

Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux

Simone Tosi, Tommaso Vitale

▶ **To cite this version:**

Simone Tosi, Tommaso Vitale. Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux. Métropoles, 2013, 12/2013, pp.1-23. hal-01024864

HAL Id: hal-01024864

https://sciencespo.hal.science/hal-01024864

Submitted on 16 Jul 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Métropoles

12 (2013)
Territoires, villes et métropoles en Italie

Simone Tosi et Tommaso Vitale

Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Simone Tosi et Tommaso Vitale, « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles* [En ligne], 12 | 2013, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 20 juin 2013. URL : http://metropoles.revues.org/4679

Éditeur : Philippe Genestier
http://metropoles.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur :
http://metropoles.revues.org/4679
Document généré automatiquement le 20 juin 2013.
© Tous droits réservés

Simone Tosi et Tommaso Vitale

Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux

1. Désindustrialisation et représentation des intérêts : les motifs d'une étude de communauté

1 Les recherches sur les processus de désindustrialisation ont joué un rôle central dans le domaine des études urbaines et régionales au cours des vingt dernières années[1]. La délocalisation de la production manufacturière a eu d'importantes conséquences sur les villes et leurs habitants, conséquences que les sciences économiques et sociales n'ont pas manqué d'étudier empiriquement. L'attention s'est portée essentiellement sur les conséquences sociales en termes de chômage et de sous-emploi, sur les processus de dégradation de la qualité de vie, sur la multiplication d'éventuelles formes de déviance et de criminalité, sur la dynamique des prix des biens immobiliers à proximité des friches industrielles, que ce soit avant ou après les opérations de rénovation et de reconversion des bâtiments désaffectés et des zones en friches (McGahey, Vey, 2000). Les résultats de ces recherches ont largement fait progresser l'état des connaissances : l'étude empirique des processus de désindustrialisation et des politiques qui ont tenté de les amortir a permis d'accumuler des résultats de recherche parmi les plus significatifs dans le domaine du développement économique urbain, de l'écologie des populations, sans oublier celui de la mise en œuvre de décisions et de programmes locaux (Bartik, 2009). La question des processus de gouvernance visant à définir des plans de reconversion a également été abordée – notamment par des sociologues. En revanche, la question de l'ensemble des processus politiques que la désindustrialisation continue des villes occidentales a entraînés au cours des quarante dernières années a largement été laissée de côté. Dans cet article, nous examinons la manière dont a été gouvernée la désindustrialisation dans une petite ville du Haut-milanais, Legnano, dans le but d'analyser la structure du pouvoir local[2].

2 Si l'actualité de la question du pouvoir dans la ville (« Qui gouverne les villes ? ») n'est certes guère discutable, la littérature scientifique s'est surtout intéressée au « comment » et au « quand » des processus de gouvernance du territoire et, surtout, à la question de savoir qui *n'est pas* sélectionné par les autorités locales dans ces processus (Borraz, Le Galès, 2010). Ainsi, dans ce travail, nous avons articulé trois différents niveaux d'analyse d'une société locale : 1) la structure et la distribution du pouvoir au sein de la ville ; 2) l'action collective, entendue comme une forme d'action problématique en ce qu'elle requiert un certain mécanisme décisionnel et des modes de coordination entre les acteurs concernés ; 3) les formes de représentation des intérêts, de politisation et de dépolitisation dans la mise en œuvre de politiques de gouvernance territoriale.

3 Nous avons décidé d'articuler ces trois différents niveaux d'analyse selon une approche classique en sociologie : les études de communauté (Pizzorno, 1960). Autrement dit, nous avons eu recours à une méthode d'analyse « coûteuse », qui exige d'enquêter sur une société locale dans son ensemble, à moyen et long terme, en restant attentifs à l'ensemble des dynamiques sociales et économiques d'un territoire, sans *nous cantonner à l'observation des seuls processus politiques*.

4 Pourquoi choisir une méthode qui est tout sauf « économique » ? La réponse est avant tout d'ordre théorique : tenant compte de la critique des études élitistes ainsi que des analyses pluralistes du pouvoir, nous reconnaissons que le pouvoir ne dépend en effet pas seulement de ses sources, mais également de la manière dont il est mobilisé (Bachrach, Baratz, 1962). Dans ses articulations complexes par le biais desquelles nous avons cherché à le comprendre,

le pouvoir ne peut être saisi dans sa globalité par un regard ponctuel, focalisé sur le présent. Afin de le décrire et de l'interpréter, il est impératif de le situer par rapport à la dynamique historique dans laquelle il s'est structuré puis cristallisé. La décision de conduire une étude de communauté se justifie en effet par la nécessité d'étudier les interactions sociales sur une période moyenne à longue, sachant que les méthodes classiques d'analyse du pouvoir (qui s'appuient sur des enquêtes positionnelles et réputationnelles, que nous avons nous-mêmes utilisées) sont nécessaires mais pas suffisantes pour pouvoir interpréter les données, saisir pleinement les logiques d'action des acteurs en présence et pour rester attentifs à d'éventuelles dynamiques insoupçonnées.

5 Bien entendu, nous connaissons les critiques qui ont été adressées, depuis les années 1980, aux études de communauté (Bagnasco, 1999). Parmi ces critiques, celle qui semble la plus pertinente, mais aussi la plus facile à réfuter, questionne la possibilité d'aborder la ville comme une « communauté ». Ce qui nous intéresse dans la méthode des études de communauté n'est pas tant la description d'une homogénéité culturelle ni l'explication de chaque dynamique économique par rapport aux liens informels issus de relations de proximité. Nous entendons plutôt analyser le pouvoir et chercher à en comprendre les rouages à partir d'une définition située et soucieuse des dynamiques historiques mais aussi locales. Au lieu de la définition étroite que donnent les sciences politiques du pouvoir, à savoir une capacité de faire et de faire faire ou encore une capacité de faire et de ne pas faire faire (ou, plus précisément, de prévenir des dynamiques dangereuses portant atteinte à la structure des inégalités existantes), nous avons opté pour une définition sociologique du pouvoir. Si elle ne nous a pas tant semblé plus valide en soi, elle nous a semblé plus adaptée pour comprendre comment a été régie la désindustrialisation du Haut-milanais. Elle est donc délibérément exigeante et dissipatrice. Ainsi concevons-nous le pouvoir comme une entité intrinsèquement multidimensionnelle et articulée, qu'il convient d'observer en action et dont il est nécessaire de retracer la genèse à différents niveaux. Dans notre cadre théorique, très classique au regard de la tradition des études de communauté, il est possible de distinguer analytiquement quatre axes permettant de saisir les processus de pouvoir : 1) l'organisation dans l'espace des relations entre individus et entre groupes ; 2) l'axe de la production des biens et services, avec leurs effets en termes de redistribution des ressources et de reproduction des moyens de production ; 3) la mobilisation et la négociation des ressources dans les dynamiques de l'action collective ; 4) un dernier axe qui présente certaines originalités par rapport au caractère classique des précédents et qui relève de la structure et de la composition des élites.

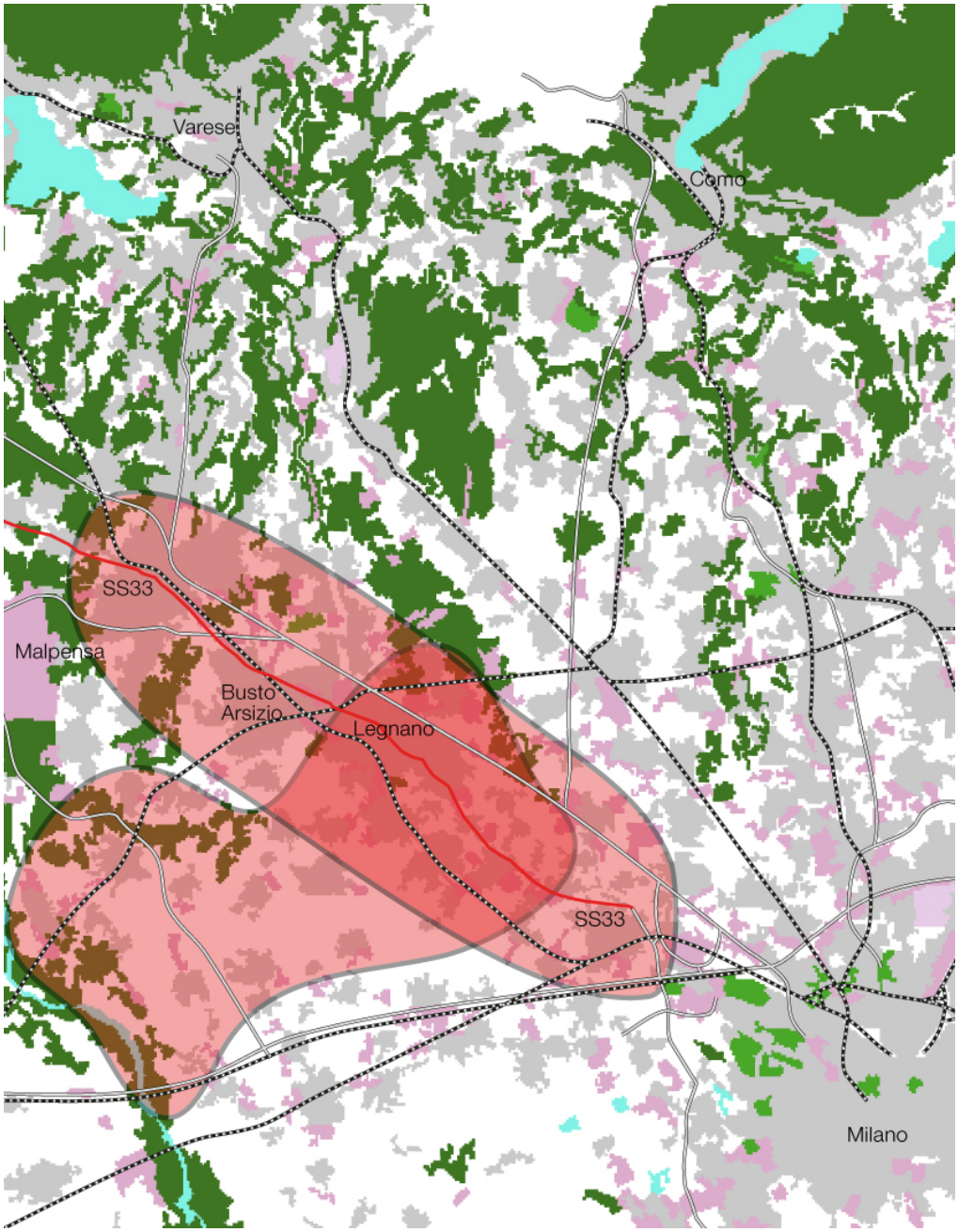
6 Le premier axe nous a amenés à étudier la manière dont l'espace urbain a changé et les effets de ces transformations en termes d'inégalités spatiales et de ségrégation entre les quartiers (Migliavacca, Vitale, 2011) ainsi que les transformations des conditions et des modalités de l'habitat et des formes de sociabilité quotidienne. Le deuxième axe nous a conduits à analyser la structure socioprofessionnelle de la ville, la dynamique des secteurs industriels et du marché du travail, ainsi que les politiques de production de biens collectifs locaux dans une perspective compétitive (pour une définition, cf. Le Galès, Voelzkow, 2001 ; Pacetti, Pichierri, 2010). En ce qui concerne le troisième axe, nous nous sommes concentrés sur les dynamiques dans lesquelles sont engagés les partis politiques, les groupes de pression[3] et associations, mais aussi l'administration et le gouvernement local dans le Haut-milanais. Enfin, la question des élites traverse ces trois axes et confirme qu'il est pertinent de chercher à y observer le pouvoir ; nous avons donc analysé les formes de sociabilité des entrepreneurs et avons réalisé une enquête systématique des élites positionnelles et réputationnelles sur le territoire.

7 Chacun de ces domaines d'analyse a été exploré avec des méthodes et des techniques différentes (y compris au sein de chacun de ces domaines, par exemple en articulant le travail d'archive avec l'analyse empirique des individus et des interactions actuelles). L'articulation de ces domaines d'analyse nous semble être l'un des héritages les plus précieux et les plus féconds de la tradition ethnographique de la sociologie italienne, articulation que nous mobilisons ici (voir également Vitale, 2011).

2. Le Haut-milanais, un territoire emblématique

8 Le Haut-milanais se situe à cheval sur les provinces de Milan et de Varèse, le long de l'axe du Simplon, sur une zone située entre la nouvelle Foire de Milan à Rho et l'aéroport de Malpensa[4].

Figure n° 1.



Selon l'interprétation aujourd'hui la plus courante, le Haut-milanais se développe actuellement sur un axe sud-ouest/nord-est sur le territoire de la province de Milan ; si l'on tient compte en revanche du développement industriel, c'est l'axe nord-ouest/sud-est, autrement dit l'axe du Simplon, qui a contribué à placer le territoire de Legnano au centre du triangle d'or Milan-Piémont-Suisse.

Source: D. Pennati (2011) sur la base des données cartographiques CORINE Land Cover (2000).

9 Il s'agit d'une région caractérisée par une remarquable homogénéité économique et géographique et traversée par des forces de « transformation » documentées depuis le Moyen-Age. L'industrialisation a été précoce dans la mesure où elle a commencé aux dix-huitième et dix-neuvième siècles sur un territoire caractérisé par une forte densité de population, par un retard au niveau des contrats agricoles et des techniques de culture ainsi que par la misère des classes rurales. L'industrialisation a commencé sur ce territoire au moins cinquante – sinon soixante – ans plus tôt que partout ailleurs en Italie. La faible fertilité des sols et la rigueur des contrats de métayage ont contribué à l'émergence à l'époque moderne d'une pré-

industrie textile ainsi qu'à sa rapide évolution vers un véritable mouvement d'industrialisation. Déjà en 1877, on comptait à Legnano 2 710 ouvriers pour environ 6 700 habitants, avec une moyenne de 112 ouvriers par usine. On y trouvait des filatures de coton, des teintureries, des blanchisseries, des filatures de soie, des ateliers d'usinage, etc.

10 A propos de ce territoire, les historiens parlent d'une « transition instable », imprévisible, qui aurait pu aussi bien « mal se terminer ». Et pourtant, le Haut-milanais – et notamment la région de Legnano – est passé de la proto-industrie (et de l'entreprise familiale) au développement de la mécanisation et des usines à grande échelle, devenant ainsi l'une des régions italiennes au taux d'activité ouvrière le plus élevé (Pizzorno, 1960). Comme l'indique Samorè (2011), le développement du Haut-milanais a connu une évolution conforme en tout point aux trois vagues successives de l'industrialisation (Cafagna, 1977) : d'abord, l'expansion de l'industrie textile ; puis celle des industries mécaniques apparues pour répondre aux besoins de la première vague ; enfin, les grandes productions industrielles de base, en particulier dans les secteurs chimique et électrique.

11 De même que l'industrialisation a été précoce, le déclin de la production du Haut-milanais a débuté très tôt, dès le début des années 1970, avec la crise du secteur textile et les premières fermetures des grandes filatures de coton (Magatti, 1991). Au cours des quinze années suivantes, la crise a touché également l'industrie mécanique et le secteur électromécanique. La désindustrialisation a été reconnue par l'Union européenne, qui a inscrit la région dans le cadre de l'Objectif 2 des fonds structurels communautaires, visant à favoriser la reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles. La région lombarde a été la seule à bénéficier de soutiens destinés à la reconversion de la production (axe 1), du réaménagement de l'environnement (axe 2) et de la mise en valeur et à niveau des ressources humaines (axe 3).

12 En dépit de la crise de la production qui a frappé le territoire, le Haut-milanais demeure la région la plus manufacturière de la province de Milan, avec plus de 40 % du taux d'activité dans ce secteur.

13 Cette longue période de crise a mis en évidence trois problèmes[5]. En premier lieu, du fait d'une forte crise des industries du textile et de l'électromécanique, le secteur tertiaire ne s'est pas développé de manière significative à partir de la fin des années 1970. En deuxième lieu, les processus de reconversion industrielle ont été faibles et souvent gérés de manière fort indécise et sans véritable programme : il aura fallu attendre la fin des années 1990 pour qu'à la fermeture des manufactures et des ateliers mécaniques succèdent des créations d'entreprises innovantes en réseau, dotées de départements dédiés à la recherche et au développement et en mesure de rivaliser avec la concurrence en matière de qualité. En troisième lieu, il aura fallu attendre longtemps avant que ne se développent des formes de gouvernance visant à définir les objectifs de production au niveau du territoire, à créer des relations d'interdépendance et de coordination coopératives entre les acteurs et à identifier les biens collectifs nécessaires au soutien de la compétitivité des entreprises et, de manière plus générale, du territoire. Certaines mesures ont été prises dans cette direction, notamment la création d'une agence de développement (Euroimpresa) pour la région, agence qui a certes réussi à attirer des fonds européens mais qui a mis du temps avant de parvenir à coordonner les acteurs économiques, et ce avec des résultats médiocres – en particulier dans le secteur textile – mais aussi avec certains résultats encourageants dans le secteur énergétique[6].

14 L'analyse se précise dès lors qu'on observe les profils professionnels des habitants. En synthétisant le profil du marché du travail du Haut-milanais, en comparaison avec l'ensemble du territoire de la province de Milan, nous avons remarqué qu'il s'agit : 1) d'une zone moins dynamique, où les insertions dans le marché du travail sont rares ; 2) d'une zone où le taux d'activité des femmes est inférieur à la moyenne de la province, les jeunes sont favorisés à l'embauche et, dans l'ensemble, ceux qui quittent le marché du travail ont du mal à le réintégrer par la suite ; 3) d'une zone où l'activité concerne principalement les emplois peu qualifiés, avec peu de travail intellectuel, technique et de gestion (cf. OML, 2007 ; Migliavacca, Vitale, 2011).

15 Lorsqu'on observe les processus de reconversion immobilière, surtout ceux liés au déclin de la grande industrie locale, on note une tendance à l'abandon de la production au profit de la rente. Cette dynamique est largement due à la fois à l'extension progressive des compétences

des communes et des maires en matière d'urbanisme et aux contraintes financières croissantes pesant sur les collectivités, du fait notamment du tarissement des transferts de l'Etat. Dans l'ensemble, Legnano a eu les revenus les plus élevés de toute la Lombardie grâce aux taxes d'urbanisation en 2000, qui ont atteint 14,2 % des recettes déclarées en 2007 (CGIL Lombardie, 2010, p. 19). L'ensemble de ces processus a conduit à un affaiblissement des institutions locales dans la gouvernance du territoire et, par conséquent, à un modèle de développement qui peine à donner une unité à son propre programme[7].

16 L'analyse des principaux processus de restructuration économique déployés sur le territoire au cours des quinze dernières années met cependant aussi en évidence des compétences politiques qui ne peuvent en rien être tenues pour acquises. En dépit de la perception persistante d'une « crise » et de difficultés historiques sur le plan de la coopération entre les institutions, le Haut-milanais s'inscrit dans un mouvement significatif de reconversion et de relance de la production. Deux cas en particulier – la réindustrialisation de l'aire de l'ex-ABB et l'émergence du métadistrict thermo-électro-mécanique – mettent en lumière les « ingrédients » du réajustement : des acteurs leaders et des politiques publiques qui ont joué un rôle évident dans la création de biens collectifs locaux nécessaires à la compétitivité du territoire. Parmi ces acteurs, on peut noter le rôle significatif de l'agence (à majorité publique) Euroimpresa, dont l'histoire témoigne d'une constante « dépendance des politiques » (et des financements) à l'égard des hautes sphères du gouvernement, avec lesquelles cette région a su tisser des liens importants. L'interaction entre l'industrie et le secteur tertiaire est en revanche restée faible, ce qui constitue un frein important à la coordination économique dans le Haut-milanais, y compris dans la commune de Legnano (Betelli, Oldrini, 2009 ; Migliavacca, Vitale, 2011).

17 Dans l'ensemble, on constate une reconfiguration des relations économiques de type local-global, dirigée par différents acteurs (publics et privés) qui souhaitent développer d'importants réseaux et qui sont capables de jouer les intermédiaires entre le niveau local-territorial et les autres niveaux de contrôle économique[8].

18 L'interaction entre urbanisation et industrialisation au cours des années a bénéficié du rôle réflexif des élites locales et de leur représentation des intérêts. Rôle d'ailleurs très significatif durant l'âge d'or du fordisme, lorsque cette région a propulsé une classe dirigeante au niveau national. Mais rôle aussi de plus en plus fragmenté depuis l'avènement des crises industrielles du secteur textile et du secteur électromécanique.

3. Forces et faiblesses du gouvernement local du Haut-milanais : le pouvoir décisionnel

19 Dans le Haut-milanais, la « crise » est largement considérée comme l'une des principales caractéristiques de la région. Les acteurs du « tiers secteur » et les syndicats, en particulier, reprochent au gouvernement local de ne pas avoir été en mesure de concevoir (et de mettre en place) un plan stratégique global. Selon ces critiques, le soutien de l'Europe aurait constitué une opportunité qui n'aurait pas été pleinement saisie, voire une opportunité perdue, pour redéfinir les orientations des villes en termes de développement économique. Cette idée revient constamment dans les entretiens. Une deuxième lecture transversale a trait au défaut de coordination entre les différentes municipalités, lequel s'est soldé par une fragmentation des ressources et du potentiel du territoire.

20 Legnano était caractérisée par une forte élite entrepreneuriale constituée par les familles d'entrepreneurs des grandes industries. Historiquement, ces familles avaient toujours constitué une élite entrepreneuriale prestigieuse d'envergure nationale, qui exerçait des fonctions à haute responsabilité allant bien au-delà du seul Haut-milanais. Ces familles ont commencé à se désengager du territoire dès les années 1970, si bien qu'elles en sont aujourd'hui quasi absentes : elles ne prennent pas part à la vie politique locale, elles n'habitent plus la région, bien qu'elles possèdent encore des propriétés foncières et immobilières dont elles délèguent la gestion à des courtiers. Au mieux, elles exercent encore une influence sur les décisions d'urbanisme mais elles ne sont plus impliquées dans l'élaboration d'une vision à long terme pour la ville.

21 C'est alors tout naturellement qu'on peut s'interroger sur la pertinence du terme d'« élites » locales : Peut-on vraiment parler d'une élite au sujet d'une petite ville ? La question est intéressante en ce qu'elle permet de discuter plus généralement des ressources sociales d'une petite ville. Legnano se caractérise par son autonomie et sa forte identité : c'est une ville dont l'autonomie ne souffre pas de sa proximité avec Milan, qui ne cède pas à la tentation de devenir un satellite de Busto Arsizio, une commune limitrophe de Legnano, située au Nord-Ouest et plus peuplée que celle-ci avec environ 81 000 habitants. C'est aussi dans les articulations de ses organes intermédiaires qu'elle est « autonome ». Les syndicats ont leur propre siège indépendant de Milan, de même que la Confindustria. Legnano possède sa propre banque, qui a joué un rôle central dans l'accompagnement du développement économique local. Dans le Haut-milanais, on trouve même l'une de ses banques de crédit coopératif ainsi qu'une fondation communautaire de promotion du territoire. Legnano possède même sa propre chaîne de télévision, Antenna 3[9], ainsi que des hebdomadaires. On y trouve une délégation de la Région. Non loin, à Castellanza, une commune voisine, on trouve une université commerciale privée pour les fils et filles d'entrepreneurs locaux, qui ne font bien entendu pas leurs études à Milan. La ville a un Palio et une parade. S'il fallait choisir un symbole du Haut-milanais, la plupart des habitants choisiraient précisément le Palio comme symbole de leur identité commune (Institut Piepoli, 2007, p. 19). En concurrence directe avec Milan, Legnano possède un centre historique qui attire des consommateurs venus des villages voisins. Qui plus est, elle apparaît comme une ville dont la société civile est articulée, présente et non assimilable aux seules associations de bénévoles[10]. Cela correspond à une activité à la fois concrète et silencieuse. Les associations se bornent à faire pression par le biais de contacts personnels ou de relations privées, mais il est rare qu'elles mettent en évidence les problématiques liées à certains aspects de la vie collective. Si certaines voix isolées et très critiques s'élèvent, elles ne réussissent guère à instaurer les conditions d'un discours public et ne se fondent pas sur une base associative véritablement active. L'articulation foisonnante de ressources en termes d'associations et de mutuelles qu'on peut trouver dans la ville ne permet pas l'option « *voice* », une prise de parole conflictuelle, dans le but de dénoncer injustices et inégalités régionales ou de revendiquer fermement des solutions qu'elle aurait élaborées (Miglivacca, Vitale, 2011)[11].

22 Sur le territoire, certaines coalitions importantes définissent des groupes de pouvoir assez stables que nous avons identifiés. L'une de ces coalitions correspond à l'élite économique locale rassemblée autour du cercle de ce qu'on appelle la « Famille de Legnano ». Récemment, en plus de favoriser la cohésion entre les entrepreneurs et d'exercer certaines activités de promotion culturelle, celle-ci s'est engagée à soutenir le marketing territorial local et la renommée de l'offre touristique et culturelle locale. Une deuxième coalition, dont les frontières sont plus floues, se consacre à la question de la « conservation urbaine ». Elle s'implique dans la préservation de l'identité locale et notamment du Palio. Elle critique aussi les excès de l'urbanisation : s'il ne s'agit certes pas d'un acteur collectif homogène et doté d'un quelconque mécanisme décisionnel qui permettrait d'exprimer une stratégie délibérée et explicite, elle regroupe néanmoins tout un faisceau d'intérêts. Une troisième coalition rassemble universitaires, enseignants, professions libérales, généralement plutôt de centre-gauche, relativement modérés dans leurs revendications, mais également très déçus par les décisions des partis de centre-gauche locaux et qui ont des liens avec le monde catholique local et milanais. Cette coalition se mobilise comme la précédente sur des questions culturelles ou de pilotage de l'urbanisme et met en avant des revendications que nous pourrions subsumer sous la thématique de la *qualité de vie*. Cette coalition se cristallise autour du cercle Polis, à la base de la coalition de centre-gauche qui a remporté les élections en 2011[12].

23 Ces trois cercles sont en mesure d'exercer une certaine influence sur les décisions quotidiennes de la ville (et, de ce fait, de l'administration municipale). Ils ne sont pas nécessairement toujours en concurrence les uns avec les autres et sont engagés dans l'arène politique de manière plus ou moins directe selon les circonstances. Bien qu'ils alimentent la vie démocratique et le débat public par des critiques croisées ou adressées au gouvernement local, ils est difficile de dire qu'ils se font concurrence entre eux.

24 En ce qui concerne les questions de gestion des crises industrielles, de gouvernance territoriale, de reconversion des friches industrielles et de relance des politiques de développement, les décisions ont été prises par le gouvernement local, contrôlé par des coalitions de centre-droite qui sont restées stables au cours des deux dernières décennies (avant les élections de mai 2011). On retrouve ici la force de l'administration locale. Sa stabilité, sa continuité en ont fait un interlocuteur privilégié de la société civile locale. Les demandes sociales, du moins les plus explicites et articulées d'entre elles, s'adressent directement à la municipalité. Si, sur le plan institutionnel, cela pourrait être un truisme, il en va autrement dans le reste de l'Italie (Bobbio, 2005 ; Cotta, Verzichelli, 2007 ; Piattoni, Brunazzo, 2010). Il arrive souvent que les acteurs locaux les plus importants s'adressent directement à la Région (Musella, 2009), ou bien aux réseaux de représentation des intérêts de niveau encore supérieur (Vitale, 2010), ou encore directement aux ministères (Barca, 2006) ; on peut également souligner en général l'affaiblissement de la capacité des partis à jouer en leur nom propre au sein de ces dynamiques de médiation (Dente, 1997 ; Biorcio, 2003).

25 La force du gouvernement local de Legnano a précisément été sa capacité à s'ériger en tant qu'interlocuteur incontournable quant à la coordination et aux stratégies de tous les acteurs locaux. Ce fut le cas lors de la création de l'agence de développement local, Euroimpresa. Il convient cependant de s'interroger sur l'incapacité de Legnano à formuler de manière autonome les demandes qu'elle recueille et à entreprendre des négociations directement avec des autorités supérieures ou avec des acteurs économiques (entreprises, banques, assurances) externes et détachées de la région de Legnano.

4. L'élite

26 Nous avons cherché à établir le profil de l'élite de Legnano des deux dernières décennies, grâce à une combinaison de méthodes typiques de ce genre de recherche : 1) la méthode positionnelle ; 2) la méthode réputationnelle ; 3) la méthode décisionnelle[13].

27 Dans la première phase de la recherche, nous avons effectué une *analyse positionnelle*, en reconstituant la liste des institutions et des organisations politiques, économiques et sociales présentes sur le territoire de Legnano, et en recensant les postes de dirigeants dans chacune de ces organisations sur la période 1989-2009. Cette première analyse s'est déroulée en deux étapes. Tout d'abord, une liste des organisations locales a été établie et divisée en quatre domaines : le *politique* (les rôles électifs), l'*institutionnel* (y compris les positions bureaucratiques de l'administration locale, dans les services publics, les organismes publics, la police, etc.), le domaine *associatif* (y compris le lobbying, les associations à but non lucratif et les organisations émanant de la société civile en général, les associations professionnelles, les syndicats) et le domaine *entrepreneurial* (postes dans les entreprises publiques et privées). Ensuite, un score a été attribué à chaque organisation sur la base de : a) son importance « structurelle », b) l'importance de la presse locale mise en exergue par une première analyse.

28 Dans la deuxième opération de la première phase de la recherche, un recensement des dirigeants au sein de chaque organisation a été organisé. À la fin de l'enquête, 556 noms ont été recueillis. À chaque nom a été attribué un score lié à l'importance des postes occupés. En combinant ce score avec celui attribué à l'organisation d'appartenance, pour chaque nom dans la liste ont été créés quatre coefficients d'importance (un pour chaque niveau de l'organisation : politique, institutionnel, associatif, économique).

29 Dans la deuxième phase de la recherche, nous avons utilisé un *premier filtre réputationnel*. Un échantillon d'articles (une semaine par mois sur la période 2004-2009) de la presse locale (*Varese News* et l'édition locale du *Corriere della Sera*) a été analysé afin d'en extraire une liste des noms mentionnés au sujet du développement social, économique et politique en général, sur le territoire de Legnano. En particulier, nous avons recherché les noms associés aux trois questions qui se sont avérées cruciales dans le gouvernement du territoire à Legnano au cours des vingt dernières années, autrement dit, la reconversion de la zone « ex-Cantoni », la gestion de la crise de Franco Tosi et la construction d'un nouvel hôpital. Ensuite un score proportionnel au nombre de citations trouvées a été attribué à chacun des noms identifiés.

30 Ce coefficient de réputation nous a permis d'affiner la liste des noms obtenus à l'étape *positionnelle* précédente. En fait, à la fin de cette deuxième phase, un coefficient global d'importance a été établi sur une échelle de 0 à 100, ce qui correspond à une synthèse standardisée des 4 coefficients d'importance partiels et du coefficient d'importance *réputationnel*, par lequel la liste de 556 noms a été dressée selon un ordre précis. À partir de cette liste, ordonnée de cette façon, un sous-groupe de 64 personnes a été créé, à partir des noms auxquels a été attribué un coefficient global supérieur ou égal à 50 (48 noms) et des personnes en tête du classement pour chacune des quatre sphères institutionnelles (16 noms).

31 Dans la troisième phase de la recherche, la liste des 64 noms sélectionnés a été soumise à un *deuxième filtre réputationnel* par le biais d'entretiens réalisés avec 15 témoins clés, avec une longue histoire d'engagement dans les organisations politiques, sociales, culturelles et économiques locales. Les témoins ont été invités à ajouter dans la liste des noms de personnes considérées comme influentes et à supprimer les noms des personnes considérées comme non influentes. À la liste initiale de 64 personnes ont été ajoutés les noms indiqués par au moins 25 % des témoins clés, tandis que les noms effacés par au moins la moitié des répondants ont été éliminés. À la suite de ces trois phases de la recherche, une liste finale composée des 60 individus qui font partie de l'élite de Legnano a été obtenue.

32 Les témoins ont également été invités à indiquer, toujours dans la liste qui leur a été soumise, les individus particulièrement influents dans l'un ou plusieurs des trois processus décisionnels pris en compte par la recherche (ex-Cantoni, Franco Tosi et nouvel hôpital).

33 En analysant la structure institutionnelle de l'élite, c'est-à-dire la façon dont les individus qui la composent sont répartis entre les différents types d'organisations et d'institutions publiques et privées, on constate un équilibre relatif entre les différentes catégories. S'il y a bien une certaine prévalence d'individus actifs au sein des associations (près de 40 %), les autres domaines ont une importance non négligeable : les hommes et femmes politiques représentent un peu plus de 28 % des noms de la liste, tandis que les secteurs économiques et institutionnel-bureaucratique représentent ensemble près de 17 %.

Table n. 1. Répartition de l'élite dans les trois cas d'étude

	Elus	Cadres dirigeants des entreprises et des organisations à participation publique	Entrepreneurs	Associations	
Membres de l'élite de Legnano	12	10	10	23	55
Acteurs notables dans le processus décisionnel zone Cantoni	13	2	2	1	18
Acteurs notables dans le processus décisionnel Franco Tosi	6	0	3	2	11
Acteurs notables dans le processus décisionnel nouvel hôpital	10	3	2	3	18

34 L'interprétation de ces chiffres requiert toutefois de prendre un certain nombre de précautions. Tout d'abord, on constate la grande importance du phénomène des appartenances multiples.

Plusieurs individus inclus dans la liste ont occupé divers postes dans différents secteurs de l'organisation tout au long de la période considérée dans la recherche (1989-2009). Pour l'analyse de la structure institutionnelle de l'élite, nous avons seulement pris en compte le cadre institutionnel le plus important des positions occupées par chaque individu présent dans la liste. Cependant, dans l'analyse globale, on doit également tenir compte de l'*overlapping membership* (superposition des affiliations) des membres de l'élite de Legnano. De nombreux représentants d'association ont, par exemple, été chargés ou sont toujours en charge d'une fonction publique, en particulier les représentants d'associations professionnelles. En outre, en ce qui concerne les postes dans la bureaucratie ou dans les organismes publics (le domaine institutionnel de sous-gouvernement), les éléments dégagés dans les entretiens avec les témoins clés nous permettent de dire que, dans le contexte de Legnano, une partie considérable des postes dans les organismes publics ou des postes de dirigeants techniques ayant des charges bureaucratiques et administratives de haut niveau appartient à un « monde politique souterrain ». Celui-ci est étroitement contrôlé par des élus locaux voire des élus de niveau supérieur (niveau provincial, régional ou national). Parmi les enquêtés, certaines personnes (un coordinateur local du Parti démocrate, un journaliste de la *Prealpina*, l'ancien maire de Legnano) ont évoqué une « cannibalisation » politique d'importantes institutions non-politiques sur le territoire de Legnano (comme dans le cas de l'agence de développement Euroimpresa).

35 Cette situation souligne donc la prédominance de la dimension politique dans la structure institutionnelle de Legnano. Cela semble confirmer les résultats des recherches sur les élites locales dans d'autres villes, mettant en avant un regain de l'influence de la politique et des partis dans le recrutement des élites locales, après la période de crise qui a suivi la période de « *Tangentopoli* » (Vandelli, 1997 ; Catanzaro, *et al.*, 2002). Comme l'ont souligné Belligni *et al*. (2009), il est toutefois nécessaire d'analyser cet aspect plus en profondeur, à la lumière des changements qui affectent les partis politiques. Bien qu'on ne puisse en effet guère parler de « départisation des élites », on constate en tout cas une moindre identification et une moindre fierté d'appartenance au parti chez les personnes qui occupent des postes clairement assignés par le politique. Ceci s'inscrit en continuité avec la crise des partis de masse idéologisés et l'émergence de nouveaux partis professionnalisés, désidéologisés, cartellisés. Alors que dans le passé, au-delà, bien évidemment, de l'incontournable réalité du clientélisme, la sélection de la classe des dirigeants était de toute façon liée à la réalisation dans la société des valeurs exprimées par la culture politique de référence, le parti désidéologisé, aujourd'hui de plus en plus déconnecté des cultures politiques traditionnelles, se révèle souvent être un « courtier » qui essaye de raccorder les intérêts des différents groupes socioéconomiques. De façon forcée et quelque peu provocatrice, plutôt que de « cannibalisation politique de la société », on pourrait parler de « cannibalisation » — ou de colonisation — « sociale de la politique », à savoir d'une forte dépendance des partis politiques et des élites politiques vis-à-vis de certains pouvoirs sociaux liés aux intérêts économiques et financiers.

36 Si nous analysons de façon synthétique les trois cas de politiques urbaines examinés, en agrégeant les trois sous-groupes et en tenant compte des noms qui apparaissent dans plus d'un cas, les individus les plus importants dans au moins l'un des trois cas sont au nombre de 24, à savoir moins de la moitié des 64 noms dégagés au cours des deux premières phases de la recherche. Parmi ces 24 noms, la moitié occupe principalement des postes politiques. Ensuite, si l'on considère la « politisation » de plusieurs représentants des autres domaines, le politique semble jouer un rôle central dans l'articulation des élites de Legnano. Seuls 7 noms ont été significatifs dans les trois cas analysés. Parmi ceux-ci, 5 sont des élus locaux de premier niveau (les maires et leurs adjoints), tandis que les deux autres sont les présidents de la Banque de Legnano et de la Famille de Legnano, c'est-à-dire des deux piliers symboliques et effectifs du tissu économique et social de la ville qui, notamment dans le cas de la Famille de Legnano, jouent un rôle primordial en tant que facilitateurs du *networking* entre les différents acteurs individuels et collectifs dans la région. On peut considérer ces 7 noms comme le noyau autour duquel, grâce aux dynamiques de laformation de coalitions, se sont agrégés les différents acteurs privés dans les différents processus décisionnels qui ont affecté le contexte

urbanistique de Legnano au cours des deux dernières décennies. En un mot, nous pourrions dire que l'analyse des élites locales confirme une prévalence du rôle des « politiques » au sein des processus décisionnels qui concernent les opérations de conversion industrielle les plus importantes de la région. Il faut cependant placer au cœur de l'analyse la composition des nouveaux cadres dirigeants des partis politiques. Notre analyse démontre que ce ne sont pas des militants de longue date mais plutôt des entrepreneurs et des commerçants qui trouvent dans le parti une voie d'accès au pouvoir. Comme nous l'avons dit précédemment, l'histoire des relations entre les chefs d'entreprise et de l'élite politique constitue certainement une tradition spécifique à Legnano. Les grandes entreprises à Legnano sont toujours parvenues à faire élire leur candidat par le biais de leurs cadres dirigeants. Toutefois, quelque chose a changé suite à la cartellisation des partis. La nouvelle structure de l'élite locale correspond en partie à une configuration locale, où des communautés fermées assurent la défense des décisions prises. La mesure empirique de l'importance des acteurs de la politique urbaine observés a mis en évidence la centralité d'une personne chargée de grandes responsabilités politiques au niveau régional, un ancien dirigeant de Franco Tosi et ancien maire de Legnano, fortement intégré au sein de la Compagnia delle Opere et de Comunione e Liberazione. Il s'agit à présent d'expliquer les sources sur lesquelles s'appuie cette centralité pour la représentation des intérêts du territoire.

5. Au delà du *decision-making* : qui représente les décisions locales aux autres niveaux ?

37 Notre choix de consacrer une partie importante de notre travail empirique à mesurer sur le plan décisionnel, positionnel et réputationnel les élites locales, mais aussi à décrire leurs formes de sociabilité[14], s'est avéré être plus fructueux que ce que nous aurions pu imaginer au début de la recherche. Les acteurs sont importants et le fait de les étudier nous en apprend bien plus que le simple examen des processus et des résultats des politiques publiques ne l'aurait permis. Plus précisément, cette enquête sur les acteurs « notables » a fait émerger quelques idées cruciales en mesure de nourrir une réflexion sur les activités et les résultats de la gouvernance stratégique du territoire.

38 Face à des problèmes dramatiques, difficiles à résoudre, traversés par de fortes impulsions d'intérêts égoïstes et face au risque de marginalisation de la région, le gouvernement local n'a pas été en mesure de négocier directement avec des acteurs externes à des niveaux multiples. Il a eu recours à des personnes, à des médiateurs, capables de changer d'échelle et de négocier avec efficacité avec le gouvernement régional, l'acteur le plus important de la politique industrielle (Negrelli, Pichierri, 2010, p. 140). Grâce aux ressources obtenues à partir de ces négociations, le gouvernement local a pu s'appuyer sur un capital économique, mais aussi sur un socle de crédibilité et de légitimité pour négocier avec d'autres acteurs, notamment avec la Commission européenne.

39 Les résultats principaux de notre étude nous ont conduits à établir une distinction claire entre les acteurs engagés dans la prise de décisions relatives à la gouvernance de la désindustrialisation et les acteurs chargés de faire valoir ces décisions. Si, en fait, pour le gouvernement local, l'enjeu politique principal est traditionnellement celui d'aligner les intérêts et d'aboutir à des compromis suffisamment stables dans l'allocation des ressources disponibles, les processus de conversion des zones industrielles et de déclenchement d'un développement économique nouveau exigent une grande capacité à attirer et à mobiliser des ressources, lesquelles ne sont pas forcément locales. De nombreux ouvrages ont souligné à juste titre la manière dont cela a considérablement changé les processus de décision, tout en créant des tensions entre les décideurs, leurs bases électorales et les groupes d'intérêt (à partir de l'ouvrage précurseur de Stone, 1989). Nos résultats nous amènent à clarifier un aspect de ces tensions : la distance entre les acteurs impliqués dans la prise de décision et la formulation d'un plan de la politique urbaine, d'une part, et les acteurs chargés de représenter ces décisions pour passer à des niveaux de gouvernance supérieurs afin d'obtenir les ressources nécessaires à la mise en œuvre des décisions prises, d'autre part. Du point de vue empirique, dans le cas du

Haut-milanais, ces deux moments de choix public impliquent différents acteurs et devraient être interprétés en termes de processus clairement identifiables.

40 Ce résultat était inattendu : la distinction entre ceux qui décident et ceux qui représentent les décisions, c'est-à-dire entre le gouvernement local qui aligne les intérêts et compose un consensus sur la base de décisions de compromis, d'une part, et qui, d'autre part, représente les décisions prises pour attirer des ressources provenant d'autres niveaux de gouvernement et mobiliser les ressources privées disponibles. Pendant le cycle de diminution de la production, on a assisté à une réduction progressive de la capacité d'influence des institutions qui avaient orienté le gouvernement dans le Haut-milanais. Face à ce changement de scénario, nous avons pris la mesure de la centralité, dans les processus de la représentation des intérêts territoriaux, d'un petit nombre de personnes appartenant au cercle de la Compagnia delle Opere (CdO) au carrefour de l'économie et de la politique. Cette organisation est à la fois un syndicat de travailleurs, un fournisseur de services, un consortium délivrant des services d'aide sociale et de philanthropie ainsi qu'une fédération éducative et culturelle. Elle est l'expression économique et culturelle d'un mouvement religieux conservateur appelé *Comunione e Liberazione* (Communion et Libération). Ce dernier a été fondé à Milan dans les années 1950 et s'est développé après 1968, s'imposant comme l'instigateur d'un renouveau des formes de mobilisation au sein de la jeunesse catholique, plus spontané que ses prédécesseurs - en particulier l'Action catholique - préconisant toutefois l'entrisme et la confrontation culturelle, l'esthétisme et l'antimarxisme (Zadra 1994, Abbruzzese 2001) (11). Reconnu par l'Eglise depuis 1982 en tant qu'association de droit pontifical, le mouvement est aujourd'hui l'une des organisations qui dominent le champ du pouvoir public en Italie du Nord (le cœur économique du pays), où il a plusieurs milliers de membres et des dizaines de milliers de partisans (Cousin, Vitale, 2012). Il est prédominant en Lombardie depuis 1995, date à laquelle l'un de ses représentants historiques - Roberto Formigoni (actuellement berlusconien) - a été élu gouverneur de la Région. Du point de vue sociologique, il s'agit d'une communauté fermée (au sens wébérien), à savoir d'une association hiérarchique, basée sur l'aide mutuelle, l'amitié, l'appartenance et la loyauté envers l'organisation.

41 C'est le point qui, dans notre recherche, est apparu comme le pivot des nouvelles structures normatives du pouvoir au cours de la dernière décennie. C'est à partir de l'impulsion des principaux acteurs actifs dans la CdO qu'émergent les formes les plus innovantes et les plus potentiellement concurrentielles du nouveau contexte industriel tardif (Euroimpresa, Energy Cluster, intégration de la gestion à travers la mise en réseau des services municipaux de la région, etc.[15]). De plus, le personnel politique local apparaît largement axé sur les représentants de ce domaine de la coopération et de l'industrie. La représentation des intérêts locaux est construite sur des relations personnelles forgées au sein du mouvement populaire Communion et Libération, à la base de l'expérience de la CdO. Nous insistons sur ce point, conscients des derniers développements des théories du capital social, en particulier dans le programme de recherche de Cousin et Chauvin (2012), qui soulignent l'importance non pas seulement, du lien mais aussi des manières de l'établir.

42 La centralité de ce groupe dans la pratique de représentation des intérêts territoriaux ne peut être expliquée par ses seules caractéristiques internes (qui ne sont que l'un des facteurs explicatifs, bien que très important – nous y reviendrons). Elle doit également être expliquée en termes relationnels, d'économie symbolique du capital social, à savoir par rapport au déclin de l'élite industrielle réunie autour du cercle de la Famille de Legnano. Élite traditionnelle, enracinée en partie dans Legnano, mais également en partie très cosmopolite, caractérisée par de grands intérêts économiques, elle a abandonné la région depuis que la grande industrie manufacturière est en crise et a délégué à d'autres la gestion de la rente foncière provenant de ses biens. Elle s'est « désancrée », avec une claire stratégie de sortie des grandes familles du secteur industriel.

43 En revanche, la CdO et plus précisément*Comunione e Liberazione* ont regroupé des petits et moyens entrepreneurs, ainsi que des personnes exerçant des professions libérales, fortement ancrées dans le territoire. Elles ont par ailleurs bénéficié d'une longue période de gouvernement de la région au cours d'une quinzaine d'années où cette institution a connu une

grande expansion de ses compétences en termes de politiques publiques à impact direct sur le territoire : politiques de santé, de l'éducation, de l'environnement, politiques industrielles et politiques actives de l'emploi et de l'urbanisme, mais aussi de la programmation des fonds européens.

44 La nature hiérarchique et verticale de cette organisation multi-niveaux lui a permis de développer sa capacité à influencer des processus supra-locaux (D'Albergo, Moini, 2011), et à se projeter aux niveaux centraux l'administration régionale. En termes analytiques, nous reconnaissons ainsi l'importance de divers facteurs : l'ouverture de la structure des opportunités politiques à ce groupe, la crise de l'élite locale qui avait représenté les intérêts territoriaux auparavant, la logique de l'action interne sur laquelle nous reviendrons dans le paragraphe suivant.

45 Le sujet mérite certainement des approfondissements spécifiques qui n'ont pas fait l'objet de notre étude. Les observations que nous avons faites au sujet du Haut–milanais permettent cependant d'identifier quelques caractéristiques de ce groupe qui favorisent clairement son rôle dans la région et sa capacité à représenter les intérêts territoriaux. Certes la CdO pourrait être décrite simplement comme un groupe d'intérêt, capable d'exercer des pressions en faveur des sociétés qui lui sont affiliées. Ce raccourci a souvent été utilisé dans l'interprétation du sujet pour renvoyer ce dernier à des références théoriques bien connues dans le domaine des relations industrielles et de la science politique. Il nous semble toutefois que cette lecture sacrifierait des éléments empiriques qui ressortent de notre enquête et qui nous amènent à ne pas limiter l'analyse à ce que ses membres font au sein de cette association mais à prendre en compte ce qu'ils y échangent, en particulier pour les membres étroitement liés à l'organisation religieuse CL. L'appartenance à CdO permet aussi d'accumuler un capital social qui n'est pas tant, et pas seulement, un capital social de réciprocité mais aussi un capital de solidarité, dans lequel la défense de l'honneur et de la réputation du groupe s'articule étroitement à la défense de la cohésion interne (Pizzorno, 1999). L'interaction interne présente certaines fonctionnalités innovantes ainsi que des caractéristiques identifiées dans des corpus d'études déjà conduites. Il s'agit d'un groupe caractérisé par :

- une forte clôture ;
- la structuration hiérarchique ;
- des critères d'adhésion précis ;
- une vie associative extrêmement ritualisée ;
- l'absence presque totale de conflits internes ;
- l'efficacité des procédés de la prise de décision ;
- l'efficacité des coûts de transaction internes et de forte fidélité à l'organisation ;
- la « révision de vie » réalisée en groupes organisés en forme de rayons (chacun prend la parole à tour de rôle, en s'adressant à une autorité religieuse laïque, tandis que les autres l'écoutent) : l'aide mutuelle, l'amitié non instrumentalisée, une appartenance qui implique des personnes se situant dans les trois sphères du gouvernement, de l'administration et de la société civile.

46 Ce que nous avons vu et décrit pour la CdO du Haut-Milan ne peut pas être réduit à un cas particulier ou traité comme une exception. Et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la CdO ne fonctionne pas seulement dans ce territoire mais aussi ailleurs, dans le nord de l'Italie ; en deuxième lieu, les caractéristiques sur lesquelles la CdO fonde sa propre force sont des caractéristiques typiques/structurelles – au sens de Simmel - d'une classe d'acteurs considérables dans la politique locale, bien qu'ils ne soient pas traités par les études dans ce domaine, lesquelles tendent à mettre l'accent sur la division tripartite entre les mouvements, les partis et les groupes d'intérêt[16].

47 Dépasser les catégorisations d'une organisation telle que la CdO comme un groupe de pression ou un lobby permet de saisir plus précisément les mécanismes spécifiques dont elle se compose et sur lesquels elle fonde son fonctionnement. Nous sommes conscients, en réalité, du fait que la CdO est en elle-même essentiellement la combinaison d'une représentation d'intérêts, en particulier ceux des petites et moyennes entreprises et que, en cela, elle ne semble pas se différencier de manière significative d'organisations plus petites telles

qu'Assolombarda (association réunissant plus de 5000 entreprises principalement situées dans les provinces de Milan, Lodi, Monza et Brianza). Pourtant, la relation que cette organisation de représentation entretient avec le mouvement religieux qui l'inspire, ses expressions politiques et ses membres, qui occupent des postes de leadership importants au sein du gouvernement, font d'elle une organisation très différente d'une simple organisation de représentation des intérêts, puisqu'elle se positionne à la fois entre la société civile, le gouvernement et l'administration publique. En outre, dans les entretiens que nous avons réalisés avec des entrepreneurs adhérents, la dimension expressive et solidaire de l'appartenance était claire, très peu instrumentale. Lorsque nous avons posé à un entrepreneur des questions portant sur les sujets de discussion abordés au cours des visites régulières des délégués de CdO, alors que nous nous attendions à des questions liées aux relations de travail, à l'évolution du marché et aux synergies à réaliser avec d'autres entreprises dans le système, on nous a répondu très clairement que les sujets avaient trait aux relations de couple avec leur femme, à la difficulté d'élever des enfants, ainsi qu'à toutes les sphères strictement personnelles. De notre point de vue, il est important d'envisager ce genre de sujets, les communautés fermées fondées sur l'aide mutuelle, l'amitié et la loyauté des uns envers les autres, comme l'un des acteurs importants de politique locale, aux côtés des partis politiques, des médias, des mouvements sociaux et des groupes d'intérêt les plus traditionnels.

6. *Comment*, où, quand, par quels moyens la désindustrialisation a-t-elle été régie ?

48 La question des modalités de l'exercice du pouvoir n'est pas une question secondaire. Tout au contraire. Le défi de la désindustrialisation pour la ville de Legnano a été coûteux et difficile. Ce processus a été progressif mais, comme nous l'avons déjà souligné, il a été marqué par des transformations profondes du marché du travail local et par l'apparition de friches industrielles « énormes » par rapport à la taille de la ville et situées à proximité de son cœur.

Figure n° 2: Les grandes mutations urbaines de Legnano de 2005 à 2010.



Source : D. Pennati (2011), relevé photographique par satellite, 2009.

49 Bien sûr, la portée des processus en œuvre et de la complexité de l'ensemble des acteurs impliqués n'a pas permis au gouvernement local d'exercer individuellement son autorité et sa capacité de décision. Le Haut-milanais est certes un petit territoire mais il est extrêmement riche en groupes intermédiaires, possédant une forte identité : chaque organisation de

représentation y dispose d'un siège local, avec une grande indépendance par rapport à la ville voisine de Milan. En d'autres termes, il s'agit d'une région riche en ressources et en acteurs dotés d'un fort « sentiment d'appartenance » (Negrelli, Pichierri, 2010, p. 131). Le gouvernement de la ville a dû mobiliser et coordonner les acteurs publics et privés disponibles, provenant non seulement de l'intérieur des étroites limites administratives de la ville mais aussi de l'ensemble du Haut-milanais pour trouver des pistes communes et des trajectoires partagées.

50 Comment la gouvernance de la désindustrialisation a-t-elle été menée ? La coordination des acteurs publics et privés a abouti à la création d'une agence de développement (Pacetti, Pichierri, 2010) et de ses *spin-off* qui ont été utilisés en tant que dispositif organisationnel pour attirer des fonds européens, mettre en œuvre des initiatives de formation et de soutien aux moyennes entreprises (dans certains cas, même des petites entreprises) et lancer des processus d'internationalisation. La modalité distributive a été orientée vers la prévention des conflits susceptibles de déchirer les petites communes du Haut-milanais et de Legnano. En définitive, ce mode de gouvernance a abouti à une certaine insatisfaction, avec en toile de fond des plaintes mais sans protestations ou ruptures manifestes.

51 Tous les problèmes de circulation, de réalisation de zones industrielles communes à plusieurs villes voisines ou d'un plan stratégique pour le transport ferroviaire ont été reportés et n'ont jamais abouti à une décision, entraînant d'importants coûts pour le territoire, une certaine perte de compétitivité et l'exclusion de certaines sociétés relocalisées dans le Nord-Ouest, mieux connecté et mieux équipé. En d'autres termes, les problèmes de coordination entre les municipalités qui ne pouvaient être traités par l'agence de développement ont été systématiquement reportés.

52 Dans le même temps, la réduction des transferts de l'Etat aux communes, l'abolition de l'impôt foncier municipal sur la résidence principale (ICI) au cours de ces dernières années et l'incapacité à réduire les coûts structurés sur la base de critères de construction d'un consensus vers ses propres clientèles de référence ont amené les communes du Haut-milanais et, en particulier, celle de Legnano à une forte dépendance vis-à-vis de l'urbanisation, à savoir de la réalisation de nouvelles constructions de bâtiments civils. Les coûts d'urbanisation sont devenus une partie intégrante des dépenses courantes des administrations et le gouvernement local a perdu sa capacité à réduire la croissance urbaine et à en gérer le développement. La nouvelle législation régionale en matière de planification contractualisée a fourni le cadre qui a permis et renforcé cette dynamique. L'urbanisation n'a pas été gérée ou, plutôt, a été gérée dans le but de « faire de l'argent », sans tenir compte des conséquences de la croissance sur les transports, les services et la cohésion sociale.

53 Plus généralement, de nombreux aspects sociaux de la vie urbaine n'ont pas été très bien gérés. Si on peut reconnaître l'importance de la planification concertée réalisée par toutes les communes du Haut-milanais – avec la mise en place de certains services gérés conjointement et d'innovations permettant de régulariser la gestion des soins à domicile - les dimensions sociales de la cohésion des villes ne semblent toutefois pas avoir attiré l'attention du gouvernement local. L'intégration sociale des immigrants, le traitement de la cohabitation dans les quartiers populaires et le développement d'une mixité équilibrée dans les écoles publiques ont fait l'objet d'une attention sporadique. Face à des inégalités territoriales marquées entre les différents quartiers (voir tableau no. 2), les thèmes de la réduction des inégalités n'ont jamais été à l'ordre du jour de l'agenda politique local.

54 Plus précisément, dans la gouvernance de la désindustrialisation, la question de la réduction des inégalités et de la concentration de la pauvreté dans certains quartiers a été négligée. La ville apparaît aujourd'hui marquée par une certaine différenciation des quartiers tant au niveau des conditions sociales des habitants que des statuts d'occupation des logements. Ceci étant dit, Legnano reste une ville riche et la polarisation s'organise essentiellement au sein d'un spectre allant des fractions supérieures aux fractions inférieures de la classe moyenne. La pauvreté extrême et la criminalité ne se manifestent pas de manière dramatique. Elles n'atteignent des niveaux statistiques significatifs que dans des rues spécifiques et des micro-

zones particulièrement ségréguées. Mais ces problèmes auraient pu être gérés si ces zones (et leurs habitants) avaient été gouvernées (voir Le Galès, 2011).

55 Nous présentons ci-dessous un aperçu de la répartition du niveau de diplôme dans les différents quartiers de la ville (voir aussi Migliavacca, Vitale, 2011). On peut observer une tendance à la hausse du niveau d'éducation dans tous les quartiers. Cette tendance est constante et l'augmentation du nombre des diplômés est proportionnelle au niveau initial du quartier considéré, ce qui n'est guère surprenant. Dans le même temps, en regardant le pourcentage des personnes qui ont arrêté leurs études au collège, le pourcentage demeure plus élevé que celui de la moyenne de la ville dans seulement trois des quartiers les plus marginaux (Canazze, Sao Paulo, Mazzafame), ce qui prouve qu'une décennie de mobilité de la population n'a pas réussi à influer sur la structure sociale des quartiers.

Table n° 2. Distribution du niveau de diplôme, 1991 et 2001. Population résidente depuis 6 ans ou plus

	« Laurea » ou diplôme universitaire ou de troisième cycle de type non universitaire		Diplôme d'école secondaire supérieure		École moyenne inférieure (équivalent au collège en France)		Licence élémentaire (équivalent de l'école primaire)		Sans aucun diplôme	
	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001	1991	2001
S. Magno	9,3	13,2	29,7	32,1	34,5	29,5	26,6	19,0	6,9	6,2
S. Ambrogio	7,7	14,1	27,5	31,8	35,9	29,7	28,9	17,8	7,6	6,6
S. Domenico	11,1	16,5	30,9	34,4	35,0	30,0	23,0	13,8	6,3	5,2
S. Martino	6,0	11,2	29,6	32,6	37,1	30,0	27,3	18,9	6,7	7,2
Legnarello	4,9	10,0	25,6	33,7	36,6	29,8	33,0	20,4	7,6	6,0
S. Erasmo	3,7	8,1	23,0	27,2	38,3	31,8	35,0	24,4	9,1	8,4
S. Bernardino	3,2	7,3	21,4	29,0	37,4	33,1	38,0	23,7	7,3	7,0
La Flora	4,5	8,5	26,2	31,4	38,4	32,7	30,9	20,4	9,1	7,0
Moyenne	5,6	9,9	26,2	31,1	36,9	31,3	31,3	20,7	7,8	6,9

Source : Recensement général de la population, ISTAT. Elaboration Migliavacca, Vitale (2011).

56 Dans l'ensemble, peu d'attention est accordée aux nouveaux risques sociaux et aux formes de vulnérabilité générés par le changement démographique et par l'augmentation du nombre d'individus en situation de dépendance. Le problème de la création et du maintien des emplois face à la crise industrielle a pris le pas sur les autres problèmes, considérés alors comme secondaires, ou comme relevant des capacités autonormatives de la société civile.

57 Les lieux, les temps, les modalités de la gouvernance de la désindustrialisation se sont révélés très sélectifs (la question sociale n'a pas été totalement administrée et quelques-uns des groupes les plus vulnérables n'ont pas bénéficié des ressources allouées) et très influencés par les communautés fermées privées qui garantissent une gouvernance multi-niveaux, en attirant des ressources considérables et en trouvant des partenaires influents. La spécificité de la gouvernance multi-niveaux à Legnano (sa dépendance à l'égard des communautés fermées, dont on a mesuré la familiarité avec des courtiers individuels dotés d'une longue expérience politique) a marqué et influencé les choix, les outils et le calendrier de l'administration locale. Elle a également marqué les formes d'*accountability* (pratique du « compte rendu » technique et politique) et l'évaluation des politiques mises en œuvre. Elle a finalement rendu Legnano et le Haut-milanais fortement dépendants vis-à-vis du centre régional, dans un contexte institutionnel désormais monocratique[17]. Cette dépendance institutionnelle sans conflit est apparue de manière évidente dans le cas du projet d'extension ferroviaire et de réalisation d'une troisième voie sur un segment urbain de la ligne, planifié comme projet stratégique

régional et fortement contesté par les habitants des immeubles riverains. Ce conflit ne s'est pas étendu au-delà du cercle des propriétaires impliqués. Il n'y a pas eu de protestations dans les arènes institutionnelles, ni de véritable opposition de la part des collectivités locales. Dans cette dynamique, les divergences d'intérêts entre les municipalités et la région n'ont pas servi de tremplin à un classique conflit centre-périphérie, ni à des formes de négociation en mesure de redéfinir les termes de la question (ce qui avait pourtant été souhaité par les comités de citoyens).

7. L'invisible mais effective représentation du Haut-Milan

58 Dans cette dernière section, nous cherchons à tirer des conclusions quant à la défense des intérêts du Haut-milanais et, donc, aux possibilités d'une gouvernance politique du territoire.

59 Revenons un instant à notre choix de mener une enquête de communauté centrée sur une population spécifique, et donc de se restreindre pendant une période donnée à une zone très limitée. Cela a comporté l'étude de différents processus, pas seulement politiques, mais également historiques. Bien que nos méthodes nous aient amenés à travailler sur des acteurs de nature très différente, membres d'entreprises, de syndicats, d'associations ou simples citoyens résidant sur le territoire, nous avons constaté, dans l'ensemble, une faible indépendance de la société civile et une forte politisation des logiques d'action des acteurs de la région. Cependant, les acteurs qui sont actuellement issus de la sphère politique (partis politiques et acteurs membres de l'administration de la ville) n'agissent pas selon la logique à laquelle on pourrait s'attendre, à savoir en tant qu'acteurs politiques typiques, car leur conduite personnelle a été préalablement conditionnée par une très forte influence des logiques d'action provenant d'autres domaines (économique, social, administratif et religieux). En fin de compte, la délégation de la tâche de défense des intérêts territoriaux à des individus et à des organisations directement liés à *Comunione e Liberazione* ne prend pas la e forme d'un néopatrimonialisme plus ou moins basé sur la clientèle. On a donc là un cas exemplaire de différenciation *défaillante* des politiques (et de ses logiques d'action) par rapport à d'autres sphères sociales et d'une politisation se déroulant au sein d'une communauté fermée, dans laquelle la représentation des intérêts territoriaux n'est pas le mandat prioritaire mais l'une des tâches possibles parmi les stratégies décidées sur la base d'équilibres et de priorités externes au territoire.

60 Les communautés fermées, construites sur la base de relations personnelles, de relations vivantes, développées dans le cadre d'un militantisme associatif et religieux, ont constitué la principale ressource sur laquelle le gouvernement local s'est appuyé avec succès pour représenter ses décisions, pour attirer et mobiliser des ressources. Dans le même temps, en raison de l'existence de ces communautés fermées, le gouvernement s'est affaibli, en établissant une relation de dépendance implicite et incontournable avec ceux qui, grâce à des contacts et affiliations personnelles, sont en mesure de jouer un rôle de médiateur dans des ordres hiérarchiques de relations verticales : à savoir, des individus bien enracinés au niveau local, dotés de relations exclusives avec les autres niveaux.

61 Capable d'attirer une demande sans être en mesure de la représenter à d'autres niveaux de gouvernement, le gouvernement local a renoncé en grande partie à garder le contrôle des processus de mise en ouvre et à capitaliser les résultats de ses politiques : il devient ainsi un centre de services destinés à des réseaux (plus ou moins) privés, sans être capable de les représenter individuellement dans l'intérêt général.

62 Certes, les relations multi-niveaux sont difficiles à garder au niveau impersonnel et institutionnel. Ce n'est pas une question de procédure et le capital social correspond plus fréquemment à une dotation individuelle qu'à une organisation (Burt, 2005). Néanmoins, il y a des cas où la capacité de remonter (et vice versa) dans la représentation des intérêts relève précisément de l'administration en tant que telle, sans dépendre des individus. Il s'agit probablement de cas très rares en Italie, où même les jeux d'échelles et la gouvernance multi-niveaux sont peu fluides (Piattoni, 2010). Lorsque cette capacité est exercée par les partis politiques, bien qu'elle ne fasse pas partie du répertoire de l'administration, elle reste de toute façon plus visible et facilement reconnaissable dans les rapports de force au sein de la coalition

au gouvernement. Quand elle se structure à partir des individus - y compris ceux au sein des partis politiques[18]–, cette capacité accroît la vulnérabilité de l'administration et de son pouvoir de contrôle sur les jeux coopératifs du développement territorial.

63 Évidemment, le processus de l'hyperpolitisation, de la dédifférenciation de la politique et de la redéfinition des rôles de représentation territoriale du gouvernement local se produit dans un contexte où se croisent simultanément plusieurs facteurs.

64 Tout d'abord, comme cela a été observé, en particulier en référence aux processus de planification et de régulation urbaine, on constate une tendance à considérer comme nécessaires et indiscutables les décisions que la classe dirigeante est appelée à prendre. La réduction des transferts étatiques aux collectivités locales, la tendance à l'externalisation des processus de production, la crise sont autant d'éléments considérés comme « donnés », face auxquels les orientations des acteurs sont canalisées dans des flux décisionnels qui dépendent très peu des décisions des gouvernements locaux. C'est très nettement le cas en ce qui concerne ce que la sociologie économique appelle généralement des « investissements soft », à savoir des projets et infrastructures (y compris dans le domaine de la politique sociale) déconnectés des dépenses courantes, bloqués à cause des salaires et des amortissements des investissements antérieurs, qui ne peuvent être touchés sans amener l'organisme public à faire faillite (Streeck, 2011). Nous sommes donc en présence d'un cadre politique très inerte, passif et peu capable de produire de l'innovation politique (voir aussi Pinson, 2009).

65 Sur un autre plan, on doit nécessairement tenir compte des transformations du contexte global dans lequel s'exerce la politique italienne tant au niveau national que local. En effet, nous avons observé l'absence de débat public sur les trois thèmes analysés (urbanisme, transformations industrielles, hôpital). Ces sujets ne font pas l'objet d'un traitement factuel dans les arènes politiques de conseil, ni même dans l'opinion publique. Le politique – en tant que capacité à orienter des décisions et à exercer des choix entre divers plans d'action - apparaît résiduel, sinon inutile ou même nuisible.

66 Lorsque les acteurs mobilisés autour de thèmes de mécontentement tentent de s'organiser de manière pertinente pour agir au sein du système politique et institutionnel, on voit affleurer des signes dépolitisation. Ces acteurs, comme ceux réunis au sein de la liste civique liée au groupe *Polis*, ont tendance à vouloir s'affranchir des formes d'organisation typiques des partis politiques et à rejeter les formes les plus établies de représentation et de débat politique, comme le clivage gauche / droite au profit de répertoires de discours et d'action relevant davantage du monde de la technique. Ce faisant, ils contribuent aux logiques générales de dépolitisation.

67 Le manque de confrontations publiques nous renvoie à l'affaiblissement de la plupart des structures qui ont historiquement produit les éléments du débat et ses sujets actuels (voir aussi Lefèvre, 2009). Les structures organisationnelles appartenant tant aux partis politiques qu'aux usines se sont profondément transformées et ne semblent plus avoir les caractéristiques - y compris à cause du grand nombre des membres militants - nécessaires à la prise de décision publique. Toutefois, il serait évidemment hâtif d'en déduire une disparition des partis politiques ou des arènes publiques en général. Les partis se redéfinissent, dans le contexte de dispersion du conflit sur lequel nous avons attiré l'attention auparavant. Il est vrai que les nouvelles caractéristiques du tissu économico-productif et social ont interrompu la chaîne qui reliait l'emploi des pères à celui de leurs enfants et même la hiérarchie sociale des figures importantes dans les territoires - en particulier, celle des gestionnaires de grandes et moyennes entreprises historiquement installés dans le Haut-milanais et dans la Brianza. Dans cette région, en revanche, ainsi que dans de nombreuses autres régions de la province de Milan et de la Brianza, nous avons assisté à la croissance de l'entreprise politique et économique d'un mouvement religieux *sui generis*. Les représentants de *Comunione e Liberazione* sont capables d'exprimer les intérêts du territoire, en remplaçant l'action des institutions légitimes (le maire, les conseillers, etc.), parce qu'ils sont techniquement plus compétents, dotés d'un type d'organisation très efficace, sans conflits internes et bénéficiant d'un enracinement populaire sur la base de stratégies urbaines et territoriales. Si une grande partie de leur force peut s'expliquer par l'observation de leur structure interne, des compétences par lesquelles ils se socialisent et des stratégies néopatrimoniales et clientélistes qu'ils utilisent, il faut aussi

tenir compte d'une certaine faiblesse de la concurrence et du déclin des élites traditionnelles de la région. Les partis de centre-gauche, de toute façon, bien que très affaiblis dans la période où la recherche a été effectuée (2008-10) ainsi que tout au long des deux décennies précédentes, sont tout de même parvenus à gagner les élections dans une phase où le centre-droite national n'a plus été en mesure de mobiliser son électorat et où*Comunione e Liberazione* a réduit son investissement électoral sur le territoire. La nouvelle coalition de gouvernement, cependant, doit encore trouver une façon de représenter les intérêts du territoire lui permettant de se démarquer de la reproduction des mécanismes de centrage sur les organisations particularistes qui représentent, comme on l'a constaté au cours de cette ethnographie, l'un des traits spécifiques du Haut-milanais.

Bibliographie

Abbruzzese, S. (2001), *Comunione e liberazione*, il Mulino, Bologne.

Bachrach, P. et Baratz, M. (1962), « Two Faces of Power », *American Political Science Review*, 56, pp. 947-52.

Bagnasco, A. (1999), *Tracce di Comunità*, il Mulino, Bologne.

Bagnasco, A. (2010), « Il Nord : una città-regione globale ? », in : Perulli, P. et Pichierri, A. (sous la direction de), *La crisi italiana nel mondo globale*, Einaudi, Torino, pp. 389-413.

Barca, F. (2006), *Italia frenata*, Donzelli, Rome.

Bartik, T. (2009), « The Revitalization of Older Industrial Cities: A Review Essay of Retooling for Growth », *Growth and Change*, 1, pp. 1–29.

Bassoli, M. et Polizzi, E. (sous la direction de) (2011), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Franco Angeli, Milan.

Bell, D. et Jayne, M. (2009), « Small Cities ? Towards a Research Agenda », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33, 3, pp. 683–99.

Belligni, S., Ravazzi, S. et Salerno R. (2009), « Regime urbano e coalizione di governo a Torino », *Polis*, 23, 1, pp. 5-30.

Betelli, M. et Oldrini, A. (2009), *Programma di sviluppo 236/93. La struttura produttiva ed il mercato del lavoro dell'Alto Milanese e dell'Area 236*, Euroimpresa/Eurolavoro, Legnano.

Biorcio, R. (2003), « The Lega Nord and the Italian Media System », in : Mazzoleni, G, Stewart, J. et Horsfield, B. (sous la direction de), *The Media and Neo-populism*, Praeger, Westport. Conn., pp. 71-94.

Bobbio, L. (2005), « Italy: After the storm », in : Denters B. et Rose, L.E. (sous la direction de) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave, Londres, pp. 29-46.

Bolocan Goldstein, M., Botti, S. et Pasqui, G. (2011), *Nord Ovest Milano. Uno studio geografico operativo*, Electa, Milan.

Borraz, O. et Le Galès, P. (2010), « Urban Governance in Europe : The Government of What ? », *Métropoles* [En ligne], 7. URL : http://metropoles.revues.org/4297

Burt, R. (2005), *Brokerage & Closure. An Introduction to Social Capital,* Oxford University Press, Oxford.

Cafagna, L. (1977), « La rivoluzione industriale in Italia, 1830 – 1900 », in : Mori G. (sous la direction de), *L'industrializzazione in Italia (1861 - 1900)*, il Mulino, Bologne, pp. 57-71.

Caruso, L., Cordella, G. et Pennati, D. (2011), « Trasformazioni urbane e rendita immobiliare », in : Tosi, S. et Vitale, T. (sous la direction de), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, Milan, pp. 87-121.

Catanzaro, R., Piselli, F., Ramella, F. et Trigilia, C. (sous la direction de) (2002), *Comuni nuovi*, il Mulino, Bologne.

Cgil Lombardia (2010), *I conti del signor "Procapite"*, Osservatorio della contrattazione territoriale, Milan.

Cirulli, A. (2011), *L'élite : posizione e reputazione*, in : Tosi S., Vitale T. (sous la direction de), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, Milan, pp. 203-225.

Cotta, M. et Verzichelli, L. (2007), *Political Institutions in Italy*, Oxford University Press, Oxford.

Cousin, B. et Chauvin, S. (2010), « La dimension symbolique du capital social : les grands cercles et Rotary clubs de Milan », *Sociétés Contemporaines*, 77, pp. 111-38.

Cousin, B. et Chauvin, S. (2012), « L'économie symbolique du capital social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193, pp. 96-103.

Cousin, B. et Vitale, T. (2012), « Italian Intellectuals and the Promotion of Islamophobia after 9/11 », in : Morgan G. et Poynting, S. (sous la direction de), *Global Islamophobia: Muslims and Moral Panic in the West*, Ashgate, Aldershot, pp. 47-66.

D'Albergo, E. et Moini, G., (2011), « Società civile e politics of scaling : mobilitazioni locali e governo metropolitano a Roma », *Partecipazione e conflitto*, 2, pp. 5-27.

Dente, B. (1997), « Sub-national governments in the long Italian transition », *West European Politics*, 1, pp. 176-193.

Elgie, R. (1998), « The Classification of Democratic Regime Types », *European Journal of Political Research*, 33, 2, pp. 219-238.

Istituto Piepoli (2007), *Esiste l' "homo altomilaniensis" ?*, working paper, Milan.

Le Galès, P. (2011), « Urban governance in Europe: What is governed? », in: Bridge, G. et Watson, S. (sous la direction de), *The new Blackwell companion to the City*, Wiley-Blackwell, New York, pp. 747-758.

Le Galès, P. et Voelzkow, H. (2001), « Introduction: the governance of local économies », in: Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C. et Voelzkow H. (sous la direction de), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-24.

Lefèvre, C. (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ, Paris.

Magatti, M. (1991), *Mercato e forze sociali*, il Mulino, Bologne.

McGahey, R.M. et Vey, J.S. (sous la direction de) (2008), *Retooling for growth: Building a 21st century economy in America's older industrial areas*,The Brookings Institution, Washington.

Migliavacca, M. et Vitale, T. (2011), « Struttura sociale e diseguaglianze interne », in : Tosi, S. et Vitale, T. (sous la direction de), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, Milan, pp. 67-85.

Musella, F. (2009), *Governi monocratici,* il Mulino, Bologne.

Negrelli, S. et Pichierri, A. (2010), « Imprese globali, attori locali », in : Negrelli S., et Pichierri, A. (sous la direction de), *Imprese globali, attori locali*, FrancoAngeli, Milan, pp. 130-141.

OML (2007), *Osservatorio del mercato del lavoro della Provincia di Milano. Rapporto 2007*, Rapport de recherche, Milan.

Pacetti, V. et Pichierri, A. (2010), *Governance and Agencies : New Policy Instruments up against the Crisis*, Pifo Occasional Paper, n. 10, page consultée le 08.03.2013, http://fss.plone.uni-giessen.de/fss/fbz/fb03/institute/institut-fur-politikwissenschaft/pifo/occasional/governance-and-agencies-new-policy-instruments-up-against-the-crisis/file/pifo10_v5_X3.pdf.

Perulli, P. et Pichierri, A. (sous la direction de) (2010), *La crisi italiana nel mondo globale*, Einaudi, Torino.

Piattoni, S. (2010), *The Theory of Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.

Piattoni, S. et Brunazzo, M. (2010), « Italy: The Subnational dimension to Stregthening Democracy », in: Loughlin, J., Hendrikse, F. et Lidstrom, A. (sous la direction de), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 331-355.

Pinson, G. (2009), « Il progetto come strumento d'azione pubblica urbana », in : Lascoumes, P. et Le Galès, P. (sous la direction de), *Gli stumenti per governare*, Bruno Mondadori, Milano (édition italienne révisé), pp. 107-48.

Pizzorno, A. (1960 ; II édition sous la direction de T. Vitale, 2011), *Comunità e razionalizzazione. Ricerca sociologica su un caso di sviluppo industriale*, Marsilio, Venise.

Pizzorno, A. (1999), « Perchè si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale », *Stato e mercato,* 3, pp. 373-394.

Samoré, F. (2011), « Uno sguardo storico sulla società alto milanese nel XIX e XX secolo », in : Tosi, S. et Vitale, T. (sous la direction de), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, Milan, pp. 33-66.

Stone, C. (1989), *Regime Politics Governing Atlanta, 1946–1988*, University Press of Kansas, Lawrence.

Streeck, W. et Mertens, D. (2011), *Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary?*, MPIfG Discussion Paper 11/12, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Cologne, page consultée le 08.03.2013, http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp11-12.pdf.

Tajani, C. (2011), « Il governo economico del territorio », in : Tosi, S. et Vitale, T. (sous la direction de), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto milanese*, Bruno Mondadori, Milano, pp. 123-148.

Vandelli, L. (1997), *Sindaci e miti*, il Mulino, Bologne.

Villa, R. et Villa, R. (2010), *Ti ricordi quella sera ? La storia delle prime televisioni private in Italia raccontata da uno dei protagonisti*, Edizioni Televideo3, Legnano.

Vitale, T. (2011), « Una ricerca che tiene nel tempo », in : Pizzorno, A., *Comunità e razionalizzazione. Ricerca sociologica su un caso di sviluppo industriale*, (1960 ; II édition sous la direction de T. Vitale, 2011), Marsilio, Venise, pp. 7-24.

Zadra, D. (1994), « Comunione e Liberazione: A Fundamentalist Idea of Power », in : Marty, M.E. et Appleby, R.S. (sous la direction de), *Accounting for Fundamentalisms. The Dynamic Character of Movements*, The University of Chicago Press*,* Chicago, pp. 124-148.

Notes

1 Cet article est le résultat d'une recherche coordonnée par les deux auteurs de l'article et financée grâce à la générosité du *Centre d'études européennes* de *Sciences Po*, de la *Fondazione Iniziative Sociali e Culturali di Canegrate* , ainsi que du *Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale* de l'*Università degli Studi di Milano-Bicocca*. Les auteurs tiennent à remercier les trois rapporteurs anonymes pour leurs précieux commentaires critiques ; Corrado Barbot, pour la confiance qu'il leur a accordée ; toutes les personnes du Haut-milanais que nous avons rencontrées et interviewées ; Francesca Artioli, Arnaldo Bagnasco, Roberto Biorcio, Matteo Bolocan, Patrick Le Galès, Oscar Mazzoleni, Marco Oberti, Gabriele Pasqui, Paolo Perulli, Angelo Pichierri, Julie Pollard et Costanzo Ranci pour leurs précieux commentaires ; et surtout les autres membres de l'équipe de recherche avec laquelle nous avons mené notre enquête de terrain : Michela Barbot, Loris Caruso, Adriano Cirulli, Enrico Claps, Giulia Cordella, Alberta Giorgi, Roberta Marzorati, Mauro Migliavacca, Daniele Pennati, Emanuele Polizzi, Francesco Samorè, e Cristina Tajani.

2 Cette ville est « petite » d'un point de vue purement quantitatif (en termes de nombre d'habitants). Elle est peuplée de moins de 58 000 habitants. Pourtant, elle présente tous les éléments d'une ville moyenne : l'articulation des corps intermédiaires et des groupes d'intérêt à l'échelle municipale, une forte indépendance à l'égard des élites des autres villes voisines, une forte identité, la capacité de se positionner en tant que centre politique et social sur le territoire environnant (252 961 habitants en 2008, compte tenu de la définition actuelle donnée par l'administration du Haut-milanais, cf. figure n° 1 en annexes ; 126 819 habitants, si l'on ne tient compte que des communes de l'Axe du Simplon : Nerviano, Parabiago, Canegrate, San Vittore Olona, San Giorgio su Legnano, Legnano).

3 Comme nous le verrons ultérieurement, nous avons ajouté à cette typologie un type supplémentaire, à la fois analytiquement distinct et très pertinent pour comprendre la manière dont a été régie l'industrialisation et la représentation des intérêts régionaux : nous verrons plus loin qu'il s'agit de groupes fermés d'entraide et de loyauté envers l'organisation.

4 La définition du Haut-milanais est une question complexe et parfois controversée sur le plan politique (voir Samorè, 2011).

5 Ces problématiques, ainsi que les dynamiques qui leur sont associées, que nous avons observées dans le cadre de notre étude sur les transformations du Haut-milanais, sont en fait caractéristiques de nombreuses régions du nord de l'Italie. Elles définissent la trame commune et diffuse de ce qui a souvent été désigné sous le nom de « question septentrionale » (Tosi, Vitale, 2011).

6 Pour approfondir ce point, cf. Tajani (2011).

7 Pour approfondir ce point, cf. Caruso, *et al.* (2011).

8 Pour une analyse de processus similaires en Italie du Nord, cf. Perulli, Pichierri (2010), dans le nord-est de l'Italie en particulier, cf. Bolocan, Pasqui (2011).

9 *Antenna 3* renait en 1977 des cendres de *TeleAltoMilanese*, dont le siège était à Busto Arsizio. Fondée par Renzo Villa en collaboration avec Enzo Tortora, cette chaine a été le premier opérateur privé italien à avoir connu un certain succès au-delà de son rayonnement local (Villa, Villa, 2010).

10 En effet, dans la seule commune de Legnano, on compte 5 associations environnementales, 19 associations d'anciens membres des forces armées, 60 associations et cercles culturels, 26 associations professionnelles et syndicales, 55 associations sociales et de bénévolat, 97 associations sportives, 9 autres associations diverses (parmi lesquelles le CRAL, des groupes après-travail (*circoli dopo lavoro*) et des

associations de quartiers), en plus des 8 « Contrade » (quartiers en compétition pour le Palio), chacune d'entre elles promouvant des fondations, des organisations de solidarité et des initiatives sociales. Cette composition est en effet impressionnante pour une si petite ville.

11 Jusqu'en 2010, pas même le secteur associatif, « troisième secteur », dans ses branches sociales, culturelles et sportives, ne semblait vouloir encourager le débat sur la présence du crime organisé (en particulier la « Locale » de Legnano-Lonate Pozzolo).

12 Ce paragraphe s'appuie largement sur Cirulli (2011).

13 Cf. Cirulli (2011).

14 Pour approfondir la question de la centralité des cercles de sociabilité bourgeoise à Milan, voir Cousin, Chauvin (2009).

15 Pour une introduction aux processus de gouvernance dans la production de biens et services collectifs en Italie cf. Bassoli, Polizzi (2011).

16 Il est possible d'ailleurs que les caractéristiques que nous avons observées au sein de ce groupe soient communes à d'autres communautés fermées qui influencent de manière significative la vie politique locale et la façon de représenter les intérêts territoriaux, tels que les loges maçonniques. Il ne s'agit là cependant que d'une hypothèse à explorer dans des recherches ultérieures.

17 Le concept de gouvernement monocratique représente une configuration de pouvoir dans laquelle le Président ou le Premier ministre, « promeut une politique publique, décide du contenu de la politique publique et est responsable de la réussite ou de l'échec des politiques publiques » (Elgie, 1998 , p. 231). La réforme a lancé dans les régions italiennes « un processus clair de présidentialisation, une transformation substantielle des règles de gouvernement qui conduit à la concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif et au renforcement de son sommet monocratique » (Musella, 2009, p. 87).

18 Et précisément lorsque cette représentation des intérêts dépend de la capacité des individus à mobiliser leurs relations personnelles uniques et irremplaçables, résultant de leur biographie personnelle.

Pour citer cet article

Référence électronique

Simone Tosi et Tommaso Vitale, « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles* [En ligne], 12 | 2013, mis en ligne le 31 mai 2013, consulté le 20 juin 2013. URL : http://metropoles.revues.org/4679

À propos des auteurs

Simone Tosi
Maître de conference en Sociologie, Dipartimento di Sociologia e ricerca sociale, Università di Milano-Bicocca
simone.tosi@unimib.it
Tommaso Vitale
« Associate Professor » de Sociologie, Centre d'études européennes, Sciences Po
tommaso.vitale@sciences-po.fr

Droits d'auteur

© Tous droits réservés

Résumés

Aboutissement d'une enquête de communauté menée sur deux ans et demi dans le Haut-milanais (2008-2010), cette étude s'intéresse à la manière dont a été gouvernée la reconversion industrielle dans cette région, en se concentrant tout particulièrement sur la ville de Legnano. La première partie expose le cadre théorique mobilisé pour cette étude, à savoir la *political economy* de la petite ville, qui s'intéresse particulièrement à l'articulation entre dimensions politiques et dimensions économiques. La partie suivante présente les données que nous avons collectées pour répondre à la question principale de l'enquête. Nous présentons notamment

des données positionnelles et réputationnelles sur les élites qui ont joué un rôle majeur dans la reconversion de trois zones stratégiques. Dans la dernière partie de cette étude, nous nous interrogeons sur les aspects politiques du gouvernement du territoire en distinguant les acteurs décisionnaires au niveau local de ceux qui sont en mesure de les représenter à d'autres niveaux, afin de mobiliser des ressources grâce auxquelles il devient possible de mettre en œuvre ces décisions. Ainsi, les acteurs du gouvernement local sont-ils en mesure de s'ériger en tant qu'interlocuteurs face aux demandes sociales, de recueillir et de filtrer les requêtes et les intérêts qui émanent du territoire, et de structurer les modalités de coordination entre autorités locales et principaux acteurs économiques. Pourtant, la représentation de ces intérêts à des niveaux supérieurs est déléguée à des groupes segmentaires à forte solidarité interne.

In a community study carried out for two years and half in Legnano (2008-10) we investigate the government of its industrial conversion. The first section justifies a sociology of a small town, and plea for a glance closely linking political and economic dimensions of urban transformation. In the second paragraph we retrace the map of the elite who played a major role within three major urban regeneration programs. We used both positional and reputational methods. The final section focuses on the governance mode, distinguishing between decision-making and the representation of territorial interests. We highlight a certain capacity of the local government to collect and select requests and interests arising from the territory, and to structure the coordination between local authorities and the main economic actors. At the same time, however, the representation of these interests at higher levels is delegated to segmental groups characterized by strong internal solidarity. A certain level of opacity of the representation of territorial interests at the regional level raises some questions relating to democracy and accountability.

Entrées d'index

Mots-clés : capital social, élite, gouvernement local, groupe d'intérêt, inégalité territoriale, représentation d'intérêts, sociologie, économie politique urbaine
Keywords : elite, interest group territorial inequality, interest representation, local government, social capital, sociology, urban political economy