

Milan, une ville qui s'autorégule

Deborah Galimberti

doctorante en sciences politiques à l'Université Jean-Monnet de Saint-Étienne
et à l'Université Bicocca de Milan.

Article écrit pour la revue M3 n°4

Milan, capitale économique d'Italie et ville non gouvernée : voilà ce qui retient l'attention des observateurs étrangers. La ville de Milan et la région urbaine qui l'entoure sont l'archétype du développement économique italien de l'après-seconde guerre mondiale. Elle résulte des efforts et de l'action d'une multitude d'acteurs — grands groupes, autoentrepreneurs, PME, banques locales, fondations et associations — guidés par ce sentiment commun que le sociologue italien Giuseppe De Rita identifiait dans un article du *Corriere della Sera* d'avril 2012 comme l'antique esprit de *far da sé* (faire par soi-même)... Milan est une ville au pouvoir polycentrique, dominée par les autonomies fonctionnelles (chambre de commerce, fondations bancaires, universités). Elle a adopté un modèle de développement fondé sur des mécanismes d'autorégulation et de subsidiarité horizontale, aussi bien dans la sphère du développement économique que dans la sphère sociale. Milan a été une ville au tissu productif et social très diversifié (en termes de secteurs d'activités, de types d'emplois), garante d'une certaine cohésion sociale. Cette situation lui a permis, au cours des années 1980, d'accompagner le passage d'une économie fordiste à une économie de la connaissance et tertiaire avancée, sans traumatisme majeur.

La longue tradition de « faire par soi-même »

À l'aube de la crise internationale, les élites milanaises s'interrogent désormais sur l'impact du ralentissement de la croissance et ses conséquences sur la situation sociale de la ville. Au fond, le modèle de développement, fondé sur un principe de gouvernement faible, qui s'est imposé dans les vingt dernières années est-il encore souhaitable pour l'avenir ? Si, au début des années 1990, la plupart des villes européennes lançaient des projets de planification stratégiques (Barcelone et Lyon en sont des exemples), Milan était déjà perçue comme une ville en compétition, mais sans stratégie collective publique revendiquée. Les scandales liés à l'opération « Mains propres » ont en effet contribué à paralyser la ville, qui a connu alors une période d'immobilisme décisionnel et de stagnation. Aucune innovation politique significative n'a été engagée au cours du mandat du maire Marco Formentini (Ligue du Nord). Gabriele Albertini (centre-droite), qui lui a succédé, a adopté la figure du « maire administrateur de pavillon » (selon ses propres mots), pour souligner son engagement *a minima* dans le développement de la ville. Élu pendant deux mandats, son style a été repris ensuite par Letizia Moratti (centre-droite). Milan a enfin devancé la crise politique de la majorité de centre-droite, avec l'élection en 2011 de l'avocat Giuliano Pisapia comme maire communiste à la tête d'une coalition de centre-gauche.

Aujourd'hui, la ville connaît encore des hésitations et impasses de nature politique, que traduisent notamment la conduite de l'événement Expo 2015, l'expérimentation d'un péage urbain pour le centre-ville et l'approbation d'un nouveau *piano di governo del territorio* (équivalent du PLU), qu'elle attendait depuis trente ans.

Transition réussie vers l'économie des services et de la connaissance

Néanmoins, le non-gouvernement des vingt dernières années s'est accompagné d'un certain dynamisme des acteurs privés et du milieu associatif, qui ont su créer des conditions propices à la compétitivité du territoire, avec par exemple la fibre optique, la nouvelle Foire, la création d'agences de développement et de reconversion urbaine. Certains secteurs — technologies d'information et de communication, médias et audiovisuel, mode et design, biotechnologies — se sont développés et consolidés grâce aux actions conjointes d'une multitude d'acteurs, qui en l'absence de cadres et politiques publiques *ad hoc* ont su assurer une régulation cohérente et efficace de ces filières économiques. En outre, le secteur associatif et les acteurs privés se sont montrés particulièrement actifs dans la production de biens publics dans les domaines de la santé, de la recherche scientifique médicale, de l'aide à la personne et du logement. La « société civile » a donc joué un rôle de premier plan pour favoriser la transition de la ville vers l'économie des services et de la connaissance.

Une fragilisation sociale contenue... mais jusqu'où ?

Mais quels sont les effets en termes de cohésion sociale de cette régulation fondée sur des processus négociés, parfois implicites, au cas par cas ? Milan présente aujourd'hui une structure des revenus fortement inégale, qui n'a pas cessé de s'accroître à partir des années 1990. La ville a vu la part des très hauts revenus augmenter, sans que pour autant se produise un phénomène de polarisation sociale avec un effet ciseaux, comme l'observe la politiste italienne Marianna d'Ovidio. La structure du marché du travail témoigne d'une érosion partielle des classes moyennes. Mais l'augmentation des professions à haut niveau de qualification ne s'est pas accompagnée d'une multiplication de ce qu'on peut appeler des travailleurs pauvres. Le maintien jusqu'ici d'une certaine cohésion sociale à Milan s'explique par la croissance économique, qui, bien que modérée, a contenu la fragilisation du tissu social. Avec la crise, la question sociale émerge. Si le chômage se maintient en dessous de la moyenne nationale, les revenus disponibles des ménages diminuent, les emplois précaires augmentent et les taux d'activité des moins de 45 ans et des très jeunes (15-24 ans) sont en baisse. Cette évolution se conjugue avec d'autres lignes de fragilité (immigration, questions de genre, vieillissement de la population, handicaps), alors que le système national de protection sociale est limité. Ce modèle de protection sociale fondé sur les interventions volontaires des acteurs locaux est-il durable ? N'appelle-t-il pas à un engagement plus volontariste du secteur public, face aux impacts de la crise ? Comment cet engagement public devrait-il se traduire ? Des observateurs attentifs, comme Bruno Dente (professeur au Politecnico de Milan), suggèrent la nécessité de reconnaître formellement et politiquement un tel système pluraliste et polycentrique de fabrication des politiques urbaines, plutôt que de chercher à recomposer un cadre d'intervention unitaire et global. Cela passe par la coordination et le soutien des initiatives locales existantes. Le plan de développement de la protection sociale pour la ville, approuvé en septembre 2012, ainsi que les nouvelles initiatives partenariales en faveur de l'emploi et de la création d'entreprise engagées par les services économiques marquent bien cette nouvelle direction de la Ville. Milan se trouve donc à repenser son modèle de régulation et de production des politiques urbaines, aussi bien dans la sphère sociale qu'économique, pour éviter que le principe de subsidiarité horizontale, qui a jusqu'ici profité au développement économique et à la cohésion sociale du territoire, ne devienne synonyme d'abdication institutionnelle, ouvrant la porte à des forces et fractures sociales déchirantes.