitateurs du développement.

D'ailleurs il s'appuie sur un travail d'analyse documentaire ayant permis la reconstruction du débat public autour du développement de l'aire milanaise :

- Actes de colloques, notes, études et recherches, rapports internes, conférences de presses, déclarations programmatiques produits par les différentes organisations publics et privés analysés, conduit à travers des recherches approfondies dans les fonds de nombreuses bibliothèques milanaises et des centres de documentation et archives de ces mêmes organisations³⁵ ;
- Analyse de la presse locale et nationale (*Corriere della Sera – Milan, Il Sole 24 Ore*) en particulier pour le cas d'étude du Biopolo, la reconstruction de la vie politique locale et de la question métropolitaine.

³⁵ En particulier nous nous sommes appuyée sur les fonds

- Biblioteca nazionale Braidense, Milano.
- Biblioteca centrale – Palazzo Sormani, Milano.
- Archivio e biblioteca Camera di Commercio, Artigianato e Industria della Provincia di Milano.
- Biblioteca Eupolis (ancien IReR), centro di documentazione Regione Lombardia.
- Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.
- Archivio Civico del Comune di Milano.
- Archivio e biblioteca dell'ISAP (Istituto Scienze dell'amministrazione pubblica), Milano.
- Archivio e biblioteca dell'AIM (Associazione interessi metropolitani).

<http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/bibcedoc.nsf/v-web-categoria>.

Congrès AFSP Paris 2013

Annexes

Tableau 1 Les acteurs du *Progetto Milano*

Promoteur:	IReR (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia)
Réalisateurs des études:	Politecnico di Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università commerciale "Luigi Bocconi", Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Pavia, Centro Studi Comprensorio Milanese (PIM).
Financeurs:	
Collectivités locales :	Regione Lombardia, Comune di Milano, Provincia di Milano, Camera di Commercio di Milano, Unione Regionale delle Camere di Commercio.
Groupes parapublics: Banques/institution financières :	Ente Autonomo Fiera Milano, Finlombarda. Banca Commerciale Italiana, Banca Nazionale del lavoro, Beni Immobili Italia, Caboto, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Credito Italiano, Interbanca, Invest, Istituto Bancario Italiano, Mediocredito Lombardo, Banca Popolare di Bergamo, Banca del Monte.
Groupes industriels :	Alfa Romeo, Montedison, Olivetti, Seat (Fiat).

L'AIM (**Associazione interessi metropolitani**) est une association créée en 1987 sur initiatives des majeurs groupes de l'industrie et de la finance milanaise dans le but de promouvoir des recherches et études sur les enjeux métropolitains et participer au développement économique, social et culturel de la ville.

Selon l'art. 2 du statut : « Elle se propose d'étudier les problèmes de l'aire métropolitaine lombarde, pour en favoriser la modernisation équilibrée au sein de système métropolitain italien, et pour en accroître la compétitivité internationale. Cela est exercé en pleine liberté et autonomie, en lien avec les collectivités locales et les universités lombardes, dans le but de faire participer l'opinion publique à tels problèmes et de faciliter les processus décisionnels avec les institutions publiques ».

L'AIM est fondée sur initiative de l'avocat Pier Giuseppe Torrani, figure clés du panorama culturel milanais, qui en est encore actuellement le Président. P.G. Torrani était à la tête du *Progetto Milano*, en qualité de Président de 1976 à 1987 et membre de l'ISAP (Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica), de 1968 à 1974, durant la période de passage de la présidence de Benvenuti à E. Rotelli.

L'AIM est donc fondé avec la participation de quatre académiques, M. Luigi Guatri, M. Mario Monti, à l'époque professeurs d'économie politique à l'Università Commerciale Luigi Bocconi de Milan, et Giancarlo Mazzocchi, professeur d'économie à l'Università Cattolique de Milan et responsable de pages économique du quotidien des évêques italiens, *L'Avvenire*.

Les membres fondateurs cotisants étaient: Banca Commerciale Italiana, Bastogi Spa, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Italcementi Spa, Italtel Spa, Montedison Spa, Industrie Pirelli Spa, La Rinascente Spa, Unione del Commercio e del turismo della Provincia di Milano. Dans un deuxième moment l'AIM a été rejoint aussi par : Acciaierie e Ferriere Lombarde Falck Spa, Credito Italiano, Finaverdi Spa, Snam, Spa.

Elle est encore active et participe au débat public politique et culturel dans la ville de Milan. Les groupes et banques actuellement associés sont les suivants : A2A, Gruppo Bancario Credito Valtellinese, Gruppo Falck, Fondazione 3M, Gruppo SAI Fondiaria, Intesa San Paolo, Microsoft, Prelios, Scenari Immobiliari et Telecom Italia.