

SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES : ETUDE COMPARATIVE

Milan



2.02.019

SÉGRÉGATION URBAINE ET POLITIQUES PUBLIQUES :

ÉTUDE COMPARATIVE

MILAN

INSTITUT D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME DE LA REGION D'ILE-DE-FRANCE
15, rue Falguière - 75740 PARIS CEDEX 15 - Tél. : 01 53 85 53 85 - Télécopie : 01 53 85 76 02 -
Directeur général : François DUGENY
Directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement : Gérard LACOSTE

Département Démographie Habitat Equipements et Gestion Locale
Directrice : Christine CORBILLÉ

Monographie de Milan réalisée par Mariette SAGOT

Étude comparative : Anne-Claire DAVY, Brigitte GUIGOU Olivier MANDON, Mariette SAGOT

Crédits photo IAURIF: Mariette SAGOT

© IAURIF – juillet 2005

Préambule

Le Schéma Directeur de la Région Ile-de-France (SDRIF) de 1994 faisait le constat d'inégalités internes à la région Ile-de-France et de profonds déséquilibres sociaux et économiques entre ses territoires. Le bilan réalisé dans le cadre de la révision du schéma directeur de 1994 fait état d'un creusement des écarts sociaux et économiques entre les territoires, à l'échelle de l'agglomération comme à l'échelle des quartiers. Il souligne des processus de cumul des disparités dans les quartiers en difficulté. Dans ce contexte, la réduction des inégalités sociales et territoriales en Ile-de-France constitue un des principaux enjeux de la révision en cours du Schéma Directeur. Pour alimenter la réflexion sur ce thème, l'IAURIF a choisi de tourner son regard vers ses voisins européens.

C'est l'objet de cette étude comparative sur les processus de ségrégation urbaine et les politiques publiques menées dans six métropoles européennes faisant l'objet de **six monographies** :

- **Ile-de-France,**
- **Barcelone,**
- **Berlin,**
- **Le Grand Londres,**
- **La Randstadt,**
- **Milan.**

Il s'agit de voir, dans des contextes socio-économiques, politiques et culturels différents, quelle place est donnée à la question des inégalités territoriales internes aux métropoles. Comment cette question est-elle traitée, dans quels termes, quels sont les outils d'observation et les grilles d'analyse ? L'objectif est aussi d'identifier le type de réponses qui y est apporté. La mixité sociale, qui a inspiré la politique de la ville et les politiques urbaines en France depuis plusieurs décennies, est-elle un objectif partagé à l'étranger ? D'autres orientations ont-elles été développées et lesquelles ? Cette étude comparative s'appuie sur une série d'hypothèses, élaborée à partir de la situation de la métropole francilienne, dont l'IAURIF a voulu tester la validité dans d'autres métropoles européennes. Y a-t-il, comme en Ile-de-France, accroissement des inégalités socio-économiques et des disparités territoriales internes ? Y a-t-il, dans le même temps, diffusion d'une perception territorialisée de la pauvreté et développement de politiques territoriales, ciblées sur les quartiers les plus en difficultés ? Comment évoluent les politiques thématiques, telles que la politique du logement ou la politique sociale qui ont des effets redistributifs importants sur les populations les plus modestes ? Le ciblage territorial s'accompagne-t-il d'un ciblage sur les catégories les plus démunies ?

Cette étude comparative se compose de six monographies, une pour chacune des métropoles. Elle décrit successivement le contexte socio-économique, la géographie sociale, les tendances d'évolution de la ségrégation. Elle tente d'explicitier les processus à l'œuvre. Dans un deuxième temps, elle s'interroge sur les représentations des processus décrits et sur leurs évolutions, ainsi que sur les politiques pratiquées pour contrer ces processus : la question a-t-elle émergée dans le débat public et si oui, dans quels termes ? Quelles réponses y sont apportées ? Peut-on en évaluer leur portée correctrice ? Les monographies s'appuient sur les sources bibliographiques et les données quantitatives disponibles, sur des entretiens menés sur place avec des professionnels et des universitaires travaillant sur ces questions et sur des visites de terrain dans les quartiers en difficulté. Nous remercions toutes les personnes qui ont bien voulu nous aider à réaliser cette étude.

L'étude comprend enfin un **rapport de synthèse de cinq* monographies**. Il permet de comparer les différences de situation et d'appréhender les points de convergence dans le contexte européen.

Ce rapport traite de la situation en Lombardie. La rédaction de cette monographie a été achevée en juin 2004.

* La synthèse n'intègre pas le cas de La Randstadt dont la monographie sera publiée ultérieurement.



SOMMAIRE

Première partie : Les processus de ségrégation sociale en Lombardie

1.1. La Lombardie, première région économique italienne	8
1.2. Une croissance démographique qui s'appuie sur l'immigration étrangère	8
1.3. Une présence étrangère modérée mais qui s'affirme de plus en plus.....	9
1.4. Une montée des inégalités sociales.....	10
1.5. Des disparités territoriales fortes entre régions, modérées au sein de la métropole milanaise	12
1.6. Les changements de nomenclature et des limites administratives rendent	
difficile l'analyse de l'évolution des disparités territoriales	14
1.7. Un marché du logement rigide qui limite la différenciation socio-spatiale	16

Deuxième partie : Emergence timide de la dimension sociale dans les politiques urbaines

2.1. La question sociale en Italie n'a qu'un faible écho au niveau des quartiers _____	20
2.2 Un État faible, des régions de plus en plus autonomes en matière sociale, urbaine et de logement _____	21
Une population méfiante à l'égard de l'Etat central _____	21
Un Etat providence faible à tendance inégalitaire _____	22
Une forte implication du tiers secteur _____	23
2.3. Les politiques lombardes non explicitement territoriales _____	24
Assistance sociale : minimum vital et interventions catégorielles _____	24
Le logement : à la recherche de moyens de développer le parc locatif abordable _____	25
Le logement et la question des immigrés _____	26
2.4 Des signes d'émergence de la dimension sociale dans les politiques urbaines _____	27
Pas de politique de la ville nationale mais une constellation d'initiatives institutionnelles _____	28
a) Les réformes institutionnelles _____	28
b) L'introduction des « pactes territoriaux » _____	28
c) Des politiques sectorielles de l'Etat visant des publics en difficulté _____	29
d) Vers une approche intégrée du renouvellement urbain _____	29
La diversité des programmes intégrés de régénération urbaine _____	30
a) Les programmes nationaux _____	30
b) Les programmes régionaux _____	31
Emergence de la problématique sociale dans les politiques territoriales de l'Etat _____	32
2.5 Bilan des modes d'intervention sociale à l'échelon local, l'exemple de la Lombardie	33

Conclusion

Annexes

1- Organisation politique et compétence : les étapes de la décentralisation depuis 1990..	38
2- Les différents programmes intégrés initiés par l'Etat.....	39
3- Exemples de projet de quartier à Milan et dans ses environs	41
4- Politiques migratoires et situation des immigrés en Italie	46
5- Définition des loyers	49
6- Repères sur les politiques du logement.....	50
7- Aperçus sur le système de protection sociale italien	53
Personnes rencontrées.....	56
Bibliographie.....	57



PREMIERE PARTIE

LES PROCESSUS DE SEGREGATION SOCIALE EN LOMBARDIE



I – LES PROCESSUS DE SEGREGATION SOCIALE EN LOMBARDIE

Située au nord-ouest de l'Italie, la Lombardie est un point nodal en Europe, à l'intersection des axes Est-Ouest reliant la péninsule ibé-

rique aux Balkans et Nord-Sud reliant l'Europe continentale à la Méditerranée.

1.1. La Lombardie, première région économique italienne

La région compte 9 millions d'habitants répartis sur 23 860 km² (dont 40 % de montagnes), soit une densité de 380 habitants au km², deux fois plus élevée que la moyenne nationale (190). C'est la région italienne qui concentre le plus d'habitants (15,8 % de la population italienne), d'activités et de richesses. Avec 1 256 000 habitants au recensement de 2001 répartis sur 182 km², Milan constitue le point névralgique de la région. C'est la deuxième ville d'Italie par son poids démographique après Rome (2,5 millions d'habitants et devant Naples (1 million).

La Lombardie fait partie des régions les plus riches de l'Union, avec un PIB par personne de 25 300 euros par habitant en 1999, soit 35 % de plus que la moyenne européenne. Son économie génère le cinquième du PIB italien (229 milliards d'euros en 2000 soit 20,7 % du total national). Elle fournit un emploi à 18,4 % de l'ensemble des travailleurs italiens. Le taux de chômage y est particulièrement faible (3,8 % en 2002) dans le contexte national (9,5 %).

La Lombardie est encore empreinte de son passé industriel. L'industrie représente environ 36 % de l'économie régionale, les services 62 % et l'agriculture 2 %. Elle n'en est pas moins la première région agricole de l'Italie. L'économie lombarde se tertiarise et s'internationalise de plus en plus. C'est la

plus grande place financière italienne avec 26 % des emplois financiers italiens et 23 % des dépôts ; 40 % des multinationales italiennes sont lombardes. Elle est desservie par trois aéroports : Malpensa, centre nodal des vols internationaux ; Linate, terminal des vols nationaux ; Orio al Serio, point d'escale des vols charter et cargo.

La Lombardie en quelques chiffres

	Année	Lombardie	dont Milan
Population	1991	8 856 074	1 369 295
	2001	9 032 554	1 256 211
Superficie (km ²)		23 860	182
Densité (h/km ²)		379	6 902
% moins de 20 ans	2001	17,7%	14,2%
% 65 ans ou +	2001	18,2%	22,8%
Organisation politique		11 provinces, x communes	
PIB/habitant en euros	2000	25 300	
Taux d'emploi des 15-64 ans	1999	60,5%	
Taux de chômage	2002	3,8%	

Source : recensements (1991 et 2001) et www.regione.lombardia.it

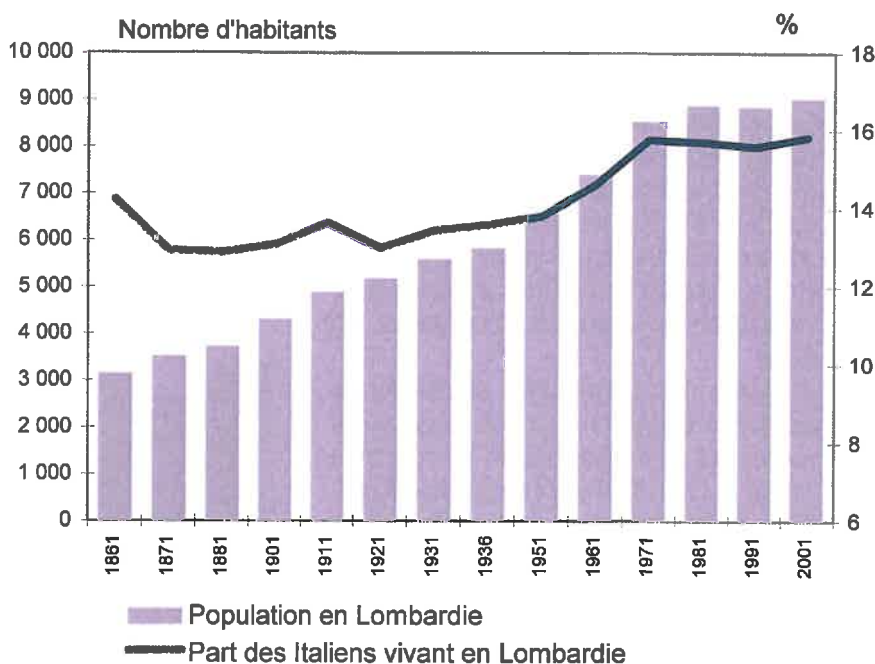
1.2. Une croissance démographique qui s'appuie sur l'immigration étrangère

Depuis 1993, la croissance naturelle italienne est négative et juste compensée par l'immigration extérieure. La fécondité y est parmi les plus faibles d'Europe (1,2 enfant par femme), notamment dans le nord. Anciennement pays d'émigration, l'Italie est devenue pays d'immigration dans les an-

nées soixante-dix. Selon les données d'Eurostat, la croissance naturelle italienne est de -0,3 ‰ l'an en 2002, le solde migratoire de +2,7 ‰, soit un taux de croissance annuel de +2,3 % qui la place à l'avant-dernier rang des pays de l'Union devant l'Allemagne (+1,4 %). Si l'Italie se distingue,



Évolution de la population en Lombardie



comme l'Allemagne et la Grèce, par un déficit naturel au sein de l'Union à 15, son taux de croissance migratoire s'aligne sur la moyenne de l'Union.

Le développement industriel du pôle Milan-Gênes-Turin a drainé d'importants mouvements migratoires du sud vers le nord de l'Italie dans les années cinquante et soixante, avec à la clé une forte croissance démographique, notamment en Lombardie. Ce mouvement s'est tari au début des années soixante-dix avec des retours vers le sud et le développement de la péri-urbanisation autour des grandes villes du nord. Depuis, le nombre d'habitants a peu progressé en Lombardie. La population s'est accrue au rythme de 0,2 % l'an entre les deux derniers recensements (1991 et 2001),

soit un gain de 176 000 habitants en dix ans. Son poids démographique en Italie est relativement stable depuis 20 ans (15,6 % en 1991, 15,8 % en 2001).

La population de la ville de Milan a perdu le quart de sa population depuis le début des années 70 en raison d'un phénomène de péri-urbanisation et de baisse de la fécondité. Entre 1991 et 2001, elle a perdu 113 000 habitants, soit une baisse de 8,3 % de sa population en dix ans (-0,9 % l'an). C'est l'une des populations les plus âgées d'Italie. Il y a environ deux personnes de plus de 65 ans pour une de moins de 15 ans (1,4 en Lombardie et 1,3 en Italie).

1.3. Une présence étrangère modérée mais qui s'affirme de plus en plus

La présence étrangère tend à s'accroître en Italie mais reste faible dans le contexte européen, en dépit de la forte augmentation des entrées et du doublement du nombre de résidents étrangers dans les années quatre-vingt-dix. Selon les données de l'ISMU, centre d'études italien sur les étrangers, l'Italie compte 1,5 million d'étrangers hors UE en situation régulière au 31 décembre

2001, soit 2,6 % de la population [Ismu, 2003]. Si on y ajoute les 700 000 demandes de régularisation déposées en 2002, la part des étrangers non-communautaires pourrait atteindre 3,8 %.

C'est une population multiculturelle aux origines très diverses où se mélangent des ressortissants d'Europe de l'Est, de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique du sud. Les ressor-

tissants communautaires ne représentent que le cinquième de cette population. En l'absence de politique migratoire claire, l'Italie renouvelle régulièrement des procédures de régularisation des immigrés en situation illégale (entrée clandestine ou plus souvent expiration d'un visa touristique ou d'un permis de séjour). En 1990, 235 000 immigrés ont bénéficié de cette mesure, 259 000 en 1996, 400 000 en 1998 et 700 000 personnes ont déposé une demande en 2002 (voir annexe 4). Ces chiffres attestent d'une montée en puissance de l'immigration en Italie.

A l'instar des autres pays européens, la population étrangère n'est pas répartie uniformément sur le territoire, et se concentre autour des grands pôles d'emplois métropolitains (Milan, Rome). Selon les données de l'ISMU, environ 56 % des étrangers en situation régulière résident dans le nord, 23 % en Lombardie (314 000). Près de 63 % des permis valides au 1/1/2002 ont été délivrés au titre du travail, 29 % au titre du regroupement familial (respectivement 59 % et 29 % pour l'ensemble de l'Italie). Le nombre d'étrangers en Lombardie (hors UE) est estimé entre 430 000 et 500 000 au 1/1/2002, soit une hausse de 7 à 16 % en un

an. Parmi ceux-ci, entre 110 000 et 180 000 seraient en situation irrégulière à cette date (en hausse de 50 000 en un an).

La population non communautaire représente 5 à 6 % de la population lombarde. Cette proportion varie de 1,5 % à plus de 6 % selon les provinces (maximum atteint par les provinces de Milan et Brescia) avec un pic à 12-14% pour la ville de Milan. Un



La galerie Victor Emmanuel à Milan. © laurif

peu plus de la moitié des étrangers hors UE vivant en Lombardie habitent la province de Milan, un tiers, la commune de Milan.

1.4. Une montée des inégalités sociales

Alors que les années soixante-dix symbolisaient une période de rapprochement des revenus avec de fortes politiques égalitaires menées sous la pression des syndicats, les inégalités se sont accrues depuis. « *Seuls les Etats-Unis connaîtraient une répartition de la richesse plus déséquilibrée que celle constatée en Italie : 10 % des Italiens possèdent 50 % du patrimoine financier du pays.* » [Plan urbain, 1995].

La population active italienne est très segmentée entre un secteur doté de fortes garanties contre les aléas de l'emploi (salariés des grandes entreprises) et des secteurs peu ou pas protégés : salariés de petites entreprises dotés d'emplois plus flexibles avec des salaires et des garanties de plus en plus faibles ; travailleurs au noir ; indépendants.

L'économie italienne se caractérise par l'importance de son secteur informel et du non-salariat. Ces vingt dernières années,

les restructurations industrielles ont généré une perte de 1,2 million d'emplois dans l'industrie en Italie. Milan a perdu 36 % de ses emplois industriels entre 1981 et 1991. Les restructurations se sont accompagnées de la multiplication des petites et moyennes entreprises avec le développement de la sous-traitance, d'une montée du travail non-salarié, des formes d'emplois précaires et du chômage. Le développement de l'emploi temporaire a toutefois été moins prononcé qu'à l'étranger. Ces formes d'emplois touchent avant tout les jeunes. C'est un moyen d'insertion sur le marché de l'emploi.

Le non-salariat représente 28 % des emplois. La majorité des indépendants, sont d'anciens salariés qui ont décidé de changer de position. L'économie informelle tient, par ailleurs, une grande place dans l'économie, de l'ordre de 20 à 25 % du PIB dans les années 90, contre 4 à 6 % en Allemagne, 6 à 10 % en France, 8 à 12 % au Royaume-Uni.



Elle touche l'agriculture et la construction dans le sud, les services dans le nord. Cette économie est alimentée avant tout par des actifs qui ont déjà un emploi déclaré, salarié ou indépendant, et par l'activité criminelle. Les chômeurs qui sont moins intégrés dans les réseaux de travail, ont moins accès au secteur informel, et notamment les jeunes.

Le chômage italien est très concentré sur certains groupes et très inégalement réparti dans l'espace. Il est beaucoup plus fort dans le sud. Dans le nord, le dynamisme des petites et moyennes entreprises a permis de maintenir le niveau d'emploi pendant la période de restructuration économique et a favorisé l'arrivée de nouveaux immigrants étrangers. Le chômage y est très faible, y compris celui des étrangers qui sont bien intégrés sur le marché du travail (voir annexe 4). Ce sont les jeunes et les femmes qui sont les plus exposés au chômage : 7 chômeurs sur 10 sont des jeunes de 14 à 29 ans. Le chômage est pour beaucoup un chômage d'insertion : 36 % d'entre eux cherchent leur premier emploi. Ces jeunes chômeurs n'ont droit à aucune forme de protection sociale et sont pris en charge par leur famille. Avec l'aggravation de la crise économique et la fragilisation progressive de la situation des actifs plus âgés, la question du chômage s'aggrave. Les familles touchées ou menacées par le chômage du soutien de famille ne parviennent plus à faire face à l'inactivité de leurs jeunes et risquent l'appauvrissement. Les femmes, quant à elles, ont du mal à trouver un travail correspondant à leurs qualifications. Les femmes diplômées sont sous-employées. Leur taux d'activité est faible dans le contexte européen.

Une priorité de la société italienne a toujours été de protéger avant tout l'emploi des actifs en place (des hommes en général) plutôt que de développer des politiques d'insertion des plus jeunes, plus susceptibles de migrer (du sud vers le nord de l'Italie) ou de partir à l'étranger. Depuis les années soixante-dix, il est difficile de licencier dans les entreprises moyennes et grandes du secteur industriel. L'Italie a ainsi l'un des plus faibles taux de chômage masculin au sein des pays de l'OCDE. L'importance des restructurations, et de la crise économique ont conduit à un processus de réformes du statut très protégé d'une partie du salariat, mais le niveau de

protection contre les licenciements reste élevé.

En Italie, la pauvreté est nettement plus endémique dans le sud (24 % de ménages pauvres en 1999) où elle touche des familles nombreuses confrontées à un chômage massif [Istat, 2000]. Dans le nord (5 % de ménages pauvres), et notamment à Milan, elle résulte avant tout de l'isolement des personnes concernées, isolement par rapport à la famille, exclusion du marché du travail. La pauvreté tient aussi à la faiblesse des aides sociales même si ces aides sont plus développées à Milan que dans la plupart des autres villes. Les populations les plus touchées sont les personnes âgées seules, les immigrants venus des régions du sud ou des pays en développement, les jeunes marginaux, les familles atypiques comme les mères seules. La forte présence de personnes âgées et la plus grande fragilité des liens familiaux dans le nord contribuent à expliquer pourquoi la pauvreté à Milan est pour beaucoup une pauvreté de fin de vie. Toutefois, la montée des travailleurs pauvres et du travail précaire, la continue crise du logement et la fragmentation du système de protection social, dans un contexte d'hétérogénéité sociale croissante sont en passe de transformer le visage de la pauvreté. La désindustrialisation et le retrait de l'Etat providence pavent la voie d'une nouvelle détérioration de la situation sociale, même dans le nord [Urbex, 2000].



Rue de Milan. © laurif

1.5. Des disparités territoriales fortes entre régions, modérées au sein de la métropole milanaise

L'Italie fait partie des pays de l'Union européenne qui connaissent les plus grandes disparités régionales. Le revenu moyen offert dans le nord est supérieur de 65 % à celui du sud. Mais les salaires ne sont plus assez attractifs, compte tenu du coût des logements, pour motiver de nouvelles arrivées des régions du sud.

A l'échelle de la métropole milanaise, il n'existe pas de signes manifestes de polarisation sociale comme dans les autres grandes métropoles européennes du nord. Au contraire, Milan se caractérise par une relative proximité spatiale entre les groupes sociaux. Dans les grandes lignes, Milan se structure sur une opposition centre-périphérie, avec les fonctions économiques de commandement et les ménages les plus riches au centre, les fonctions d'exécution et les quartiers plus populaires en banlieue [Urbex, 2000]. La ségrégation s'opère plus au niveau de l'immeuble, du bloc, du square ou de la rue qu'à celui du quartier.

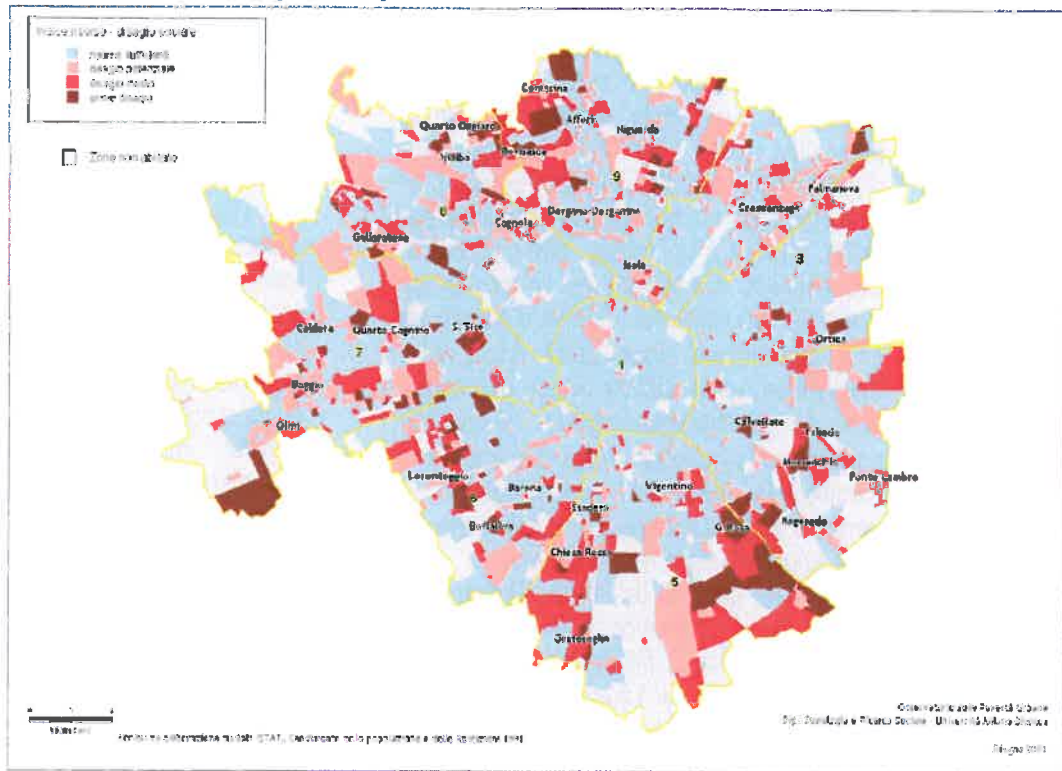
Il existe peu d'études des disparités sociales au sein des métropoles en Italie. En l'absence de résultats détaillés du dernier recensement, elles se fondent sur des données déjà anciennes du recensement précédent de 1991. L'étude Urbex repose sur un découpage de la ville en 20 districts, dont le nombre moyen d'habitants est de 65 000, et s'appuie sur différents indicateurs : taux de chômage, niveau de diplôme, catégorie sociale¹... Elle atteste d'une localisation différenciée de la population, même si elle reste relative. Une étude plus récente sur la pauvreté urbaine a aussi été réalisée pour l'essentiel à partir des données du recensement de 1991 mais, s'appuie pour partie, sur un découpage géographique beaucoup plus fin (5 800 sections avec une moyenne de 245 personnes par section) [Zajczyk, 2003].

5 % de ces territoires qui accueillent 6 % des Milanais sont des espaces qui cumulent des difficultés (en brique sur la carte 1). Milan y apparaît comme une ville en « peau de léopard » où les populations à risque d'exclusion sont plutôt dispersées : de petits territoires caractérisés par un habitat en mauvais état côtoient de grands espaces mixtes et peuvent être contigus à de micro-zones très aisées. Toutefois la présence de territoires en difficulté s'intensifie à la périphérie de la ville. Dans le centre historique et dans la zone semi-centrale, les espaces dégradés concernent des immeubles en mauvais état, pour partie en attente de démolition ou des blocs d'immeubles de logements sociaux construits pendant l'entre-deux guerres. A la périphérie de la ville, il s'agit d'immeubles sociaux plus récents (années cinquante) dégradés ou de cités dortoirs occupées par des ouvriers venus du sud dans les années soixante, par de jeunes couples à bas revenus et des immigrés extra-communautaires. Ces micro-territoires se caractérisent par un habitat bon marché et la faiblesse tant qualitative que quantitative des équipements et des services publics (écoles, transport, hôpitaux...). On trouve au sud de la ville quelques uns des quartiers de logements sociaux les plus dégradés de la ville (Lorenteggio-Giambellino, Barona, Chiesa Rossa, Stadera, Gratosoglio, Gabrio Rosa...). Au nord de la ville, le quartier d'Oggiaro est une cité dortoir tristement réputée pour son environnement dégradé et la faiblesse des services. Les habitants de ces quartiers sont confrontés à des conditions de vie difficiles (taux de chômage plus élevés, faibles ressources...).

¹ Les classifications sociales sont un produit de l'histoire de chaque pays et répondent à une logique nationale. Ainsi, en Italie, le clivage entre activité indépendante ou salariée est très important [M. Oberti, 2002]. Une distinction est faite entre métiers manuels et intellectuels. La catégorie « employés » est une catégorie fourre-tout où l'on retrouve à la fois des professions intermédiaires et des cadres. De plus, les normes nationales ne sont pas aussi précises qu'en France, l'affectation à l'une ou l'autre des catégories peut varier d'une entreprise ou d'une région à l'autre. Ces différents éléments contribuent à rendre délicates les analyses temporelles et les comparaisons avec les autres pays européens.

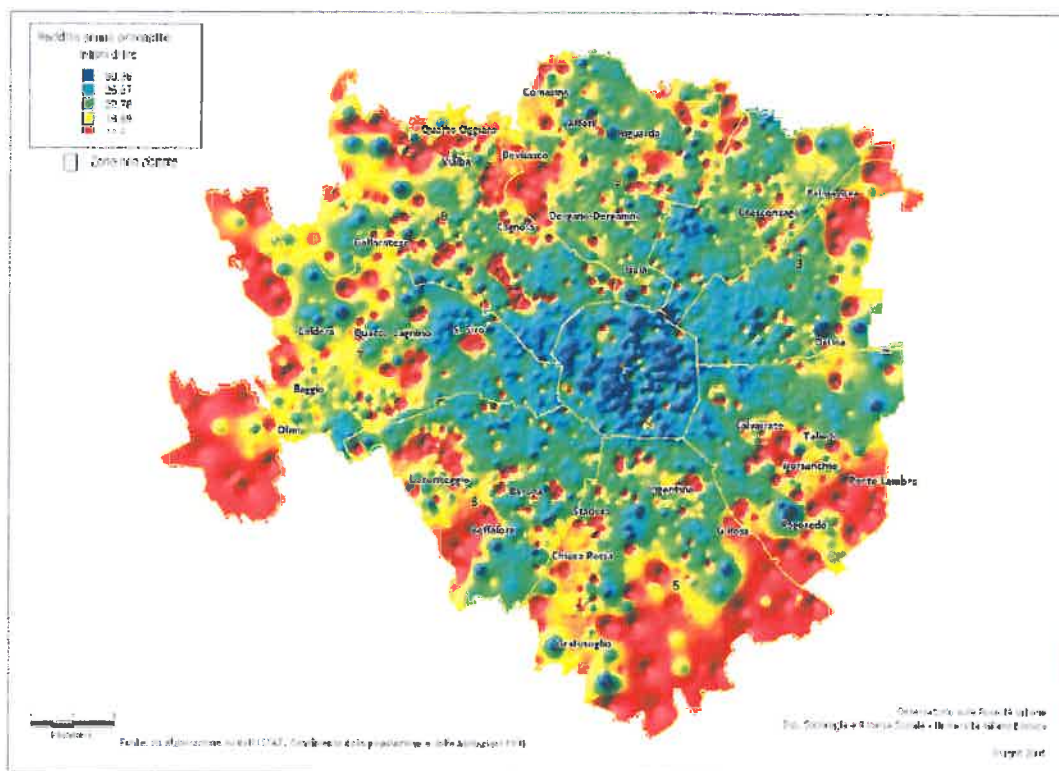


Indice synthétique de difficultés sociales à Milan en 1991



Légende : bleu – ressources suffisantes ; rose – difficultés potentielles ; rouge – difficultés moyennes ; brique – graves difficultés

Revenu annuel par habitant



Légende : revenus moyens en millions de lire en 1991, des plus faibles (rouge) aux plus élevés (bleu foncé)
 Source : Zajczyk F., *La povertà a Milano*, FrancoAngeli ed., 2003

1.6. Les changements de nomenclature et des limites administratives rendent difficile l'analyse de l'évolution des disparités territoriales

L'étude de la géographie sociale et de son évolution se heurte en Italie à plusieurs difficultés. La première est celle des données disponibles. Le dernier recensement de la population date de 2001, mais peu d'informations ont été publiées jusqu'à présent (population totale par âge, familles par taille), aucune à un niveau infra-communal. Les données concernant les structures sociales, la nationalité ou le statut d'activité ne sont pas encore disponibles². Une autre difficulté va rendre difficile l'étude des évolutions de la géographie sociale : le changement de la nomenclature des métiers³ et la modification des limites administratives internes à Milan (passage d'un découpage de 20 districts à 9, sans recouvrement).

Une étude publiée en 1998 [Petsimeris], atteste d'une croissance de la division sociale de l'espace à Milan dans les années 80. Elle s'appuie sur l'analyse des espaces de résidence de six groupes sociaux aux recensements de 1981 et 1991 : les chefs d'entreprises (imprenditori), les professions libérales (liberi professionisti), les cadres dirigeants (dirigenti), les employés (impiegati), les ouvriers (lavoratori dipendenti) et les travailleurs indépendants (lavoratori in proprio). Sur la période étudiée, Milan a perdu 14,6 % de sa population (-235 000 personnes) et 6,7 % de ses emplois. La population active a baissé 11,1 %, mais si le nombre des ouvriers a fortement chuté, celui des cadres et des professions libérales a augmenté. Le déclin de la classe ouvrière est intervenu dans tous les espaces, avec des baisses de -20 à -40 %, mais il a été particulièrement marqué dans le centre historique et dans quelques espaces péri-centraux (Magenta, Ticinese et Venezia) où la baisse a dépassé 40 %.

Le nombre d'employés a aussi diminué partout, mais plus faiblement, à l'exception de deux espaces ouvriers (Barona et Baggio), les plus fortes baisses concernant le centre historique, Venezia, Forlanini, Lorenteggio. La présence des cadres dirigeants, des profes-

sions libérales et des chefs d'entreprises s'est amplifiée partout : en nombre dans le centre et dans les espaces péri-centraux et en termes relatifs en périphérie où leur présence était initialement faible.

L'étude montre qu'en 1991, les groupes les plus ségrégés sont situés au sommet de la hiérarchie socioéconomique : les professions libérales, suivies des chefs d'entreprise et des cadres dirigeants. Les moins ségrégés sont les travailleurs indépendants (près de cinq fois moins que les professions libérales) et les employés. Les ouvriers occupent une situation intermédiaire. Les groupes qui s'excluent le plus sont les ouvriers par rapport aux classes les plus aisées (professions libérales, chefs d'entreprises et cadres). Les espaces des employés sont aussi assez distants de ceux des professions indépendantes et des chefs d'entreprise. A l'opposé, les employés côtoient fréquemment les travailleurs indépendants, et les chefs d'entreprises partagent les espaces des cadres ou des professions libérales.

Les professions libérales, les chefs d'entreprise et les cadres sont concentrés dans le centre historique, et relativement dans les quartiers péri-centraux de Magenta, Venezia et Città Studi. Les employés et les indépendants sont peu regroupés. Une dizaine de quartiers du nord et du sud de la périphérie montrent une relative concentration des ouvriers. Entre 1981 et 1991, on note une hausse de la concentration des professions libérales et des chefs d'entreprise dans le centre ville, et des ouvriers en périphérie. Les classes aisées tendent à étendre leur territoire de prédilection du centre historique vers les espaces péri-centraux en cours de gentrification et de tertiarisation.

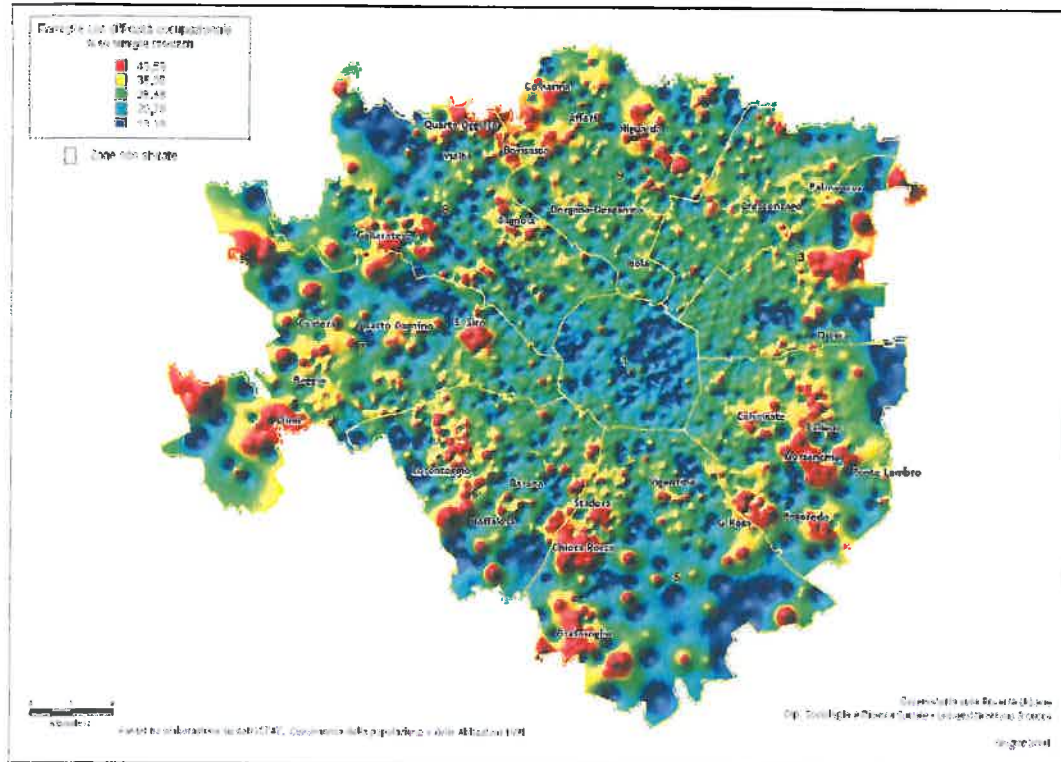
Avec l'accueil des étrangers ne ressortissant pas de l'Union européenne à partir du milieu des années 80, l'immigration prend un rôle croissant dans la division de l'espace. Les données de Istat font une distinction entre

² La rédaction de cette étude a été achevée en juin 2004

³ Dans le cadre de l'harmonisation européenne souhaitée par Eurostat, une nouvelle classification, variante européenne de la classification internationale des professions a été retenue pour le recensement de 2001.

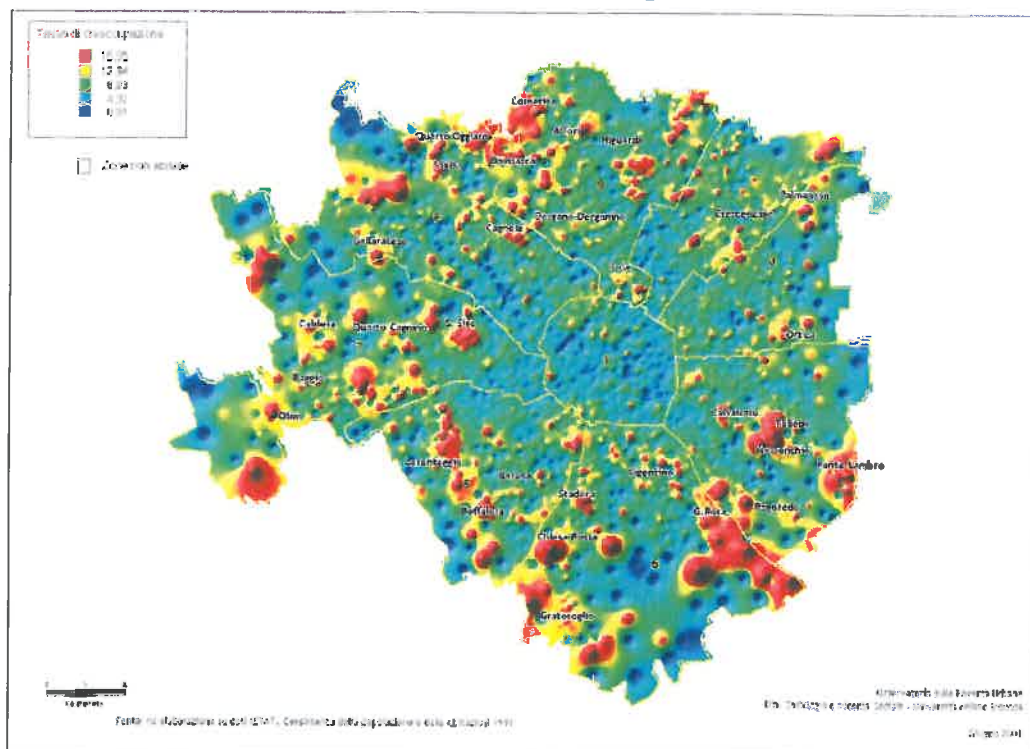


Proportion de familles en difficulté



Légende : Proportion de familles en difficulté en 1991 de plus de 43 % de familles en difficultés (en rouge) à moins de 13 % (en bleu foncé)

Taux de chômage



Légende : taux de chômage en 1991 de plus de 16 % (en rouge) à moins de 1 % (en bleu foncé)
Source : Zajczyk F., *La povertà a Milano*, FrancoAngeli ed., 2003

Italiens et étrangers (stranieri). Ces derniers regroupent des résidents (personnes ayant un permis de résidence, enregistrées sur le registre de la ville), et des non-résidents (détenteurs d'un permis de résidence mais non déclarés sur le registre de la ville). En 1991, les étrangers non-résidents sont plus ségrégués que chacun des groupes sociaux italiens, les résidents ont un niveau de regroupement similaire aux ouvriers. Les étrangers sont principalement

concentrés dans les espaces centraux et péri-centraux.

Les étrangers, de plus en plus nombreux, sont en passe de devenir un élément structurant la géographie sociale milanaise. En dix ans le nombre d'étrangers a plus que doublé en Lombardie, et il est probable que cette forte évolution ne se soit pas faite de façon uniforme sur le territoire régional.

1.7. Un marché du logement rigide qui limite la différenciation socio-spatiale

En Italie, l'importance de la propriété et la faiblesse du parc locatif tant social que privé freine la mobilité des ménages et les possibilités de choisir son lieu de résidence. En Lombardie, 80 % des ménages sont propriétaires, 15 % sont locataires dans le privé, 4 % seulement ont accès au parc social. A Milan, le parc locatif est plus important : 17,7 % des ménages sont locataires dans le privé, 15,7 % dans le parc social [Mezzeti, 2003]. La faiblesse du parc locatif tient à la fois aux tentatives infructueuses de l'Etat d'encadrer les loyers dans le privé et aux politiques récurrentes de vente du parc social (voir annexe 6 sur les politiques du logement). Ce parc social assez disséminé dans l'espace, n'induit pas de processus fort de ségrégation géographique.

Selon certains auteurs [Mezzeti, 2003], ce sont les blocs d'immeubles de logements sociaux de grande taille construits avant la 2^e guerre, dégradés physiquement qui soulèvent le plus de difficultés. San Siro, localisé à la périphérie ouest de Milan, en constitue un exemple : logements mal entretenus, pas d'espace vert ou de lieu de rencontre, immeubles sans ascenseur, cages d'escaliers étroites.... Ce bloc de logements sociaux a accueilli dans l'entre-deux guerres de jeunes ménages ouvriers. Il a enregistré un processus de déclin qui semble lié en partie à l'absence de stratégie de peuplement. Si jusqu'à la fin des années 70, l'office des logements populaires gérait les entrées dans le parc, c'est devenu, ensuite, une prérogative de la commune. Le marché noir et les activités illégales (trafic de voitures volées, drogue..) y sont actifs. Aujourd'hui la popula-

tion y a fortement vieilli (40 % de la population a plus de 65 ans) et la présence étrangère se renforce (12 %).

Le parc social relativement disséminé n'est pas pour autant un lieu de ségrégation. Beaucoup de logements sociaux construits après-guerre ont été destinés à loger des fonctionnaires qui ont profité des mesures de ventes de l'Etat aux occupants pour devenir propriétaires. Cette appropriation significative a permis au quartier d'évoluer positivement. Il semble que les problèmes sociaux rencontrés dans le parc social, tiennent principalement à deux facteurs : le vieillissement des habitants confrontés au manque de services de proximité dont ils ont besoin ; l'arrivée des étrangers extra-communautaires souvent mal acceptés par les résidents.

En Lombardie, comme ailleurs, le principal moteur de différenciation relève de l'agrégation des plus riches avec un processus de gentrification marqué du centre historique. Le développement d'un quartier d'affaires au centre de Milan a contribué à



Immeuble squatté dans un quartier de bureaux à Milan. © laurif



la hausse continue des prix. Cette fonction non résidentielle et l'enchérissement du coût des logements a poussé une partie des ménages à s'installer hors de la ville. Le centre milanais est devenu un tissu mixte de bureaux, d'espaces résidentiels prospères voisinant avec des blocs d'immeubles défectueux accueillant des ménages modestes voire démunis et des populations immigrées. La ségrégation au cœur de Milan ne s'opère pas au niveau du quartier, mais de l'immeuble. Une pauvreté diffuse touche dans la ville quelques immeubles locatifs ou squattés. Si aux deux extrêmes de l'échelle sociale, il y a des effets ségrégatifs évidents, les classes moyennes ont plus de difficultés à constituer des quartiers homogènes du fait d'un marché immobilier bloqué. M. Ambrosini [Donzelot, 1995] note qu'il est plus facile pour les classes moyennes d'allonger les trajets afin que les enfants soient scolarisés dans les quartiers convoités que de changer de logement. *« Le fort ancrage résidentiel va à l'encontre d'une spécialisation trop forte de l'espace. Les jeunes familles de Milan, même de la classe moyenne, tendent à aller vivre soit en banlieue, soit en dehors de la ville où ils se retrouvent avec les classes populaires. Il n'existe pratiquement pas de logement social, ni de quartiers ou d'immeubles systématiquement occupés par les immigrés ou par d'autres catégories défavorisées. Les stratégies de logement ressortent davantage des hasards du marché du logement : tel immeuble abandonné est occupé, ou tel immeuble dégradé dans lequel immigrés et défavorisés vont occuper une chambre de bonne. Il n'y a pas de moyen de construction d'espace séparé pour les plus défavorisés comme en France. A Milan, la plus grande concentration d'immigrés se trouve dans le centre historique qui, dans le même temps est le quartier aisé de la ville : les riches et leurs serviteurs vivent dans le même quartier »*. Les inégalités face au marché sont monnaie courante. L'insuffisance d'un parc de logements à bon marché pénalise les ménages à bas revenus et tend à refouler ces ménages en périphérie sous la pression de la hausse des prix à Milan. Le problème du logement tend à s'aggraver ces dernières années avec l'augmentation de populations

vivant dans des conditions insatisfaisantes, et le squat plus fréquent de logements ou d'usines abandonnés par des immigrants hors UE.



DEUXIEME PARTIE

EMERGENCE TIMIDE DE LA DIMENSION SOCIALE DANS LES POLITIQUES URBAINES



II – Emergence timide de la dimension sociale dans les politiques urbaines

L'Italie est le pays de l'Union européenne qui connaît les plus grands écarts de richesse entre régions. La question sociale revêt donc un caractère géographique, mais elle n'oppose pas les centres aux périphéries, ou des quartiers favorisés à des quartiers défavorisés. Elle vise, avant tout, les déséquilibres régionaux entre un nord riche et un Mezzogiorno pauvre. « *La question de l'exclusion sociale se pose fondamentalement à travers le dualisme territorial Nord / Sud. Les forts écarts en termes de développement économique, de taux de chômage et de taux de pauvreté structurent la problématique sociale. Si le problème de pauvreté se pose de manière quantitativement moins*

importante dans le Nord, il s'y pose sans doute de façon plus aiguë. » [Mingione, 1998].

Ce clivage économique entre le nord et le sud, la relative homogénéité sociale des espaces métropolitains, et l'importance de la cellule familiale comme premier lieu de solidarité expliquent que la question sociale n'est qu'un faible écho au niveau des quartiers en Italie. Toutefois, ces dernières années, la plus grande autonomie accordée aux régions et aux villes dans leurs politiques urbaines et de logement a favorisé la mise en place d'expériences de rénovation de quartier incluant la prise en compte des problèmes sociaux.

2.1. La question sociale en Italie n'a qu'un faible écho au niveau des quartiers

La société italienne est très hiérarchisée avec une homogamie sociale et culturelle qui tend à s'exacerber, mais avec peu de répercussions sur le territoire des métropoles. La mobilité sociale est faible en Italie, l'école étant un grand reproducteur des inégalités. L'accès à un travail indépendant est le moyen privilégié des classes populaires pour s'élever dans l'échelle sociale. « *La coïncidence entre question sociale et spatiale n'apparaît qu'à la marge d'un système fait d'un urbanisme relativement intégré et d'une société engagée dans un processus de stratification croissant* » [Donzelot, 1995]. Les conflits urbains visent la défense de la qualité de vie de quartiers déjà défavorisés contre la présence de sujets non désirés (immigrés, trafiquants...).

D'un point de vue universitaire, l'Italie s'est plus focalisée sur la pauvreté urbaine que sur la question de la ségrégation urbaine.

La question sociale s'exprime davantage en termes de fragmentation de la société et d'exclusion. L'image de l'emploi est devenue plus hétérogène et le modèle de l'emploi permanent du « chef de famille » pourvoyeur du revenu familial a cessé d'être prévalent. Comme dans la plupart des sociétés industrielles avancées, à la plus grande instabilité des carrières professionnelles vient s'ajouter

celle des structures familiales. L'Etat, les familles et le marché ne sont plus aptes à procurer une couverture totale aux sujets qui vivent avec des carrières professionnelles instables ou faiblement rémunérées ou à ceux qui, de plus en plus nombreux, finissent par vivre seuls ou dans des familles accablées de problèmes et mal équipées pour y faire face [Mingione, 1998].

Mais cette question de la pauvreté se pose en termes très différents au nord et au sud de l'Italie, conduisant l'Etat à s'en remettre aux initiatives locales pour aider les plus démunis. Au Nord, la question de l'exclusion sociale s'apparente à des situations d'individus isolés socialement qui cumulent des problèmes d'absence de liens familiaux, l'impossibilité de garder un travail et un logement... L'isolement des personnes âgées est une préoccupation centrale. « *Au Sud, la pauvreté est certes plus développée (près des ¾ des familles pauvres sont dans le Mezzogiorno) mais elle ne conduit pas aux mêmes processus de précarisation et d'isolement en raison du poids très importants des solidarités familiales et de l'économie informelle. La pauvreté y est associée au chômage et au travail précaire et mal rémunéré (working poor). Ce clivage territorial renvoie à des modes de régulation*



de la pauvreté fortement décentralisés et une forte autonomie des collectivités locales ». [Exclusion sociale et pauvreté en Europe, 2001].

En Italie, la question des immigrés ne se pose pas encore, semble-t-il, en termes de ségrégation socio-spatiale. La présence étrangère est encore relativement faible, l'Italie n'étant devenue un pays d'immigration que depuis une vingtaine d'années seulement. L'immigration étrangère s'est cependant fortement amplifiée ces dernières années. Il n'y a pas de politique nationale d'intégration des immigrés. L'immigration ne connaît pas non plus les mêmes difficultés selon les régions. Au sud le problème d'insertion par l'emploi est majeur, elle se fait surtout à partir du logement. Au nord, on

constate une relative intégration par le travail (à l'américaine) : l'immigration n'est pas encadrée mais elle trouve le moyen de s'intégrer. Le chômage des étrangers est faible. La difficulté est de trouver un logement. Les logiques institutionnelles se structurent encore en terme de réponse – dans l'urgence – à un problème d'exclusion sociale. Les problèmes de logement, d'emploi ou de santé des immigrés ont basculé dans le domaine du traitement de la pauvreté ou de la marginalité.

2.2. Un Etat faible, des Régions de plus en plus autonomes en matière sociale, urbaine et de logement

La méfiance historique de la population italienne à l'égard de l'Etat, la faiblesse de l'Etat providence et la forte composante régionale des problèmes sociaux ont favorisé la décentralisation du traitement des questions sociales, urbaines et de logement.

Une population méfiante à l'égard de l'Etat central

L'unité nationale très tardive de l'Italie (1861) a rendu l'intégration politique, sociale et culturelle difficile. L'Italie compte des centaines de villes aux particularités très marquées. Les diverses dominations étrangères (domination autrichienne sur la Lombardie et le Veneto, de l'église sur l'Italie centrale, dynastie des Bourbons sur le sud...) ont forgé des expériences politiques et administratives différentes selon les régions. Les fortes migrations intérieures, du sud vers Rome et les villes industrielles du nord, ont joué un rôle très important dans l'apparition de la question urbaine. Elles ont fait surgir de nouvelles populations à la périphérie des grandes villes entraînant des problèmes d'intégration sociale et culturelle de ces immigrants venus du Mezzogiorno.

Le creuset des migrations n'est cependant pas venu à bout d'une culture politique caractérisée par une forte méfiance à l'encontre de l'Etat, résultat à la fois des

dominations étrangères et de l'expérience fasciste [Donzelot, 1995]. L'Italie se singularise aussi par l'importance des indépendants parmi les actifs - près de trois sur dix - classe sociale qui a toujours eu une attitude hostile à l'égard de l'Etat, qui produit des normes et impose des impôts. Cette méfiance vis à vis de l'Etat central a laissé le champ libre aux initiatives régionales et locales. « *La grande importance du secteur social privé (associations caritatives et d'assistance, chrétiennes pour la plupart, mais également issues des syndicats de travailleurs et d'une partie du patronat social) a induit une régionalisation beaucoup plus accentuée que celle de la France, inscrite dans les pratiques et reconnue par la constitution* » [Donzelot, 1995]. L'Etat italien, longtemps dominé par les partis, a toujours eu les plus grandes difficultés à incarner un projet collectif, à mener une politique d'intégration sociale dans le pays. Dans les années 90, l'effondrement de l'ancien système des partis a, semble-t-il, favorisé le processus de réforme, notamment en matière de politiques sociales [Fargion, 2001].

Cet état d'esprit explique que les évolutions, en Italie, se font de manière très pragmatique. L'innovation vient souvent du monde local et de nombreuses lois nationales ne font que généraliser des expériences locales, notamment dans le domaine de

l'aménagement. L'Etat central apparaît souvent suiviste et accompagne les changements en cours en légiférant et généralisant les bonnes pratiques locales. Les étapes de la décentralisation s'inscrivent dans ce processus (voir annexe 1). L'Italie s'oriente sur la voie du fédéralisme. Les régions sont devenues les nouveaux points d'ancrage des politiques nationales et locales. Leur capacité de légiférer et leurs domaines de compétences se sont progressivement étendus, même si leur autonomie fiscale réduite limite leur champ d'intervention réel. L'Etat a par ailleurs développé de nombreux outils de contractualisation et de coopération entre les collectivités publiques visant à simplifier et rendre plus efficace l'action publique.

Un Etat providence faible à tendance inégalitaire

Si l'Italie pose la question sociale avant tout en termes de pauvreté, elle n'en a pas développé pour autant un Etat providence fort dans le domaine de la solidarité. Le système de protection sociale italien est « *un mélange inextricable de privilèges et d'inégalités... fruit d'un manque d'efficacité de l'administration, d'une faible légitimité de l'Etat, d'une culture politique clientéliste marquée par l'absence de civisme* » [Fargion, 2001]. Mais selon l'auteur, les réformes menées au cours des années 90, dans le cadre de vastes négociations avec les partenaires sociaux, commencent à assainir la situation.

Le système de protection sociale italien [voir annexe 7] peut se caractériser par :

- le rôle central délégué à la famille comme lieu primordial de la solidarité,
- une couverture généreuse de l'Etat pour certains risques (vieillesse) mais une faible implication dans les domaines du chômage, de l'insertion, des aides à la famille ou du logement,
- une surprotection des segments centraux du marché du travail et une protection insuffisante des segments périphériques, des chômeurs de longue durée et des exclus,
- des abus dans le recours de certains dispositifs tels les pensions d'invalidité, distribuées sur la base de pratiques clientélistes,
- la décentralisation et la fragmentation des mesures, sans critère précis de fi-

nancement, source d'arbitraire et de traitement différencié selon le lieu de résidence.

- l'affaiblissement du système de protection sociale, ces dernières années, sous l'effet d'une augmentation des besoins et de contraintes budgétaires.

En Italie, comme dans la plupart des pays du sud, la pauvreté ne mobilise pas autant les pouvoirs publics que dans les pays du nord de l'Europe. Les situations économiques radicalement différentes entre le nord et le sud ont favorisé un traitement différencié de la question sociale et donc un traitement local de l'assistance. La visibilité de la pauvreté, au sens de sa prise en charge s'en trouve amoindrie. Par ailleurs, la pauvreté du niveau de vie n'implique pas toujours une forte exclusion sociale, en raison notamment des solidarités familiales plus développées que dans les pays du nord. [Paugam, 1999]. L'absence d'emploi est aussi, en partie, compensée par une insertion dans les réseaux de l'économie informelle. L'Italie du sud se singularise encore par un mode clientéliste d'accès aux prestations sociales et à l'emploi public.

En matière de protection sociale, L'Etat n'intervient que quand la famille faiblit, en cas d'invalidité plus ou moins forte d'un actif, ou en cas de besoin d'un de ses membres, généralement les mineurs et les personnes âgées. Les pauvres les mieux protégés en Italie sont ceux qui ne sont pas responsables de leur état, c'est à dire qui sont par nature hors du marché de l'emploi (les vieux, les invalides et dans une moindre mesure les enfants). Plusieurs catégories de pauvres sont ainsi exclues des mesures de lutte contre la pauvreté.

L'Italie est le seul pays d'Europe qui n'accorde pas de prestations pour ceux qui ont épuisé leur droit à l'assurance chômage. La politique italienne contre le chômage a été jusqu'au milieu des années 80, centrée sur le maintien au travail, ce qui explique notamment la faiblesse du taux de chômage italien. Le niveau des dépenses en assurance chômage est faible.

L'Italie n'a pas de programme national de revenu minimum, une absence mal compensée par une jungle d'assistances locales ou privées. L'instauration à titre expérimental d'un RMI sur 39 villes en 1999, est restée sans suite.



Dans quelques villes (du nord principalement), les habitants peuvent demander une subvention d'assistance sociale (minimo vitale) mais son montant peut varier fortement d'un endroit à l'autre, de même que les mesures d'accompagnement. Son obtention nécessite non seulement l'absence d'un revenu familial, mais également que d'autres circonstances soient réunies (fait d'être âgé ou handicapé par exemple). L'arbitraire est, par ailleurs, largement répandu dans ces mesures locales en raison des contraintes budgétaires et de l'absence d'un droit légal clair à l'assistance sociale.

Il est ainsi très différent d'être citoyen à Naples ou à Milan au regard des droits sociaux. La fragmentation des mesures d'assistance sociale conduit à l'édification d'un système de citoyenneté sociale différencié selon le lieu de résidence où les droits des citoyens ne dépendent pas tant sur leur situation sociale que de leur lieu de vie.

Une forte implication du tiers secteur

La politique sociale est limitée en Italie par son enveloppe budgétaire. Elle s'attache plus à trouver des solutions spécifiques qu'à envisager les problèmes dans leur globalité. Les programmes publics contre la pauvreté se réduisent ainsi à des mesures de premier ou de second secours insuffisantes ou inadaptées (dortoirs publics, bureaux de « secrétariat social », par exemple) et à des prestations financières déconnectées des besoins individuels effectifs. Ainsi, le faible montant de la pension versée à toute personne âgée de plus de 65 ans sans ressources ne préserve pas du risque de pauvreté. Pour être consensuelles, ces politiques sociales s'attachent à apporter une aide limitée dans le temps aux personnes afin de réduire leur impact sur les caisses de l'Etat. Ce faisant, elles visent plus à traiter l'urgence que l'intégration.

La fragmentation des décisions gouvernementales (législatives et opérationnelles) a déplacé l'intervention sur le volontariat privé. L'Italie a une forte tradition de solidarité de proximité. Ce « troisième secteur » (bénévolat, coopératives, associations caritatives), plus tourné vers l'assistantat que l'insertion, tend à devenir un véritable acteur à part entière des politiques sociales. Ce secteur à but non lucratif a connu une forte crois-

sance : près de la moitié des organisations de volontariat ont été créées depuis la fin des années 70. Environ 70 % des organisations opèrent dans le secteur sanitaire et social, et la plupart à un niveau local [La politique de lutte contre l'exclusion en Italie, 2001]. L'importance grandissante du tiers secteur dans le paysage italien est attesté par la passation d'un accord de consultation en 1999 entre le gouvernement et une des organisations les plus représentatives du secteur associatif, « le Forum permanent du tiers secteur ». L'Etat reconnaît l'importance croissante du tiers secteur, sa capacité à répondre à des besoins non satisfaits des citoyens et à construire la solidarité sociale. L'accord vise à « développer de nouvelles relations entre le secteur et les institutions publiques, fondées sur les principes de complémentarité, d'intégration et de subsidiarité. »

Selon M. Ambrosini [Donzelot, 1995], le développement de l'initiative privée porte en lui le risque du retrait de l'Etat, alors que les actions du troisième secteur semblent gagner en efficacité lorsqu'elles sont articulées avec celles de l'Etat, notamment dans les quartiers défavorisés où des actions de lutte contre la marginalité sont mises en place (diverses coopératives sociales travaillent en réseau avec l'administration locale et les acteurs institutionnels).

Les formes de contractualisation n'ont pas toujours des effets positifs. Elles procèdent souvent plus d'une démarche économique que sociale, conduisant à faire du social à bas prix au détriment de la qualité du service rendu. C'est le risque encouru quand des entreprises se transforment en coopératives afin de pouvoir remporter certains marchés régis par des contrats qui visent initialement à développer l'aide sociale (assistance aux personnes âgées à domicile confiée à des coopératives sans regard sur la qualification des personnes). Ce faisant, l'Etat se défait ainsi de son rôle social sur des entreprises-associations qui fournissent des prestations de moindre qualité par des agents sans qualification.

Certaines de ces coopératives sociales n'en sont pas moins des entreprises d'insertion, permettant à des personnes défavorisées d'exercer une activité. En 1998, 15 000 des 75 000 travailleurs rémunérés par ces coopératives étaient des travailleurs défavorisés

suivant un parcours d'insertion professionnelle [La politique de lutte contre l'exclusion en Italie, 2001].

2.3. Les politiques sociales lombardes non explicitement territoriales

Depuis 1998, la Région fixe des directives en matière sociale et de logement. La mise en place des politiques revient aux communes pour le social, aux offices du logement populaire (Aler) pour le logement. Le tiers secteur est très actif, notamment l'association caritative Saint-Vincent de Paul qui a des antennes dans chaque quartier de la ville. L'association Caritas est un point de référence pour les immigrés, car peu de services leur sont destinés en Italie. Ils y trouvent des informations pour se procurer un logement, du travail, des vêtements ou de la nourriture. Les politiques sectorielles ne sont pas liées à un territoire. Toutefois, dans certains quartiers défavorisés de Milan, la municipalité procède à des actions ciblées : allocation de moyens supplémentaires aux écoles pour des projets particuliers ; mise en place d'un « concierge social » dans les immeubles populaires pour rapprocher les ménages des services sociaux en coopération avec les offices des logements sociaux (Aler)... Ce sont des lieux où le logement populaire est fortement implanté et où les habitants rencontrent plus de difficultés qu'ailleurs. Six quartiers sont considérés comme « défavorisés » par la municipalité : les quartiers de Baggio, Ponte Lambro, Quarto Oggiaro, Stadera, Giambellino et Spaventa (voir carte 1).

Assistance sociale : *minimum vital* et interventions catégorielles

Il n'y a pas de système national d'assistance en Italie. Les services locaux sont les principaux responsables de l'aide sociale. Une loi cadre régionale établit les règles de l'assistance sociale. Elle définit les conditions de besoins comme le résultat d'une insuffisance de revenu du ménage, d'une incapacité partielle ou totale d'un sujet pour lequel le ménage est dans l'impossibilité d'assurer une assistance adéquate (handicapés...), ou d'autres circonstances conduisant à un risque de marginalisation (problème avec la justice...). La loi fixe un seuil

en-dessous duquel les personnes sont supposées être dans le besoin (350 euros par mois en Lombardie en 1999, soit le niveau du minimum vieillesse). Le montant de l'aide couvre généralement la différence entre le revenu du ménage et ce seuil.

Toutefois les personnes remplissant les conditions de ressources n'ont pas un droit automatique à cette aide. Elles doivent aussi justifier d'autres conditions de précarité comme par exemple la présence d'une personne dépendante, de mineurs en procès, ou toute autre situation limitant l'autonomie du ménage. Ce sont les contraintes budgétaires de la municipalité qui déterminent combien de personnes dans le besoin pourront bénéficier de ce minimum vital (*minimo vitale*) et non leur situation, laissant une certaine place au libre arbitre des travailleurs sociaux.

La municipalité est responsable de la mise en place des avantages de l'aide sociale. L'Etat verse les retraites ou les pensions dont le minimum vieillesse (*assegno sociale*) pour les personnes de plus de 65 ans. La municipalité intervient de façon catégorielle, selon l'âge des personnes, à travers différents types d'action. Le service social de la famille (un par district) s'occupe des mineurs de moins de 18 ans démunis ou des familles démunies avec mineurs : ils bénéficient selon le cas d'une aide financière ou de services allant de l'assistance domestique au suivi éducatif jusqu'au placement en famille d'accueil ou en institution. Un office des adultes en difficultés de 18 à 60 ans alloue des aides à l'insertion, parfois une aide monétaire. Certains services s'occupent plus particulièrement des étrangers, des nomades ou des drogués. Enfin, pour les personnes de 60 à 65 ans, des services domestiques sont assurés pour les personnes en difficultés. Après 65 ans, les personnes sont prises en charge par l'Etat.

L'intervention de l'Etat ou des municipalités varie selon les lieux. Les mesures pour les personnes âgées et les handicapées sont les



plus automatiques. Dans tous les autres cas, une sélection est faite en fonction des situations de besoins et des ressources budgétaires. Il y a manque de transparence dans l'accès à l'aide sociale et les demandeurs n'ont pas une vision claire de leurs droits. Les bureaux de l'aide sociale peuvent par ailleurs être inégalement répartis sur le territoire. C'est le cas en particulier des aides destinés aux personnes en âge d'activité. Pour ces populations, les contraintes budgétaires sont source de discrimination.

Le logement : à la recherche de moyens de développer le parc locatif abordable

En Lombardie, huit ménages sur dix sont propriétaires, près des deux-tiers à Milan. La part du locatif est donc très faible dans la région, notamment celle du locatif social (4 %, soit environ 150 000 logements populaires). Mille à deux mille logements se libèrent chaque année, pour une liste d'attente de 15 000 demandes qui représente 10 % du parc.

Dans sa loi cadre régionale sur le logement, la Région fixe un programme d'intervention sur trois ans (2002-2004). Elle affirme l'objectif de construire 10 000 logements locatifs à loyer accessible pour faire face à une demande toujours croissante de ce type de logements alimentée notamment par la précarité croissante des emplois et l'immigration étrangère. « *Le logement est le premier bien des citoyens* », la Région se doit de « *garantir à tous de vivre dans un logement et un quartier dignes* ». Les nouvelles orientations sonnent donc le glas d'une politique nationale de vente du stock de logements populaires (voir annexe 6 sur les politiques du logement).

Au cours des quarante dernières années, l'Etat a, en effet, lancé de façon récurrente des plans de vente de logements sociaux (1959, 1963, 1977 et 1993). On estime que depuis l'après-guerre, environ 600 000 ménages sont devenus propriétaires d'un logement social (une partie de ces logements étaient dès l'origine destinés à la vente). Le dernier plan de vente visait à donner aux offices de logements populaires (Aler) les moyens de réhabiliter le parc social grâce au produit de ces ventes. Pour améliorer la situation budgétaire des offices, un loyer modéré pour les nouveaux logements, plus

élevé que le loyer social existant, a aussi été mis en place (voir annexe 5 sur les loyers). La région cherche aussi à attirer des fonds du privé (entreprise privée, coopérative, associations à but non lucratif) pour développer le parc à loyer modéré en instaurant un système d'aide publique. En échange, une concession est accordée sur 30 ans au secteur privé.

Pour le développement du parc locatif privé, la Région propose aussi un système d'aides fiscales en échange d'un conventionnement des loyers (au-dessus du loyer modéré). Le loyer est alors déterminé par une commission réunissant la commune, les syndicats de locataires et l'organisme propriétaire des logements. Des contrats locaux sont signés. Les situations sont très diversifiées selon les programmes. L'aide accordée aux entreprises prend la forme d'une diminution du taux d'imposition sur les loyers perçus de 30 %.

En parallèle, la Région mène une politique de requalification du parc social, à travers notamment les contrats de quartiers (voir ci-après). Les logements sociaux sont surtout implantés sur Milan et sa périphérie, les deux-tiers sur la seule province de Milan. La plupart des quartiers populaires de Milan ont été construits entre les deux guerres. Avec l'extension de la ville et le phénomène de péri-urbanisation qui s'est développé dans les années soixante, beaucoup se retrouvent situés dans le centre de la ville. Il n'existe pas de grosses concentrations de logements sociaux, mais plutôt des blocs d'immeubles dispersés dans la ville. Ces quartiers sont réhabilités peu à peu. Des actions spécifiques portent sur des résidences pour étudiants et pour personnes âgées.

La Région fixe aussi les critères d'attribution des logements sociaux et le système des loyers. Les aides personnelles au logement n'ont été introduites en Italie qu'en 1998. Un fonds national pour le soutien de l'accès aux logements locatifs a permis de verser des aides aux familles du secteur locatif privé ou public pour la période 1999-2001. Depuis lors, ce Fonds est co-financé avec la Région. Il vise à aider les personnes en difficulté vivant dans le parc privé. Le montant de cette aide est fixé par différence entre le « loyer supportable » par le ménage - défini par ses ressources et ses caractéristiques - et son loyer (voir annexe sur les loyers).

L'Italie doit faire face, comme la France, à la faible mobilité dans le parc social et au vieillissement de sa population occupante qui se traduit par une sous-occupation d'une partie des logements. Les ménages qui entrent sont par ailleurs de plus en plus pauvres. Une partie des occupants dépassent les plafonds de ressources sans qu'aucun système de surloyer ne leur soit appliqué. Il semble qu'il y ait appauvrissement relatif des ménages vivant dans le parc social mais aucune étude ne permet d'étayer ce point. Les conditions d'accès au parc social sont en révision. Actuellement pour entrer dans le parc social, un certain nombre de critères sont pris en compte : la situation économique (plafond de ressources à respecter) ; les conditions de logement (inconfort, expulsion, surpeuplement, absence de logement, loyer trop cher...); la situation familiale (mise en couple, séparation, présence d'un handicapé...). Un quatrième critère va être introduit : la durée de présence en Lombardie, l'ancienneté jouant en faveur des demandeurs. Jusqu'ici, l'expulsion et l'absence de logement étaient les deux facteurs prioritaires. Avec le nouveau projet, ce seront les conditions liées à la famille et l'ancienneté de résidence. Ce faisant, la Région va limiter l'accès des immigrés récents au logement social. Dans ce nouveau système, les demandes adressées aux communes seront centralisées à la Région, qui définira informatiquement, à l'aide d'un algorithme, un ordre de priorité des demandeurs. Ces listes seront retournées aux communes qui seront seules responsables des attributions au cas par cas.

Le logement et la question des immigrés

Milan est après Rome, le principal pôle d'attraction de l'immigration étrangère. Fin 2001, de 12 à 14 % de la population est étrangère. Les deux-tiers des étrangers ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne. Il existe un grand éventail de nationalités avec des cultures, des langues, des mentalités très différentes. Les Philippins, Egyptiens, Chinois, Péruviens, Sri-lankais constituent les principales minorités. L'incidence de la population étrangère est plus faible au niveau de la province (6 %). Il ne semble pas y avoir de concentration géographique forte de la population étran-

gère, non plus de concentration ethnique. Les étrangers sont un peu plus représentés dans le centre de la ville où vivent nombre de ressortissants européens. Un quartier chinois tend à se constituer via Paolo Sarpi, mais il s'agit avant tout d'un regroupement de commerçants, pas de résidents en raison du prix élevé de l'immobilier. Les étrangers se concentrent davantage dans les quartiers d'habitat bon marché où vivent aussi beaucoup d'Italiens. Dans certains quartiers, on assiste à de fortes progressions d'étrangers, mais il faudra attendre les résultats détaillés du recensement de 2001 pour mesurer ces évolutions.

Les immigrés trouvent facilement à s'intégrer sur le marché du travail en Lombardie mais ils sont perçus par les Italiens comme des concurrents, notamment en ce qui concerne l'accès au logement social. Du fait de leur situation précaire (logement en dortoir, expulsions), ils apparaissent de fait souvent prioritaires. C'est sans doute ce qui a poussé la Région à instaurer un critère d'ancienneté de résidence pour définir un nouvel ordre de priorité dans l'accès au logement social. La Région reste, toutefois, consciente qu'il est nécessaire de trouver des solutions « logement » à ces immigrés venus travailler en Lombardie. Elle collabore, de longue date, avec l'industrie locale en soutenant financièrement la réfection ou des projets de construction de logements. Des contrats de location sont, par ailleurs, signés par les entreprises qui garantissent ainsi les loyers à l'organisme de logement.

Les stratégies résidentielles des étrangers sont variables et dépendent du secteur d'activité (logements chez l'employeur pour les personnels de service), de l'ancienneté de l'installation ou de facteurs culturels dans le recours ou non à l'offre publique. La population étrangère ayant plus que doublé sur la dernière décennie, le problème du logement s'est aggravé avec l'augmentation de populations vivant dans des conditions insatisfaisantes et le squat de logements ou d'usines abandonnés par des immigrants hors UE. En 1997, selon des informations émanant de Caritas, 40 % des immigrés résidant à Milan seraient propriétaires ou locataires de leur logement, 11 % vivraient chez des parents ou des amis, 31 % partageraient un logement en location avec d'autres immigrés, 3 % seraient hébergés chez l'employeur,



5 % bénéficieraient d'un logement d'urgence (géré par l'Etat ou l'église), 10 % occuperaient des logements de fortune ou des squats [Tosi, 1999].

Il n'existe pas de politique d'intégration des étrangers, de loi nationale qui articule les actions locales. La ville de Milan a mis en place un bureau pour les étrangers, mais les aides se centrent pour l'essentiel sur l'assistance en essayant de gérer au mieux les problèmes de langue. Les gestionnaires gèrent les situations au cas par cas.

La précarité est une dimension quasi généralisée des conditions d'habitation des immigrés extra-communautaires, qu'ils aient ou non un emploi et des revenus. Les solutions sont souvent nettement plus inconfortables et plus coûteuses que celles accessibles aux populations locales ayant les mêmes caractéristiques au niveau des revenus. Cela contribue à créer un secteur semi-informel destiné au logement des immigrés caractérisé par la précarité des rapports propriétaire-locataire, la disproportion des loyers, des conditions d'habitation dégradées et la sur-occupation des logements.

Il n'y a pas de loi qui protège les immigrés contre les discriminations des propriétaires. Compte tenu de l'étroitesse du marché locatif, les immigrés s'orientent aussi vers l'accession. Ils s'organisent pour acheter des maisons en s'endettant sur toute leur vie. Pour résoudre le problème des garanties, des associations d'étrangers établissent des partenariats avec des établissements bancaires italiens pour obtenir des prêts, l'argent est ensuite prêté aux étrangers désirant accéder mais à des taux d'intérêt plus élevés. Les Chinois sont les premiers à avoir créé des agences immobilières pour résoudre ces problèmes. Le problème du logement concerne tous les résidents de la région mais se pose avec plus d'acuité pour les étrangers.

L'Italie se trouve face au défi d'assurer aux migrants les mêmes droits sociaux que les citoyens européens.

2.4. Des signes d'émergence de la dimension sociale dans les politiques urbaines

Dans plusieurs pays d'Europe -la France, l'Angleterre, les Pays-Bas-, la montée de la pauvreté urbaine et sa concentration dans certains quartiers a fait l'objet d'un large débat public et conduit les Etats à développer des actions localisées de régénération urbaine dans les quartiers en difficulté. Les innovations de ces nouvelles politiques urbaines tiennent en six points :

- La valorisation du contexte local et l'intervention territorialisée,
- L'implication de plusieurs secteurs de l'action publique : affaires sociales, économiques, logement...
- La mise en place de partenariat entre investisseurs privés et le secteur public,
- L'implication des communautés locales et des résidents dans une démarche participative,
- La planification des interventions dans le temps,
- La contractualisation entre échelons territoriaux.

L'Italie ne s'est pas engagée sur la voie d'une politique nationale visant à développer, articuler et coordonner des stratégies d'intervention sur des espaces dégradés. Elle n'en a pas moins développé des instruments favorisant la coopération et l'action au niveau local. Il existe des programmes nationaux visant spécifiquement à promouvoir des actions intégrées dans des quartiers en crise, mais ceux-ci sont limités (PIC urban, contratto di quartiere). L'innovation, en la matière vient plus souvent du terrain, par la mise en réseau à l'échelon local de diverses possibilités d'action et de financement offertes par l'administration publique (gouvernement central, Union européenne, région, commune...).

L'Union européenne et les associations ont contribué à déplacer l'attention vers des formes d'actions multisectorielles et pluri-institutionnelles. Les programmes Pic Urban reposent sur une approche intégrée d'actions destinées à la fois au développement économique, à l'emploi local et à

l'intégration des populations en difficulté. Ce type de projet suppose la concentration des moyens sur des territoires circonscrits et la mise en place de nouveaux modes d'intervention. Ils ont stimulé le développement de stratégies d'intervention locales innovantes dans les villes moyennes.

D'un autre côté, les organisations à but non lucratif engagées dans la lutte contre la marginalisation sociale, dans la formation ou dans les questions d'environnement ont sensibilisé les acteurs publics à l'intérêt des approches multisectorielles, offrant l'expérience de leurs pratiques locales.

Pas de politique de la ville nationale mais une constellation d'initiatives institutionnelles

Depuis le début des années 90, l'Italie se caractérise par une tendance à l'innovation institutionnelle et à la coopération entre les divers corps de l'Etat, générant différents schémas d'expérimentation au niveau local. C'est l'apparition de démarches partagées ouvertes à la négociation et à la coopération tant au niveau des propositions que de leur mise en place. Les quatre principaux facteurs de changements sont les suivants :

- Un processus de réformes institutionnelles sur le gouvernement local et l'administration publique,
- L'introduction des « pactes territoriaux » partenariaux visant le développement des territoires,
- Une série d'initiatives de soutien à l'insertion et à l'emploi, de lutte contre la pauvreté et la marginalisation, émanant de différents ministères,
- La promotion de programmes intégrés de régénération urbaines.

a) Les réformes institutionnelles

La réforme de l'administration publique menée dans les années 90 a redéfini la répartition des pouvoirs et des compétences entre Etat, régions et collectivités locales (voir annexe 1 sur les compétences). Elle reconnaît de fait l'importance du territoire dans la définition des politiques publiques. Elle introduit aussi des instruments de négociation et de coopération tels l'accord de programme ou la conférence de service, et ouvre la possibilité de créer des sociétés d'économie mixte.

L'accord de programme est une procédure de négociation institutionnelle destinée à coordonner l'action de plusieurs acteurs publics dans le cadre de projets nécessitant l'action intégrée de plusieurs sujets publics. Depuis 1997, il est ouvert à des sujets privés et au troisième secteur.

La conférence de services est institutionnalisée en 1990. Elle fixe de nouvelles règles en matière de procédure administrative et de droit d'accès aux documents publics. Elle vise à la simplification des procédures « *pour répondre à l'incroyable dilatation horizontale et verticale de l'Etat qui a rendu extrêmement compliquée l'approbation d'un programme ou d'un projet* » [Laino, 2000]. Les parties intéressées sont convoquées à « une conférence de services » qui permet de contourner toutes les démarches administratives nécessaires à la réalisation d'un projet. Les avis et autorisations requis sont décidés à l'unanimité.

b) L'introduction des « pactes territoriaux »

Les pactes territoriaux, mis en place par le Cnel (Conseil national de l'économie et du travail) et le ministère du Trésor en 1997, ont pour objet de rapprocher et faire travailler ensemble différents acteurs sur un même projet de développement local : les maires, les représentants professionnels (des entreprises, des travailleurs, du patronat...), les entreprises locales et les banques. Il s'agit donc d'un instrument et d'une procédure destinés à établir des alliances stratégiques sur des thèmes partagés. Ces acteurs doivent identifier des objectifs, hiérarchiser des priorités, déterminer des moyens.

Cette programmation négociée se structure autour de cinq éléments : la délimitation appropriée des territoires à considérer ; la sélection des idées fortes du développement (établir une hiérarchie des intérêts) ; la définition des modalités de rapport avec l'administration publique (le Pacte Territorial comme élément de modernisation de l'administration) ; l'établissement d'un rapport fort avec les compétences locales (universités, centres de recherche, etc) ; la mise en jeu des réseaux locaux afin de trouver et mobiliser les ressources nécessaires complémentaires aux financements externes. L'Etat précise les domaines d'application : industrie, agro-alimentaire, services, tou-



risme et infrastructures et participe au financement des projets. Des structures de gestion (société d'économie mixte) sont mises sur pieds.

c) *Des politiques sectorielles de l'Etat visant des publics en difficulté*

Différents ministères ont initié des actions d'aide à l'insertion (programmes de formation co-financés par le Fonds social européen), de lutte contre la marginalisation, de développement de nouveaux emplois (flexibilité des contrats de travail) et diverses politiques de l'emploi [Kazepov, 2002]. En matière d'emploi, l'Etat a, entre autre, mis en place un plan spécial pour l'emploi dans le Mezzogiorno, œuvré à améliorer la couverture du chômage, réglementé le travail atypique, développer des programmes de formation, initié les politiques d'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi. Mais en dépit de ses efforts pour tenter de développer des « amortisseurs de chocs sociaux », tels la mise en place expérimentale d'un revenu minimum, les dispositifs introduits par le biais de négociations avec les partenaires sociaux, n'ont pas permis d'assurer une protection sociale adéquate, notamment pour les jeunes et les chômeurs de longue durée [Fargion, 2001]. Le système italien de protection sociale souffre toujours d'un énorme déséquilibre dans l'allocation des ressources en faveur des retraites. Les syndicats dont les adhérents sont devenus majoritairement retraités « *n'ont pas aidé à transférer des ressources financières des anciennes vers les nouvelles priorités, surtout lorsque cela implique de rogner sur les dépenses des retraites.* »

Ces actions attestent d'une prise en compte plus active de la question sociale au niveau des instances de l'Etat. Certaines ont joué un rôle dans les programmes intégrés. Elles ont été l'occasion de tester de nouvelles formes de partenariat pour les mettre en œuvre dans le cadre de certains programmes de régénération urbaine.

d) *Vers une approche intégrée du renouvellement urbain*

Les politiques de renouvellement urbain en Italie ont été traditionnellement caractérisées par des actions fragmentées, sectorielles, non coordonnées et volontaires, principalement orientées vers l'amélioration des condi-

tions de logement et des infrastructures, sans égards aux facteurs de l'exclusion urbaine dans les quartiers les plus dégradés. La question du renouvellement urbain a commencé à émerger en Italie dans les années 50 sous la forme d'une volonté de rénover les centres historiques, dans une optique essentiellement culturelle. Dans le même temps un processus d'expulsion des résidents pauvres de ces centres se développait avec l'arrivée de commerces, d'activités et de ménages aisés. Dans les années 60, un mouvement de protestation des habitants contre ces expulsions spéculatives change radicalement le problème : le concept de « *centre historique* » considéré comme « *précieux héritage à préserver dans sa forme originale, quelles qu'en soient les implications sociales* » est remplacé par celui d'« *une spécificité importante de la ville, un élément crucial et vital dans le processus de planification urbaine pris dans son ensemble* ». [Nuvolati, 2002].

Dans les années 70, compte tenu des effets de la crise et d'une situation de détente sur le marché du logement, le gouvernement a réduit les incitations à la construction et en même temps a encouragé la réhabilitation de logements dans une optique sociale.

Dans les années 80, les programmes de réhabilitation des centres et de logements sont restés peu fréquents. Il y a dans l'action urbaine une absence générale d'objectifs sociaux. Les investisseurs se tournent plutôt vers le renouvellement des anciens espaces industriels délaissés (Bicocca à Milan). A la fin des années quatre-vingt, des lois régionales (Piémont, Lombardie, Ligurie) anticipent le dispositif national des programmes intégrés. Des grandes villes comme Bologne, Rome, Milan se lancent dans la requalification des périphéries. La région lombarde promulgue dès 1986, une loi (22 du 4/07) de « *promotion des programmes d'intégration, de récupération du patrimoine bâti existant* » suivie par la loi 23 du 2/04/1990 qui fixe les normes pour l'actualisation des programmes de récupération urbaine et du bâti. Elle anticipe la législation nationale sur les premiers instruments d'intégration des interventions.

Au début des années quatre-vingt-dix, les programmes de réhabilitation du cadre bâti s'étendent aux domaines urbain, social et économique. Les différentes recommanda-

tions européennes et le programme Banlieues 89 en France ne sont pas étrangers à ce nouvel intérêt pour les politiques de la ville. Différents dispositifs seront successivement élaborés et expérimentés par le ministère des travaux publics. « Ces mesures marquent le début d'un effort de l'Etat pour établir une politique cohérente et stable dans le but de corriger les dysfonctionnements urbains, en rupture avec les actions de type extraordinaire visant à produire de l'action publique pour répondre à des enjeux et à des événements spécifiques : loi pour la coupe du monde de football en 1990, pour les "Colombiades de 1992", le G7 de Naples en 1994, pour le Jubilé 2000, etc. En ce sens, il s'agit bien d'une rupture, d'un passage d'une logique d'interventions "extraordinaires" à une logique de politiques "ordinaires" de la part de l'Etat ». [Lefèvre, 2001].

Depuis 1992, une série de programmes impliquant à la fois le renouvellement urbain d'anciens sites industriels et la lutte contre l'exclusion sont mis en place.

La diversité des programmes intégrés de régénération urbaine

L'activité de l'Etat en matière urbaine a été forte pendant la décennie quatre-vingt-dix. L'Etat a ensuite opéré un transfert des compétences en matière urbaine aux Régions.

a) Les programmes nationaux

Au début des années 90, la politique publique, presque exclusivement concentrée dans le secteur de la construction, fait place à une politique urbaine de soutien des collectivités locales, organismes compétents en matière d'urbanisme. Le minis-

tère des Travaux publics lance plusieurs programmes de requalification urbaine visant les terrains en friche, la dégradation urbaine ou la mauvaise qualité de plusieurs banlieues résidentielles. Une série de lois et de décrets en précisent le champ, les acteurs concernés, les procédures d'élaboration et d'approbation, et les formes de financement public. Depuis 1992, cinq types différents de programmes ont été adoptés au niveau national (voir annexe 2) :

- les programmes intégrés visent la requalification du tissu urbain par des actions sur l'habitat et l'environnement,
- les programmes de récupération urbaine (PRU) se concentrent sur la mise aux normes des logements sociaux,
- les programmes de requalification urbaine (PRIU) étendent le champ d'action sur tous les quartiers dégradés et les friches industrielles,
- les contrats de quartier s'attaquent aux ensembles de logements sociaux rencontrant de sérieux problèmes de qualité urbaine et d'exclusion sociale ; ils intègrent pour la première fois une dimension sociale,
- les programmes de requalification urbaine et de développement durable du territoire (PRUSST), plus généraux, rompent avec les objectifs précédents ; la dimension stratégique de développement par l'amélioration des infrastructures est très marquée.

Ces programmes introduisent plusieurs nouveautés : la présence d'une pluralité d'opérateurs publics et privés ; la simplification des procédures administratives et la réduction des temps de réalisation ; de nouvelles formes de partenariat entre le



PII de Montecitty



Montecitty



secteur public et privé (par exemple l'introduction des accords de programmes entre les collectivités territoriales et les autres institutions publiques oblige le secteur public à élaborer des programmes communs : définition des temps de réalisation, des financements et des modalités d'exécution des programmes). Le terme « intégré » renvoie à la nécessité de prévoir différents usages de l'espace (habitat, services, bureaux, espaces publics, ouvrage d'urbanisation...), d'opérer sur une zone suffisamment large pour garantir l'impact urbain du projet et de rechercher un partenariat d'acteurs privés et publics afin d'élargir les capacités de financement.

Pour chacun de ces programmes, l'Etat procède à des appels d'offre et met à disposition des fonds publics pour les projets sélectionnés. Cette procédure vise à garantir la qualité, la cohérence et la faisabilité des projets. L'autonomie des collectivités locales et en particulier des communes est renforcée. Les communes déterminent le contenu des programmes, coordonnent les interventions et gèrent les relations avec le secteur privé qui devient co-programmateur ; elles décident des zones d'intervention en accord avec les régions. Les régions sélectionnent et évaluent les propositions des communes, gèrent la programmation générale des fonds, se chargent de leur répartition au niveau communal et intercommunal.

b) *Les programmes régionaux*

De par le nouveau transfert de compétences en matière urbaine, la Région a désormais la faculté de promulguer des lois pour fixer les cadres des opérations urbaines et les instruments de planification. La loi régionale lombarde de 1999 généralise la procédure de requalification des Programmes d'intervention intégrée (PII) aux différents types d'espace (espaces urbains dégradés, tissus historiques dans les villes, grandes surfaces de reconversion industrielle, disparition de zones agricoles...). Elle pose comme objectif aux PII, la requalification dans une triple dimension du tissu urbain, de l'environnement et de l'habitat. Elle prône la mixité des usages (fonction résidentielle / fonction non résidentielle). Elle vise à favoriser le processus de médiation public/privé. Le programme, présenté par la

commune, doit préciser les modalités d'intervention et la pertinence stratégique du projet. La participation du privé est souhaitée. Ce sont avant tout des instruments de planification urbaine, ils n'intègrent pas spécifiquement des objectifs sociaux. La Région a, en parallèle, relancé la procédure des contrats de quartier. Les PII relèvent de la Région et les PRUSST, plus large dans leur portée, de l'Etat. Ces deux programmes peuvent se superposer sur un même territoire. A titre d'exemple, le PRUSST de Milan est un grand projet urbain au sud-est de la ville qui implique entre autres :

- le projet d'une grande bibliothèque européenne,
- la construction d'une nouvelle gare en sous-sol
- la requalification d'un quartier commercial
- le raccordement de deux lignes ferroviaires
- la transformation de friches industrielles en centre de congrès et de bureaux.
- La réhabilitation d'un quartier populaire qui date de 1920, confiée à Aler (réhabilitation des immeubles, jardins, mise aux normes des logements..).

Dans ces vastes projets urbains, l'accent n'est pas mis sur la dimension sociale. Il peut, toutefois, y avoir superposition de programmes, un contrat de quartier pouvant s'insérer sur le territoire.

Si l'action publique a changé, devenant plus partenariale, plus négociée, faisant appel à des acteurs plus nombreux et plus diversifiés, elle s'est aussi orientée, dans ses principes tout au moins, vers une action moins sectorielle, plus intégrée bien que les domaines de l'environnement et de l'exclusion sociale soient moins présents qu'en Grande Bretagne ou qu'en France. « *Les aspects sociaux sont plutôt flous – exception faite pour les contrats de quartiers- bien que pas tout à fait ignorés et se réduisent à la demande d'assurer à l'intérieur de l'opération une certaine mixité de l'offre résidentielle (locatif social, conventionné et privé)* [Laino, 2000].

Emergence de la problématique sociale dans les politiques territoriales de l'Etat

Le nombre de programmes nationaux visant spécifiquement à promouvoir des

actions intégrées dans des zones urbaines ou des quartiers en crise est limité. C'est seulement avec les contrats de quartiers et les programmes d'initiative communautaire Urban que les interventions tentent d'intégrer réellement une mixité urbaine, sociale et économique et qu'un effort est accompli pour répondre aux besoins d'intégration globale. Ils introduisent une rupture par rapport aux dispositifs précédents qui étaient plus orientés sur la réhabilitation urbaine et le cadre bâti. Pour la première fois, la réhabilitation est vue d'une façon pluridimensionnelle. L'action publique s'accompagne dorénavant d'une négociation entre les pouvoirs publics et les opérateurs locaux (associations, comités de quartier).

Les contrats de quartier visent les quartiers de logements sociaux caractérisés par de graves problèmes de dégradation des immeubles, mais aussi des problèmes de pauvreté, de marginalisation, de chômage [voir annexe 3 sur des exemples à Milan]. Un des défauts de ces contrats pourrait être celui de limiter l'intervention à l'échelle du micro-territoire dans le quartier. Le programme doit se saisir de la multiplicité des problèmes. Les processus de conception et de réalisation des interventions doivent se dérouler dans un rapport de dialogue avec la population locale et avec tous les acteurs impliqués.

Les programmes communautaires ont stimulé le développement des approches territoriales intégrées en Italie. Ils sont cofondateurs de l'action publique territoriale de l'Etat. La loi 488 de 1992 lie directement "les interventions ordinaires à toutes les zones en déclin du territoire national en relation étroite avec les politiques de la Communauté Européenne". L'Italie a béné-

ficié de 16 programmes Urban sur la période 1994-1999, de neuf supplémentaires pour la période 2000-2006 dont un programme situé à la périphérie nord-ouest de Milan. Pour de nombreuses villes, plutôt de dimension moyenne, le programme Urban a été la première occasion de se confronter à une approche diversifiée et intégrée pour résoudre les problèmes de leur territoire. Les administrations locales concernées, en rupture avec le passé où la priorité était donnée aux infrastructures et au développement urbain, ont élargi leurs domaines d'intervention et cherché la participation de la population et des acteurs socio-économiques locaux. Les actions destinées à la fois au développement économique, à l'emploi local et à l'intégration des populations en difficultés, supposent de concentrer des moyens sur des territoires circonscrits. Les communes ont été obligées de faire des choix, à l'encontre des habitudes consistant à assurer des retombées des politiques urbaines à peu près équilibrées entre les différents territoires des communes [Nuvolati, 2002]. Ces projets ont stimulé le développement de stratégies d'intervention locales innovantes dans les villes moyennes.

Actuellement, l'Etat transfère les fonds structurels alloués par l'Union européenne aux régions qui les redistribuent aux communes concernées. L'Etat et la région suivent les projets. Les communes et les provinces sont responsables de leur définition et mise en œuvre.

Un troisième champ d'expérimentation part du local. Des municipalités mettent en place différentes formes d'actions intégrées sur des territoires en difficulté en s'appuyant, notamment sur les possibilités



Contrat de quartier de Sant' Eusebio. © laurif



Rénovation du quartier de Sant Eusebio.

© laurif



de financement offertes par l'administration publique (gouvernement central, Union européenne, Région).

2.5. Bilan des modes d'intervention sociale à l'échelon local, le cas de la Lombardie

Les réformes institutionnelles, l'influence de l'Europe, l'affaiblissement de l'Etat providence ont concouru à expérimenter différentes formes de partenariat pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. De nouveaux espaces d'interaction entre acteurs publics, privés et tiers secteur se sont développés.

Les politiques sectorielles de l'Etat dans le domaine du travail, de la cohésion et de l'insertion (revenu minimum, programmes pour enfants à risque, projets de formation...) ont impulsé des formes de partenariat entre organismes publics et entre ceux-ci et le tiers secteur.

Dans les programmes territoriaux intégrés, les partenariats impliquent différents niveaux de l'administration publique (commune, ministère des Travaux publics, région, office des logements sociaux), le secteur privé (propriétaires de terrains, promoteurs...), des associations et une forte participation des habitants et des divers groupes porteurs d'intérêts.

Trois procédures de contrat de quartier lancées par l'Etat ont cours dans la région de Lombardie : Cinisello (province de Milan, voir annexe 2), Vigevano (province de Pavie) et Samarate (province de Vares). Les aides de l'Etat et de la Région se montent à 240 millions d'euros dans ces trois sites. La Région a lancé un nouvel appel d'offre pour impulser de nouveaux contrats de quartier. Elle a versé 10 millions d'euros, sans financement de l'Etat, pour le contrat de quartier Spaventa de Milan (voir annexe 2).

Les nouveaux contrats sont financés à 50 % par la Région. Ils doivent répondre à des critères dictés par la Région et sont choisis selon l'urgence locale. Ces contrats doivent être localisés sur des quartiers de logements populaires (Aler). L'aide se monte à 80 % pour les interventions sur l'habitat, 50 % sur les infrastructures. Les interventions peuvent aller de la simple réfection des toitures à des opérations de démolition/reconstruction, qui restent ce-



PRU de Stadera à Milan. © laurif

pendant peu nombreuses. Ce sont des projets participatifs, les habitants sont impliqués dès la conception du projet.

La question de la mixité sociale est abordée très récemment par l'office des logements populaires qui essaie de favoriser une mixité dans les programmes en cours de rénovation (surtout les immeubles construits avant la deuxième guerre) en essayant d'intégrer des groupes différents : étudiants, jeunes couples, travailleurs temporaires, personnes âgées.

Il s'agit plus d'une mixité démographique que sociale. Toutefois, ces programmes essaient de diversifier l'offre de logements sur le même territoire, pour éviter une trop forte concentration de pauvreté, tout en sauvegardant l'intérêt des plus démunis. Ils cherchent, avec l'aide du privé, à promouvoir différentes formes de logements locatifs (loyers social, modéré...). Ce souci répond aussi à des contraintes budgétaires.

Dans certains quartiers défavorisés de Milan, la municipalité procède à des actions ciblées : allocation de moyens supplémentaires aux écoles pour des projets particuliers ; mise en place de « concierge social » pour rapprocher les ménages des services sociaux en coopération avec les offices des logements sociaux (Aler)... Ce sont des secteurs où le logement populaire est fortement implanté et où les habitants rencontrent plus de difficultés qu'ailleurs. Six quartiers sont considérés comme

« défavorisés » par la municipalité : les quartiers de Baggio, Ponte Lambro, Quarto Oggiaro, Stadera, Giambellino et Spaventa (voir carte).

III – CONCLUSION

La ségrégation sociale à l'échelle des quartiers ne fait pas débat en Italie, d'autant moins que les concentrations de populations défavorisées s'inscrivent le plus souvent au niveau de micro-territoires. La question territoriale se pose essentiellement en termes d'inégal développement économique entre le nord et le sud du pays. Les problèmes de chômage, de pauvreté, voire de présence étrangère, y recouvrent des réalités différentes qui ont suscité la recherche de réponses appropriées et différenciées selon les territoires. L'Etat a donc traditionnellement laissé le champ libre aux initiatives locales en matière d'assistance sociale.

L'absence de « politique de la ville » centralisée comme en France, aux Pays-Bas ou en Angleterre tient aussi en Italie à son passé politique. L'Italie a achevé son unification plus tard que les autres nations européennes. Les politiques mises en œuvre sont en général de nature plus agrégative qu'intégrative, fondées sur des intérêts particuliers plus que sur un engagement sur un jeu de valeurs communes. Le jeu clientéliste des partis politiques et l'importance des travailleurs indépendants, catégorie la plus hostile à l'Etat, ont alimenté un sentiment de méfiance vis à vis de l'Etat central qui a laissé le champ libre aux initiatives régionales et locales.

La rigidité du marché du logement et la faiblesse du parc social est sans doute un autre élément explicatif de la faible implication de l'Etat dans les questions socio-urbaines. La cristallisation de la pauvreté s'opère le plus souvent à l'échelle des micro-territoires et l'Etat se trouve privé d'un levier d'action important.

Enfin, la prééminence du local dans les affaires sociales résulte en partie d'une forte tradition d'assistantat par les associations d'obédience catholique ou issues de syndicats de travailleurs. Ces vingt derniè-

res années, le mouvement associatif s'est fortement développé.

L'Etat-providence italien, de constitution récente, reste par ailleurs faible, à tendance inégalitaire, et s'est peu engagé sur le terrain de la lutte contre la pauvreté. Le développement de politiques sociales territoriales n'y est pas comme dans les pays du quart nord-ouest européen une façon de gérer le recul de l'Etat-providence.

L'Etat protège les populations qui sont hors du marché de l'emploi, essentiellement les handicapés et les personnes âgées mais n'assure guère de filet de protection pour les exclus du marché du travail (faible protection contre le chômage, absence de programme national de revenu minimum..). Il s'en remet à la famille pour assurer la solidarité entre ses membres. Le recours à la famille et aux réseaux de l'économie informelle sont des moyens d'échapper à la pauvreté et l'exclusion. Les personnes en difficulté peuvent se tourner vers les collectivités locales qui, pour certaines, offrent un revenu minimum et des services bien précis déclinés selon la catégorie de demandeurs.

Les compétences sociales des régions et des communes se sont renforcées dans le temps. Par un effet de proximité, l'assistance sociale se trouve théoriquement mieux ciblée sur les besoins des résidents, mais ce système génère une fragmentation des mesures et l'édification d'un système de citoyenneté sociale différencié selon le lieu de résidence. Le droit des citoyens dépend moins de leur situation sociale que de l'endroit où ils habitent. Les contraintes budgétaires sont, par ailleurs, source d'arbitraire et rendent flou le droit des citoyens. Dans cet ensemble social peu réglé, peu protecteur des individus, c'est la famille qui joue le principal rôle d'amortisseur de la crise.



L'approche territoriale de la pauvreté n'est toutefois pas absente du paysage italien. En Italie, comme ailleurs, on observe un processus de territorialisation croissante des politiques qui renforce les particularismes déjà forts des régions et des villes italiennes. Avec le transfert des compétences urbaines, de logement et sociales, l'Etat reconnaît la prévalence des approches localisées de ces questions. Dans les années quatre-vingt-dix, l'Etat a mis en place un arsenal de dispositifs législatifs visant la décentralisation et le développement de démarches partenariales entre les différents échelons de l'Etat et entre secteurs public et privé. Les programmes urbains se sont multipliés sur la base de projets intégrés multisectoriels et partenariaux. Mais la dimension sociale des politiques urbaines est récente en Italie et reste assez marginale. Elle est explicite dans la procédure des contrats de quartiers mise en place par l'Etat en 1997, mais leur champ d'intervention est limité à l'échelle de micro-territoires de logements sociaux dégradés. L'initiative communautaire Urban est sans conteste un facteur décisif dans la mise en place de démarches territoriales partenariales innovantes à l'échelon local autour de projets intégrés. La logique européenne consistant à favoriser des zones en difficultés et à faire de la sorte de la discrimination positive territoriale a favorisé la prise en compte de la dimension sociale.

Avec le transfert de compétence en matière urbaine, sociale et de logement, l'éventail des politiques s'est ouvert. La

Lombardie a repris, en l'adoptant, la procédure des contrats de quartiers. Mais il n'y a pas de macro-régulation garante des solidarités territoriales et les situations sont extrêmement disparates à travers le pays. Les logiques sociales restent le parent pauvre des opérations urbaines et sont moins mises en avant dans les nouveaux projets urbains type PRUSST ou PII. Ces opérations urbaines ressortent plus d'une logique d'opportunités (conjoncture favorable, capitaux privés mobilisés autour de projets stratégiques, disponibilité de ressources publiques...) sur lesquelles vient, dans le meilleur des cas se greffer des opérations de rénovation du parc populaire. Dans ces projets, la dimension d'insertion économique des habitants en difficulté reste peu expérimentée.

Enfin, la question de la mixité sociale est encore peu débattue en Italie. Elle a été importée des pays voisins. Plus démographique que véritablement sociale, elle trouve une expression dans des opérations très localisées de rénovation du parc populaire par le biais d'une offre de logements plus diversifiée.

Si l'Italie se différencie par la forte autonomie des politiques régionales et communales, elle partage avec ses voisins le souci du partenariat local, des approches intégrées et territoriales, de la contractualisation, de l'implication du secteur associatif et des habitants.



ANNEXES

Annexe 1 : Organisation politique et compétence : les étapes de la décentralisation depuis 1990

L'Italie est un Etat unitaire qui comprend 20 régions (regioni), 108 provinces (province) et 8104 communes (communi). Les régions, instaurées en 1946, ne voient le jour qu'au début des années 70. Depuis une décennie, l'Italie semble opter pour la voie du fédéralisme. Les années 90 ont été jalonnées par une série de loi destinées à renforcer l'autonomie locale par un transfert de compétences notamment, et à faciliter la coopération entre les collectivités publiques. Ces nouveaux dispositifs sont les suivants [Lefèvre, 2001] :

- la loi 142 dite « loi sur les autonomies locales » clarifie les relations entre l'Etat et les autres collectivités locales, sans toutefois aborder la question des finances et de la fiscalité locale. Elle reconnaît le statut de collectivité territoriale de plein droit aux provinces (l'équivalent de notre département). Elle pose le principe de la création de cités métropolitaines pour les dix plus grandes agglomérations, mais faute d'entente politique, cet échelon administratif n'a pas encore vu le jour. Elle établit, enfin, de nouveaux instruments de coopération entre les collectivités publiques.
- La loi 241 de 1990 vise la simplification administrative, en instituant des organismes et des procédures de coopération destinés à « améliorer et accélérer la prise de décision et la mise en œuvre des politiques publiques dans des domaines où la coopération entre collectivités est nécessaire ».
- La loi électorale de 1993 décide du passage à l'élection directe au suffrage universel des maires des villes de plus de 15 000 habitants. L'objectif est d'en finir avec l'incapacité décisionnelle locale liée à la soumission des exécutifs municipaux au système des partis.
- Les lois « Bassani » de 1997 ciblent davantage le niveau régional. Elles délèguent et transfèrent de nombreuses fonctions et responsabilités de l'Etat aux régions. La loi oblige les régions à décentraliser un certain nombre de fonctions aux provinces et autres collectivités locales (communes, structures intercommunales). Elle autorise les collectivités publiques à créer des sociétés par action ouvertes aux capitaux privés, dans le cadre du développement local. Elle ouvre les procédures de programmation négociée destinées à la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, au secteur privé.

Dans ce mouvement de décentralisation, un certain nombre de ministères ont été abolis (agriculture, tourisme) et leurs compétences transférées aux régions.

Dans ce nouveau paysage institutionnel, *les régions* se trouvent dotées de compétences législatives exercées en propre, dans les limites des principes fixés par les lois de l'Etat, et d'une grande liberté d'organisation. Leurs compétences portent principalement sur les services de santé, l'action sociale, la formation professionnelle, la planification urbaine et le logement. Mais leur autonomie fiscale réduite limite leur champ d'intervention réel. Elles assurent le partage des ressources entre les différentes municipalités.

Les provinces sont en charge du développement territorial, de l'environnement, des transports, des écoles secondaires (bâti), et d'actions sociales particulières envers certains publics (aveugles, sourds, mères isolées..).

La municipalité organise, met en œuvre et gère la plupart des services sociaux destinés aux habitants et intervient sur les questions urbaines.



Annexe 2

Les différents programmes intégrés initiés par l'Etat

- **les programmes d'intervention intégrée** ont introduit le concept d'une requalification urbaine s'attachant à la fois aux tissus urbains, aux bâtiments et à l'environnement. Leur objectif était de favoriser différents types d'intervention dans le même site en développant la mixité des fonctions. Deux nouveaux principes d'intervention les sous-tendent : passer d'une programmation ponctuelle limitée à de petites interventions à une programmation globale qui comprend de grandes zones ; affronter la question de la qualité urbaine et de l'habitat en prenant en compte le contexte d'intervention et l'environnement urbain (services, infrastructures, activités présentes, désertes). Ces programmes introduisent plusieurs nouveautés : la présence d'une pluralité d'opérateurs publics et privés ; la simplification des procédures administratives et la réduction des temps de réalisation ; de nouvelles formes de partenariat entre le secteur public et privé (par exemple l'introduction des accords de programmes entre les collectivités territoriales et les autres institutions publiques oblige le secteur public à élaborer des programmes communs : définition des temps de réalisation, des financements et des modalités d'exécution des programmes). *« Les premiers programmes intégrés se révèlent toutefois décevants. Les projets présentés manquent de qualité et de nombreuses opérations sont situées sur des zones agricoles! Les contentieux variés entre les collectivités locales et les opérateurs privés empêchent très souvent la souscription des accords de programme nécessaires pour accéder aux financements. Enfin, ils ne s'avèrent pas véritablement intégrés : ils ne traitent que des immeubles et de la construction. Les problèmes sociaux et économiques ne sont que rarement traités ».* [Drouille Scarpa, 2000]
- **les programmes de récupération urbaine** (1993-94) visent la mise aux normes des quartiers de logements sociaux. L'objectif est de redonner une qualité urbaine à ces quartiers et d'essayer d'articuler tant la composition sociale que la composition fonctionnelle de ces parties de la ville. Ils cherchent à résoudre la traditionnelle carence des infrastructures et des équipements, en améliorant notamment les connexions à l'intérieur mais aussi avec l'ensemble de la ville et, par ailleurs, à entreprendre un processus complexe de requalification morphologique et fonctionnelle. Ces programmes introduisent de nouvelles possibilités comme celle de la démolition/reconstruction des bâtiments. La présence des financements privés est souhaitée mais pas indispensable pour accéder aux fonds accordés par le gouvernement central. C'est la région qui approuve les programmes.
- **Les programmes de requalification urbaine** (1993-94) vise les zones dégradées ou en phase de déclin par suite de phénomènes de désindustrialisation. C'est une mesure extraordinaire gérée directement par le ministère des Travaux publics. La co-présence de ressources privées est indispensable. L'objectif est d'attirer l'investissement privé dans des opérations à forte connotation publique, en terme de conduite et de contrôle, afin de faciliter au maximum l'application des plans d'urbanisme et d'éviter les dangereux phénomènes de la spéculation. Le principe adopté consiste à mobiliser les plus-values présentes dans des secteurs stratégiques des villes, en réalisant des accords avec des opérateurs privés qui, en échange des concessions à édifier, contribuent à financer des équipements publics. Une sélection des propositions d'intervention effectuée par les administrations communales fut suivie d'une seconde évaluation ministérielle. Un accord de programme fut alors signé par tous les acteurs. Ces programmes furent marqués par leur caractère expérimental concrétisé par des débats intenses entre administration centrale, régions et collectivités locales. Certaines administrations communales ont saisi l'occasion de ces programmes complexes pour concrétiser une expérimentation urbanistique innovante. La fiabilité et la rapidité de prise de décisions des PRU a permis l'apport de ressources privées. Une conférence Etat-Régions a financé 76 programmes (financement public de 1100 milliards de lire).
- **Les contrats de quartiers** (1997) introduits par le ministère des Travaux publics, visent l'assainissement de quartiers publics en très mauvais état. En plus des interventions sur le

patrimoine bâti et les infrastructures, pour lesquels sont mis à disposition des financements publics, il est nécessaire de mener des opérations destinées à améliorer les conditions économiques et sociales à l'intérieur du quartier (opérations à financer avec d'autres types de fonds, repérés de façon autonome par les communes). Les projets des communes sont envoyés aux régions qui opèrent une première sélection et adressent ces propositions au ministère. Sur 123 propositions initiales, 83 ont été sélectionnées par les régions, 77 ont été retenues par l'Etat (financement public de 700 milliards de lire). Certaines régions, comme la région de Lombardie, ont lancé de nouveaux appels d'offre afin de poursuivre ce type de contrats sur leur territoire.

- **les programmes de requalification urbaine et de développement durable du territoire (PRUSST)** sont lancés en 1998 par le ministère des Travaux publics. Un financement public de 600 milliards de lire est mis à disposition pour établir des projets intégrés de restructuration de portions de territoire pour lesquels sont nécessaires des ouvrages d'infrastructure importants, des interventions pour le développement de la production et des interventions d'assainissement pour l'environnement. La zone d'intervention est plus vaste que dans les programmes précédents. L'objectif des PRUSST est explicitement une intégration des politiques sectorielles afférentes au territoire à partir d'un certain nombre d'axes prioritaires clairement identifiés dans le décret ministériel qui les met en œuvre : équipements et infrastructures de base (réseaux de transport, télécommunications, universités, hôpitaux, etc.), aide au développement local et au capital social fixe (associations à but non lucratif, compétitivité économique des entreprises, formation professionnelle). Une partie des actions des PRUSST peut aussi venir en accompagnement d'autres instruments de la programmation négociée et notamment les pactes territoriaux et les contrats de zone (créés en 1997, ces programmes concernent les friches industrielles). Le territoire concerné peut varier mais il ne saurait être inférieur au territoire communal et l'accent est plutôt à mettre sur des territoires intercommunaux, voire plus vastes. En ce sens les acteurs promoteurs des PRUSST peuvent aussi bien être les communes que les provinces et les régions.

Le secteur privé doit obligatoirement abonder au moins pour un tiers du montant total des investissements.



Annexe 3 : Exemples de projets de quartier à Milan et dans ses environs

Les projets présentés sont en cours de réalisation et montrent la nécessité qu'a eu l'Aler, l'organisme en charge des logements sociaux, de dialoguer avec les habitants pour mener à bien les opérations de rénovation des logements. La question de la mixité sociale n'est pas mise en avant même si le souci d'éviter la cristallisation de poches de pauvreté n'est pas absente des objectifs. Les contraintes budgétaires des opérateurs publics ont servi de catalyseur à l'association de promoteurs privés mais avec l'objectif de produire des logements à loyers modérés. Cette diversification des niveaux de loyer est en soi source de mixité sociale. Mais dans l'ensemble de ces projets, les aspects d'insertion économique restent faibles. Il ne semble pas qu'il y ait eu de difficultés particulières à gérer le relogement des habitants ; une partie des ménages ont pu ré-éménager sur place.

PRU (programma di recupero urbano) de Stadera

(Visite organisée par Maria Angella Manzoni, architecte, Aler)

Ce quartier a été construit après la première guerre mondiale (1927-29) sur le modèle des phalanstères, avec l'idée de vie en communauté. C'est devenu au fil du temps un quartier très modeste avec des populations très pauvres. Il est constitué de 1080 logements organisés sur trois rues. Les logements sont gérés par l'office de logements populaires Aler. Au total, 640 logements étaient hors norme car trop petits (<23 m² pour la plupart). Il a fallu mettre aux normes et rénover les logements.

Les premiers plans de rénovation établis par Aler datent de 1986. Les travaux ont commencé deux ans plus tard sur 7 bâtiments, abritant chacun environ 80 familles.

Il y a cinq ans, la commune a proposé à la Région de participer financièrement à une opération de réhabilitation globale du quartier en relation avec ses abords, avec le souci de diversifier la population résidente et de réduire la forte concentration de population très pauvre. Cette opération de réhabilitation a été intégrée dans un programme de « recupero urbano » en 1999 et a pu ainsi bénéficier de financements de l'Etat, la région et la commune. Un consortium de capitaux publics et privés est géré par Aler, qui coordonne la réalisation de 15 initiatives différentes.



Quartier Stadera © laurif

Le projet vise notamment :

- l'introduction de fonctions différentes (fonction résidentielle et non-résidentielle), une diversité de logements (avec différents niveaux de loyers) et d'activités (travail, social).
- la requalification urbaine du quartier, la diversification sociale des familles résidentes, et l'association d'opérateurs privés dans la rénovation et la gestion du patrimoine.
- la réalisation d'un nouveau projet de quartier cohérent intégrant le secteur résidentiel, le marché couvert, les espaces verts, les centres d'artisanat et la fonction de circulation.
- la création d'un bloc résidentiel pour étudiant et d'un bloc pour personnes âgées (50% financement privé ; 50% financement Région). Concession au privé pour 23 ans. Prix des services offerts contrôlés par le contrat.
- La réalisation de 140 parkings (100% capital privé) dont 30 réservés à Aler et la limitation de la circulation routière dans la zone résidentielle.

Les acteurs publics et privés se sont concertés sur les objectifs du projet, les intérêts communs, la mise en place des actions et des financements.

Une partie des habitations a été sortie du stock d'habitat social. La rénovation de ces logements a été confiée au secteur privé avec une convention spéciale. Une commission réunissant la municipalité et le syndicat des locataires a défini le niveau des loyers. Un contrat local de location concertée avec la coopérative chargée de rénover les logements a été signé. Le niveau des loyers est supérieur à celui des logements populaires mais compatible avec le revenu des gens sur place. Une partie des loge-

ments sont réservés pour les fonctionnaires travaillant à la municipalité.



Quartier Stadera © laurif

Dans le but de diversifier la population et de s'attaquer au problème de la pauvreté des personnes âgées dans ce quartier, le projet comprend l'édification d'une maison médicalisée pour personnes âgées (70 places) avec un hôpital de jour (25 places) et une maison pour les étudiants dans deux cours centrales distinctes. Dans les bâtiments adjacents à la maison médicalisée, les logements sont destinés à accueillir des personnes seules ou en couple âgées indépendantes qui puissent bénéficier de l'aide de la structure centrale. Une grande cuisine, un système de pressing, une salle de gym sont prévus dans le bâtiment central ce qui permet d'assurer des services de repas, nettoyage, soins... pour les personnes âgées du quartier.

Le bâtiment des jeunes est prévu pour 110 étudiants. L'idée est d'attirer des jeunes qui puissent rendre des services aux personnes âgées et trouver là le moyen de payer leur loyer. Les étudiants et les personnes âgées vivront dans deux cours différentes et éloignées.



Quartier Stadera © laurif

Ce projet a nécessité le déplacement de 900 ménages, au cas par cas, aux frais de Aler. La plupart ont été relogés dans des logements sociaux gérés par Aler hors du quartier. 184 ont bénéficié de logements rénovés sur place. Il semble que ces mouvements se soient faits de façon consensuelle.

Contrat de quartier Spaventa

(Visite organisée par Maria Angella Manzoni, architecte, Aler)

Le quartier date du début du siècle (1909-1911). Il a été construit par une organisation sans but lucratif financée par les industriels et destinée à construire et gérer les logements populaires (« ancêtre » de Aler). Les 1 500 logements sont construits d'une façon similaire, mais ils sont devenus hors norme. Ils sont trop petits (de 24 à 25 m² pour une norme d'au minimum 30 m²) et sans salle de bain convenable. A l'origine c'était un projet d'avant-garde, avec, par exemple, toutes les salles d'eau et les lavoirs regroupés dans un même bâtiment au centre de la résidence. Pour des raisons historiques et culturelles, la commune veut conserver ce quartier. En 2000, une campagne de photographie de tous les logements avec leurs occupants a été menée avec l'idée de s'appuyer sur la mémoire pour reconstruire une communauté locale. Récemment des squatters sont apparus, de même qu'une occupation incontrôlée des espaces libres : des Marocains font du trafic, sans avoir leur habitation sur place. Quelques Marocains vivent toutefois dans le quartier.



Spaventa : ancienne salle communes avec lavoirs © laurif

Aler a amorcé des travaux de rénovation des immeubles et de l'environnement dès 1992. L'office des logements populaires a lancé un appel à concours de projet il y a 12 ans. Ce projet a servi de prototype d'intervention de l'office. La commune a



décidé d'élargir le programme en traitant des aspects sociaux. Un contrat de quartier proposé au ministère des Travaux publics a été signé en 1997. La région a aussi participé au financement du programme.

En attendant les fonds de l'Etat, Aler a conduit une enquête sociale auprès des habitants pour connaître leurs difficultés, leurs besoins et mieux apprécier les conditions de logement. Aler a mis sur pied un bureau de quartier et la commune a financé un accompagnement social individuel (trois psychologues) pour dialoguer avec les habitants. Ces acteurs sociaux permettent aux résidents de participer au développement du projet. Ils ont proposé de transformer le bâtiment central destiné à l'origine à accueillir le système sanitaire de toute la résidence (bains, lavoir, salles d'eau...) en une coopérative avec des activités sociales contrôlées par une association du quartier.



Spaventa © laurif

Chaque ménage a été consulté pour faire l'état des lieux des problèmes et envisager les possibilités d'améliorer la vie dans le quartier. Le bureau de quartier a organisé des réunions sur les thèmes qui sont apparus les plus importants : la solitude des personnes âgées ; la réhabilitation des espaces ouverts avec le problème des poubelles ; la peur de l'inconnu, du voisin et donc le besoin de rencontres entre les habitants ; les conflits entre enfants et personnes âgées. A l'issue de ces réunions, des actions ont été mises en place :

- La création d'un poste de « concierge social », financé par Aler, qui s'occupe des interfaces avec les services sociaux et qui aide les résidents dans leur vie quotidienne, notamment les personnes âgées.
- La création de groupes de personnes âgées (tombola, jeu de cartes, rencontres, réunions de discussion..).

- Les problèmes de conflits sociaux dans le quartier se sont résorbés par la formation d'un groupe de résidents organisé qui travaille sur le type d'activités qui seront proposées dans le bâtiment central. Au départ, le financement de ce bâtiment a été difficile à financer car son objet n'était pas explicitement déterminé. Il a été précisé que ce serait les résidents qui décideraient en temps et en heure. Une association locale aura la responsabilité du centre social. Ce sera le sujet social responsable dans le quartier.
- L'introduction de services pour les enfants et leurs mères « temps pour les familles » : mise en place d'un système de garde à la carte et d'un programme d'aide à l'insertion sociale des femmes (musulmanes surtout) avec de jeunes enfants.

L'implication des habitants est essentiel dans l'élaboration du projet social. La commune et Aler ont initié une démarche de gestion urbaine de proximité.

Dans le processus de réhabilitation de logements, il n'y a pas eu de problème de transfert des habitants car beaucoup de logements étaient vides à l'origine. Aler évitait de relouer les logements vides en prévision du programme. Dans un premier temps, deux bâtiments ont été vidés pour permettre la réhabilitation. Les familles précédemment logées sont allées soit dans d'autres immeubles, soit sont parties (avec des possibilités de relogement par Aler dans un autre quartier de la ville). Quand la rénovation de ces deux immeubles a été achevée, les occupants d'un autre immeuble ont été déplacés dans les habitations rénovées, etc...

Contrat de quartier Sant'Eusebio (commune de Cinisello Balsamo)

(Visite organisée par Massimo Bricocoli, architecte, *politecnico di Milano* et Angelo Botti, directeur technique à Aler)

Contexte

Commune de 76 000 habitants, Cinisello est une ville dortoir située dans la banlieue nord de Milan. Le parc de logements est constitué en majorité de logements populaires construits par des coopératives, mais il existe peu de logements sociaux. La partie nord de Milan est marquée par l'industrie. Pendant que Sesto et Milan accueilleraient les grosses industries (Pirelli, Falck), Cinisello se développait comme espace de résidence des ouvriers.

Dans les années 80, la ville développe une autre image liée à l'implantation de grands centres commerciaux (le 1^{er} IKEA italien). Dans les années 90, la nouvelle municipalité met en place une série de programmes destinés à améliorer la qualité des infrastructures et des services dans la ville, et à promouvoir ainsi « une ville de qualité ». Au début de l'année 1998, la ville participe à l'appel à projets de l'Etat visant à financer 40 « contratti di quartiere » (contrats de quartiers). Un budget de 350 millions d'euros est à partager entre les projets retenus.

Les contrats de quartier sont une nouvelle forme de programmes destinés à intervenir, avec des fonds de l'Etat, sur le parc de logements populaires pour améliorer les conditions de vie des habitants, à partir d'une approche intégrée qui s'attaque à la fois aux problèmes physiques de la détérioration du bâti et aux problèmes sociaux et économiques. La ville a monté un projet en 6 mois, signé par 13 instances locales. Le projet a été sélectionné et a obtenu 9 millions d'euros de fonds de l'Etat, montant porté à 13.5 M € avec les fonds communs Aler et Région.

Le site

A l'origine, Sant'Eusebio est formé d'immeubles de grands logements (81, 98 ou 115 m²) destinés à accueillir les familles venues du sud de l'Italie et du Veneto. Initialement, le contrat de quartier concerne une barre de 290 logements avec 15 escaliers, construit en 1974.

Ce quartier présente la plus grande concentration de HLM de la ville. Il a subi au fil du temps un processus de détérioration tant physique qu'économique et social, devenant le « Bronx » de Cinisello avec des problèmes de criminalité et de drogue. Très stigmatisé, il est devenu un quartier d'exclusion dans la ville. Les situations de squat et d'impayés y ont fortement progressé.



Sant'Eusebio © laurif



Immeuble rénové à Sant'Eusebio © laurif

Les acteurs

Le contrat de quartier s'appuie sur une négociation entre différents acteurs publics (le ministère des Travaux publics, la région de Lombardie, la municipalité) et entre le public et le privé (municipalité, entreprises, associations, secteur non lucratif, les habitants). Il articule les différentes interventions sectorielles sur la base d'un programme de suivi coordonné et cadré financièrement.

L'agence de logement populaire (Aler) et neuf associations et organisations à but non lucratifs locales participent au développement du programme. Un groupe de coordination constitué de représentants de l'Aler, la commune et le département de l'université polytechnique de Milan active les projets. Il assure l'interaction avec les habitants pour prendre en compte leurs besoins et modifier le projet initial au fur et à mesure. Cette consultation a conduit notamment à modifier, à la demande des habitants, l'emplacement prévu des nouveaux locaux d'activité et des bureaux sociaux.

Les actions

- Transformer quelques logements pour en faire des locaux destinés à une double fonction logement/activité.
- Procéder à la rénovation de l'immeuble (avec l'introduction de nouveaux ascenseurs), des logements et des espaces communs avec une intervention forte sur 70 logements, afin de pouvoir offrir des logements plus petits. Compte tenu de la faible taille des ménages résidents, le projet vise à transformer les grands logements pour constituer des logements plus petits.
- Mettre en place des activités et des services sociaux
- Promouvoir le développement d'activités économiques et commerciales



- Prolonger une ligne de bus pour rompre l'isolement du quartier

Les fonds

Aler a fait pression pour que le projet soit fait avec le concours et le financement de l'Etat. Le programme est financé à hauteur de 15 millions d'Euros répartis entre le Ministère, la Région, la municipalité et Aler.

La participation des habitants à la rénovation des logements

Les habitants ont montré beaucoup d'hostilité au départ. Ils craignaient que Aler ne vendent les logements après la réhabilitation. Ils s'opposaient au transfert d'un immeuble à l'autre. Il a fallu dialoguer et faire participer les habitants au projet. A l'initiative de la commune, une personne a été chargée de monter des réunions, escalier par escalier, pour expliquer le projet et discuter avec les résidents. Le responsable du projet participait à toutes les réunions. Il y a aussi eu un conflit politique à propos du projet, mais le maire a fini par s'engager. Les travailleurs sociaux ont travaillé avec chaque famille, et les interventions ont été engagées là où c'était possible, au cas par cas, avec l'accord des ménages. En Italie, il y a un rapport culturel très fort avec le logement. La rénovation s'est faite selon un mélange de règles et de sur-mesure.

Des discussions publiques ont été organisées à propos des impayés.

Un bureau avec des correspondants de Aler est ouvert deux jours par semaine pour discuter et résoudre les problèmes des résidents.

Les changements introduits par rapport au projet initial ont nécessité un nouvel accord avec le ministère.

Ce contrat tend vers une approche intégrée et participative du renouvellement urbain.



Maquette du projet de Sant'Eusobio © Iaurif

Le laboratoire de quartier

Un laboratoire de quartier, lieu de débat, a été mis en place permettant de dialoguer avec les habitants et d'intégrer une partie de leurs demandes dans le projet.

Des séances de discussions entre les habitants, le responsable du projet et un groupe de collaborateurs sont organisées autour de quatre thèmes, visant à débattre des objectifs et des solutions mises en oeuvre.

1- Le groupe « logement »

Objectifs : Rénovation des immeubles et des logements ; amélioration de l'image du quartier ; ajuster les nouveaux logements à l'attente des familles.

Actions : Restructuration légère de 288 logements ; profonde restructuration et fractionnement de 70 logements ; apporter des solutions de relogement aux habitants concernés.

2- Le groupe des « espaces publics »

Objectifs : mise en place de services sociaux et de lieux de rencontre pour les habitants et les associations.

Actions : ouverture d'un centre multi-dédié ; redéfinition des espaces verts et des espaces communs.

3- Le groupe de « création de nouvelles activités et d'emplois »

Objectifs : promouvoir des activités économiques ; création d'emplois et mise en place de formations professionnelles pour les plus jeunes.

Actions : ouverture d'un espace dédié aux activités commerciales et aux petits entrepreneurs ; implication des jeunes du quartier sur le chantier par le biais de formations professionnelles ; construction de logements expérimentaux avec une double fonctionnalité de logement et bureau.

4- Le groupe « d'information et de communication »

Objectifs : informer les habitants sur le contenu du programme et son déroulement ; animer et prendre en charge le processus de participation des habitants.

Actions : mise en place et animation du laboratoire de quartier ; diffusion d'un journal local d'information autour du projet tous les trimestres (« Ci riguarda » - ça me regarde) ; ouverture deux fois par semaine sur le site d'un bureau de l'Aler pour discuter des problèmes de logement des habitants ; organisation d'événements et de fêtes.

Annexe 4 : Politiques migratoires et situation des immigrés en Italie

L'ISMU, fondation d'études et de propositions sur les immigrés, est la principale source d'information sur l'immigration en Italie. Elle publie un rapport tous les ans (8^e rapport paru en 2003) [Ismu, 2003]. Depuis deux ans, la création d'un observatoire régional de l'intégration dans la région lombarde, rattaché à l'ISMU, permet d'avoir un éclairage sur cette région. L'immigration étrangère est devenue un centre de préoccupation dans les années récentes. Dans un rapport sur l'intégration des immigrés (1999), le gouvernement considère l'immigration comme un phénomène structurel, qui se poursuivra dans le futur et qui est bénéfique au développement du pays. Il propose d'instaurer des relations plus conviviales entre les populations nationales et immigrées et de renforcer l'égalité des chances sur le marché du travail.

La nouvelle loi sur l'immigration de 2002

Les débats et l'approbation de la loi Bossi-Fini (30 juillet) ont dominé la scène italienne en 2002. Les points les plus controversés ont été l'amnistie légalisant la situation des étrangers sans permis de séjour et l'idée d'abolir le recours à un référent pour entrer en Italie, rendant impossible l'entrée en Italie sans travail.

Il a paru nécessaire avant de fixer les nouvelles règles d'accès à un titre de séjour, de légaliser la situation des immigrés en situation irrégulière afin d'éviter la formation d'un large espace durable d'illégalité avec des effets négatifs sur la sécurité et sur le plan social. Il a été demandé aux employeurs concernés de faire une demande de régularisation de leurs employés travaillant au noir.

Nouvelles règles à l'entrée et au séjour

Avec la loi de 1998, les travailleurs étrangers peuvent entrer en Italie par le biais du quota national négocié avec leur pays d'origine, ou suite à une demande d'un employeur italien ou par l'intermédiaire du parrainage d'un résident permanent. Le travail devant être effectué doit correspondre à une indisponibilité de main-d'œuvre pour ce type de travail sur le marché italien. Les permis de résidence accordés sont contingentés (autour de 90 000 en 2000). L'entrée pour les études ou le regroupement familial est possible. La loi instaure aussi un système d'expulsion administrative et de reconduite à la frontière. Elle est conforme aux accords de Schengen sur le contrôle aux frontières. Elle adopte des mesures plus sévères à l'encontre

de l'immigration clandestine et de l'exploitation criminelle des migrants.

Avec la loi de 2002, l'entrée et la résidence en Italie sont conditionnées à l'obtention d'un travail. Une modalité d'entrée de taille a été supprimée : la possibilité d'entrer dans une position de recherche d'un emploi pourvu que le demandeur ait un référent. La nouvelle loi a réduit de moitié les temps autorisés de séjour (permis d'un an au lieu de deux) et le temps imparti à un étranger au chômage pour retrouver un emploi après l'expiration de son titre de séjour (réduit à 6 mois), rendant ainsi sa situation plus précaire vis à vis de son employeur notamment. En cas d'échec, l'immigrant perd son titre de séjour et l'ancienne mesure d'expulsion est maintenue.

La procédure de régularisation

La mesure de régularisation a été vivement combattue car elle s'opposait à l'esprit de la loi visant à réduire l'immigration en rendant plus difficile la possibilité d'obtenir un titre de séjour. Les immigrants ne peuvent plus entrer en Italie pour chercher un travail à l'aide d'un « référent » mais doivent déjà avoir un travail. Cette loi a suscité 700 000 demandes de régularisation (près de la moitié concernent des emplois domestiques). Le nombre de situations irrégulières étaient évaluées à 500 000, soit parce que les étrangers étaient rentrés clandestinement en Italie, soit parce que leur permis avaient expiré. Pour des raisons, sociales, politiques et techniques il était impossible d'expulser toutes ces personnes, d'où cette mesure de régularisation sans précédent. L'annonce de cette procédure a encouragé des entrées clandestines (en provenance notamment d'autres pays de l'Union européenne) d'autant plus que le gouvernement donnait des signes d'une large application de la mesure. La mise en application de cette mesure s'avère difficile dans certains cas : chômage d'un immigré au moment de la demande, perte du travail après la demande, refus de l'employeur de faire une déclaration...

Cette procédure a notablement changé le statut de ces immigrés en leur donnant accès à la santé, au système d'assistance sociale et à un travail régulier. Il y a toutefois un risque que cette mesure ne maintienne que provisoirement les bénéficiaires de l'amnistie dans une position légale. Elle crée, de fait, deux types de situation pour les immigrés en situation légale : les immigrés ayant bénéficié de la



mesure de régularisation et les autres. Les derniers ont généralement des permis de deux ans renouvelables tous les deux ans jusqu'à obtenir une carte de séjour. La régularisation donne droit à un permis de séjour d'un an seulement renouvelable à chaque fois pour une durée d'un an, rendant leur situation plus précaire. Ils ne peuvent pas en conséquence faire une demande de logement social puisqu'il faut dans ce cas un permis d'au moins deux ans. La loi, par ailleurs, tend à limiter le renouvellement du titre de séjour au type de travail occupé au départ, confinant ces immigrés nouvellement légalisés dans une sorte de catégorie d'immigrés de 2^e classe. Le temps accordé pour retrouver un emploi étant réduit, les bénéficiaires de la régularisation se trouvent face à un plus grand risque de se retrouver dans l'illégalité s'ils perdent leur emploi.

Cette loi est source de grande précarité pour ces nouveaux immigrés « légaux ». En réduisant la durée des permis de séjour et en affichant une préférence pour l'immigration temporaire, le souci premier de l'Etat est avant tout de limiter l'immigration. La réduction du temps pour trouver un nouvel emploi risque de conduire de nouveau à l'augmentation des situations irrégulières.

Eclairage sur la situation des immigrés en Italie

Les principales communautés d'étrangers vivant en Italie sont les Marocains (158 000, 14 %), les Albanais (144 000, 12,7 %), les Roumains (75 000, 6,7 %), les Philippins (6 4000, 5,7 %) et les Chinois (57 000, 5,7 %). Les effectifs des autres nationalités sont en-deçà de 50 000. Cette population se singularise par sa diversité : sept nationalités forment 50 % des immigrants (il faut ajouter les Tunisiens et les Sénégalais aux précédents ressortissants cités). La situation est similaire en Lombardie. On compte environ 63 000 Marocains, 47 000 Albanais, 35 000 Egyptiens, 32 000 Philippins, 23 000 Chinois, 21 000 Sénégalais, 21 000 Péruviens, 20 000 Roumains. Les Yougoslaves, les Indiens, les Pakistanais, les Sri-Lankais et les Tunisiens ont entre 10 000 et 15 000 ressortissants, les Ghanéens, Brésiliens, Equatoriens, Nigériens et Bangladi, entre 5 000 et 10 000. On note une forte hausse de l'immigration en provenance de l'Europe de l'est, et notamment des Roumains, ce qui s'explique en partie par la proximité de la langue.

Au regard du *travail*, l'emploi des immigrés reste concentré dans les secteurs de l'hôtellerie-restauration, l'agriculture, la construction, les services de nettoyage ou de sécurité, dans certains secteurs de l'industrie (cuir, travail du fer et du bois, textile, ..) et dans les services domestiques. En Lombardie, de plus en plus d'immigrés (hommes)

ont leur commerce ou s'installent comme artisans (réparation automobile, mécanicien, peintre, plombier, électricien...). L'enquête menée par l'observatoire régional de l'intégration de la Lombardie auprès de 8 000 immigrés en 2002 montre qu'il existe un lien fort entre la nationalité et la profession : 47 % des Philippins travaillent dans les services aux particuliers, 41 % des Chinois dans la restauration, 32 % des Albanais dans la construction...). La moitié des enquêtés ont trouvé leur emploi grâce à leurs relations (familles, amis...) ce qui explique le fort lien entre nationalité et emploi. Un quart disent avoir trouvé leur emploi tout seul. Les centres de placement comptent pour seulement 3 % des cas, les associations volontaires pour 3 à 4 %. L'impact du réseau ethnique demeure essentiel : la plupart des immigrés installés en Lombardie avaient des connaissances dans le pays avant de venir (3/4 des hommes, 85 % des femmes). Le niveau de revenu tend à être d'autant plus élevé que l'implantation dans le pays est ancienne.

Certains secteurs seraient en grande difficulté sans la main-d'œuvre étrangère. Ils proposent des travaux faiblement rémunérés et exposés (précaires, dangereux, socialement stigmatisés...). Mais des signes d'amélioration apparaissent (accès à des emplois plus qualifiés dans l'industrie). Hors secteur des services aux particuliers, les immigrés représentent 10 % des embauches en 2001 (plus de 20 % dans certains espaces du nord de l'Italie). Leur taux de chômage est plus élevé que la moyenne (13 % contre 3,5 % en Lombardie).

L'école - Ces dernières années, les effectifs d'enfants étrangers dans les écoles italiennes ont triplé (de 50 000 en 1995-96 à 182 000 en 2002-03). Ils constituent 2,3 % des effectifs scolarisés. Ils sont en nombre et en valeur relative plus nombreux dans le nord (3,8 % des enfants scolarisés en Lombardie). Cette évolution a suscité de nombreuses initiatives, notamment en Lombardie, de la part des associations, des institutions ou de l'administration régionale pour accueillir et intégrer ces enfants (apprentissage de la langue notamment).

La santé - L'ISMU prône la mise en place de politiques spécifiques visant à inspecter les conditions de travail (forte hausse des accidents du travail et maladies professionnelles), suivre et faire de la prévention auprès des femmes en âge d'avoir des enfants (surveillance des maternités, effets du sida véhiculé par la prostitution, avortements).

Le logement - Le logement continue à être un problème crucial pour les immigrés. Les schémas migratoires et les stratégies de logement évoluent. Il y a un profond changement dans la demande de logement avec un glissement de la recherche de

logement à partager à plusieurs vers un logement locatif indépendant et culminant à l'achat dans le cas de familles. Dans un pays comme l'Italie où la propriété est très forte, ce statut est encore faible pour les immigrés et difficile à évaluer (il faut attendre les résultats du recensement de 2001). Il y a cependant deux points importants : d'un côté la forte hausse du nombre de propriétaires étrangers (notamment dans les régions où la pression migratoire est forte, comme la Lombardie) et d'un autre côté, la forte hausse des intentions d'acheter attestant d'une volonté de s'établir dans le pays. Les étrangers désirant acheter sont souvent des couples de moins de 40 ans avec enfants installés en Italie depuis plusieurs années. En parallèle, des entrepreneurs ou des commerçants étrangers investissent dans l'immobilier et alimentent ainsi le marché locatif destiné aux étrangers. En général, les étrangers orientés vers la propriété appartiennent principalement à des groupes anciennement implantés en Italie et très intégrés dans l'économie locale.

En Lombardie, la majorité des municipalités ne s'attaquent pas au problème du logement des immigrés. Celles qui sont le plus actives sont celles où la présence immigrée est la plus forte. Il peut s'agir d'une simple assistance pour essayer de trouver un logement ou d'un engagement plus fort comme dans la commune de Brescia qui joue le rôle de garant dans le paiement des loyers par le biais d'accords avec des propriétaires ou des agences immobilières. De tradition industrielle, Brescia est la 4^e ville du pays en nombre d'immigrés après Rome, Milan et Turin. La commune, de forte tradition catholique, cherche à garantir un logement stable aux immigrés avec une approche pragmatique du problème.

De façon générale, la politique du logement se doit de traiter les difficultés de logement pour tous quelle que soit la nationalité. Selon Ismu, pour éliminer l'exclusion des étrangers sur le marché de l'accession, une meilleure coordination entre l'administration et les associations privées paraît indispensable.

Les interventions en faveur des immigrés en Lombardie

Des financements institutionnels disparates

Une politique d'intégration a commencé à voir le jour en 1998 en Italie avec la constitution d'un fonds national pour l'immigration et la possibilité de recevoir des aides des autres collectivités locales. La région lombarde aide au financement d'actions visant la santé, la formation professionnelle, le tra-

vail, la qualité des services offerts en développant notamment la présence de médiateurs polyglottes. La région a cofinancé 312 projets sur 580 présentés par les mairies sur la période 1998-2000. Les projets d'infrastructures (structure d'hébergement), très coûteux, sont peu cofinancés. Ces interventions se caractérisent par une grande disparité territoriale sans rapport avec les besoins réels. La province de Milan, par exemple, n'est pas la principale bénéficiaire des aides. Le tiers secteur est souvent partie prenante des projets. Selon l'ISMU, les projets sont traités au cas par cas sans cohérence territoriale d'ensemble dans l'action régionale envers les immigrés, sans lien non plus avec le degré d'urgence des mesures selon les territoires.

Avec la loi de 2002, le rôle des régions n'a pas radicalement changé. Elles sont plus impliquées dans la gestion des processus migratoires : évaluation des besoins de l'économie locale et des capacités d'accueil des régions. Elles participent à la définition et la mise en place d'activités éducatives et de formation professionnelle dans les pays d'origine destinées aux futurs immigrants. De plus avec la mesure de régularisation, les régions se trouvent devoir répondre aux droits nouvellement acquis par le passage à la légalité en matière de santé, logement et formation professionnelle.

Le tiers secteur

Les actions du tiers secteur sont de plus en plus différenciées et ciblées même si leur activité d'assistance reste prééminente pour trouver notamment des solutions urgentes d'hébergement temporaire. Ces associations en phase avec les problèmes émergents s'occupent de plus en plus des jeunes (soutien scolaire, aide à l'intégration...). Elle font un effort particulier auprès des populations qui se marginalisent du fait de leur présence illégale en Italie (cantine, services d'urgence et de soin...). Des coopérations avec les administrations locales se développent.



Annexe 5 : Définition des loyers

L'écart de loyers entre le privé et le public est très important à Milan. On peut distinguer trois types de financeurs des logements sociaux : les communes, l'office des logements populaires (Aler), et les opérateurs privés (coopératives pour la propriété, entreprises, tiers secteur).

Ces logements populaires ont trois destinations possibles :

- 1) Location à des familles à faibles revenus (revenu net par an <14 000 euros). Un loyer dit « social » est calculé en fonction du revenu. Ce niveau de loyer ne permet pas de couvrir le financement de la construction.
- 2) Location à des familles à revenus bas à moyens (revenu net de 14 000 à 17 000 euros). Un loyer dit « modéré » est calculé en fonction du revenu. Il permet de couvrir à peu près le financement des logements.
- 3) Vente à des familles à revenus moyens (<60 000 euros avant impôt).

Une aide à la personne a été mise en place en 2000. Elle est financée par l'Etat et la Région.

Elle est destinée aux ménages à bas revenus logés dans le privé (« soutien au loyer »). Le montant de l'aide est fixé à partir du revenu et du patrimoine du ménage, du niveau de loyer jugé supportable par le ménage et du niveau de loyer auquel il peut prétendre compte tenu de ses caractéristiques. Le loyer supportable est fonction de la superficie (pour une superficie de 110 m², il ne doit pas dépasser 8 000 euros par an (+500 euros de charges). La charge du loyer varie de 10 % pour les loyers faibles (< 3 000 euros) à 20 % pour les grandes surfaces.

Le versement de l'aide calculée en fin d'année est fait une fois par an. Les demandes sont déposées à partir d'octobre, le paiement se fait en mars de l'année suivante. Le montant de l'aide est ajusté après péréquation sur le total du budget régional alloué à cette mesure. Pour bénéficier de cette mesure, on ne doit pas posséder de logement.

Ce type de mesure a été instauré partout, à charge aux régions de définir les différents critères pour le calcul de l'aide.

En Lombardie, le financement conjoint Etat-Région se répartit comme suit (en millions d'euros) :

	Etat	Région
2000	48	4
2001	65	4
2002	51	4
2003	23	15

Il existe une autre intervention de la région : fixation de loyers temporaires faibles pour les étudiants et les personnes en CDD dans les logements populaires (Aler).

Annexe 6 : Repères sur les politiques du logement

La large diffusion de la propriété est une caractéristique majeure du marché du logement italien. Selon Istat, près des trois quarts des ménages sont propriétaires de leur logement, 20 % sont locataires (un cinquième seulement dans le secteur public), les autres étant logés gratuitement. C'est le résultat d'une politique qui pendant de nombreuses années a favorisé l'accession. En 1951, la parc locatif représente la moitié du parc de logements (49 %), un peu plus du tiers en 1981 (36 %), le quart en 1991, le cinquième en 1999.

La faiblesse du parc locatif privé tient à la fois aux effets pervers de tentatives d'encadrer les loyers qui ont détourné les investisseurs de ce type de placement et à l'insuffisance des politiques destinées à aider le secteur privé. La politique de développement du logement social a été forte au lendemain de la guerre mais a fait long feu. Des politiques répétées de vente des logements populaires et l'accent mis sur la propriété ont conduit à limiter sa place dans le stock de logements.

Les ménages italiens à la recherche d'un logement se trouvent actuellement confrontés à un double écueil : la faiblesse de l'offre de logements locatifs, le coût élevé des logements. A Milan, le prix des logements a plus que doublé depuis le milieu des années 80. Le parc de logements sociaux, plus élevé qu'au niveau national, atteint 15 % du stock de logements.

Bref historique des politiques de logement depuis l'après-guerre¹

L'effort de reconstruction à la fin des années 40 s'est fait dans l'urgence sans planification préalable globale. Durant la forte période de croissance démographique, alimentée par l'immigration en provenance du sud, l'Etat a laissé faire l'urbanisation. Sa priorité est de fournir « un toit pour chaque famille, une pièce pour chaque personne ». Un système de financement du logement social est mis en place en 1949 (programme INA-CASA, 1949-1963) avec distribution de subventions à des offices de logements semi-publics (IACP *Instituti Autonomi Case Popolari*). Le financement est assuré aux trois quarts par une taxe prélevée auprès des employeurs et des salariés. Pour stimuler la construction, des aides sont aussi accordées aux entreprises privées et à celles désirant loger leurs salariés. La propriété est fortement encouragée.

Après cette période massive de construction, du milieu des années 60 au milieu des années 80, le rythme de la construction ralentit fortement. L'insuffisance de l'action publique en matière de logement va déclencher des manifestations dans les villes dans les années 70, relayées par des syndicats et des associations, qui vont conduire les différents partis politiques à trouver des compromis. Ils donneront naissance à trois lois importantes :

- une loi qui régule le droit du sol (1977),
- une loi qui définit les loyers équitables (*legge equo canone*) (1978). L'Etat procède à l'encadrement des loyers dans le secteur privé (en-dessous du niveau du marché) et autorise le non renouvellement du bail au bout de 4 ans. Cette loi sera détournée par les bailleurs qui vont offrir des logements meublés en demandant un supplément de loyers. En fin de bail, les demandes d'éviction vont se multiplier. Les investisseurs vont par ailleurs se détourner de ce type de placement.
- une plan décennal du logement (1978) visant la construction de 100 000 logements par an totalement ou partiellement subventionnés. La construction et la gestion du parc social, totalement subventionné, sont confiées aux offices IACP. Des subventions partielles sont allouées aux accédants de logements populaires, par le biais de coopératives privées. L'Etat distribue les fonds entre les régions ; les régions planifient les actions à mener, à charge pour les autorités locales de mettre à dispositions les terrains et d'organiser les infrastructures.

Devant les difficultés que rencontrent les jeunes à se loger et les problèmes d'éviction dans le parc privé, l'Etat met en place en 1982 un système de bons pour aider les ménages logés dans le privé. Peu en ont bénéficié. A la fin des années 70, la politique publique commence à se déplacer vers le renouvellement du parc existant.

Au milieu des années 80, dans certaines régions comme la Lombardie, la question du logement commence à être rattachée à la problématique plus large des politiques urbaines. Favoriser l'accession reste la priorité de l'Etat : des subventions sont accordées aux investisseurs privés dans le parc locatif s'ils s'engagent à rendre possible la vente des logements à leurs occupants au bout de 8 à 10 ans (propriété différée).

Dans le secteur locatif privé, il est mis fin à l'encadrement des loyers en 1992. Ce système

¹ Voir l'ouvrage de Donner, 2002



développé dans les années de forte inflation a conduit à réduire l'offre locative privée devenue non rentable et en parallèle à développer un marché noir (parties de loyers non déclarées). L'arrêt de l'encadrement a provoqué une hausse des loyers. La nouvelle loi de 1998 (*Patti in Deroga*) confirme la libéralisation du marché et donne la possibilité de conclure des contrats standards, définis au niveau des villes et des provinces, entre les organisations de locataires et de propriétaires, avec de meilleures conditions de loyers pour les premiers et des mesures fiscales incitatives pour les seconds.

L'aide au logement fait son apparition en Italie en 1999. L'Etat crée un fonds de soutien au logement locatif destiné aux ménages à bas revenus qui limite leur charge de logement à 14 % de leur revenu. En matière de logement social, l'Etat s'oriente davantage vers la réhabilitation du stock au détriment de la construction et par une loi de 1993, il réactualise sa politique récurrente de ventes des logements sociaux.

Les années 90 sont marquées par la décentralisation de certaines prérogatives de l'Etat. La réforme constitutionnelle de mars 2001 transfère la compétence logement aux régions. Les fonds et les décisions en matière de politique de logement leur sont dévolues. Chaque région a l'obligation, depuis lors, d'établir un programme pour le logement locatif social tous les trois ans.

Le logement locatif social, parent pauvre de la politique du logement en Italie

Au cours des quarante dernières années, l'Etat a lancé de façon récurrente des plans de vente de logements sociaux (1959, 1963, 1977 et 1993). Ces ventes concernent les logements affectés à la location et non pas ceux qui sont destinés dès le début à être vendus : logements en location avec promesse de vente et pacte de vente future.

Pendant la décennie 1981-1991, les IACP ont construit 250 000 logements et en ont vendus environ 63 000 sur toute l'Italie. On peut estimer que depuis l'après-guerre, environ 600 000 ménages sont devenus propriétaires d'un logement social (logements destinés à la vente et logements locatifs vendus). [L'Europe et l'habitat social, 2001].

Cette aide importante à l'accession pour les ménages ayant un revenu inférieur à la moyenne, a été rendue possible grâce à de très fortes incitations. La vente de logements sociaux a toujours bénéficié de rabais très élevés et de paiements échelonnés à des taux privilégiés, de longue durée.

Par une loi de 1993, l'Etat fixe de nouveaux critères de vente de logements sociaux, en imposant d'une

part des plans de vente proposés aux régions par les organismes propriétaires, et d'autre part l'obligation d'envisager la vente de 50 % à 75 % du stock de logements. La loi a commencé à avoir des effets seulement à partir de 1995. L'habitat social est explicitement situé en dehors des règles du marché normal, en dehors de toute possibilité de pouvoir obtenir un véritable équilibre financier dans leur gestion. Cela se répercute sur l'état d'entretien des logements. Les ventes sont destinées à alimenter de façon plus significative le budget des organismes de logements sociaux, afin d'améliorer l'environnement urbain, pour de nouvelles constructions ou pour couvrir leurs dettes. Dans les faits peu de logements ont été vendus.

Le transfert des compétences en matière de logement a induit une grande diversité d'approche face à la gestion du parc social. Le statut des IACP a été modifié à l'initiative de chaque région. En Lombardie, la région a transformé les IACP en organismes publics économiques (Aler) dépendants de la région, sans toucher à la propriété du parc. Elle a stoppé le processus de vente des logements sociaux. Elle cherche les moyens d'élargir le parc de logements à loyers modérés avec la participation du secteur privé et participe à la réhabilitation du parc de logements populaires en partenariat avec Aler et les municipalités, à travers notamment les plans d'urbanisme (contrats de quartier, PRUSST...). Il lui revient de préciser les aides au logements et les critères d'attribution de logements sociaux.

L'Etat ne s'est pas retiré complètement de ce domaine, il lui revient de définir les grandes lignes de la politique du logement social (niveau de service, qualité, critères d'accès au parc social, aides personnelles au logement...). Une loi de février 2001 prévoit des "mesures pour réduire les problèmes de logement et des actions pour augmenter l'offre des logements en location", et alloue environ 500 millions d'euros pour la construction ou la réhabilitation de logements locatifs dans le cadre de la rénovation urbaine. En 2000, l'Etat prévoit le financement de prêts aidés (à hauteur de 500 millions d'euros) aux offices de logement, aux coopératives de logement et aux entreprises de construction qui réalisent des logements locatifs pour les catégories sociales désavantagées. La même loi prévoit des prêts aidés (environ 300 millions d'euros) aux coopératives de logement, constituées par des étudiants non-résidents, pour la construction de quelques 5 000 logements.

La réglementation en matière d'accès aux logements gérés par l'Aler, est établie par les régions sur la base d'une loi cadre régionale. Jusqu'à récemment, les communes attribuaient ces logements

à partir d'une liste d'attente dressée par une commission mixte avec notamment le maire, le président de l'Aler, le directeur du bureau provincial du travail, un fonctionnaire de la région, des représentants des organisations syndicales des salariés, des organisations des travailleurs indépendants et des organisations des usagers des logements sociaux. En Lombardie, cette procédure est en cours de changement tout comme la définition des critères d'attribution. Au-delà de la prise en compte du revenu du ménage² (qui doit être inférieur au seuil établi), du nombre d'enfants à charge, des conditions d'habitation (inconfort, dégradation, surpeuplement), et de l'existence éventuelle d'une mesure d'expulsion imminente, la région va introduire en 2004 l'ancienneté de résidence en Lombardie. Ce dernier critère et les conditions liées à la famille deviennent prioritaires dans la procédure d'attribution. Dans ce nouveau système, les demandes adressées aux communes seront centralisées à la région, qui définira informatiquement, à l'aide d'un algorithme, un ordre de priorité des demandeurs. Ces listes seront retournées aux communes qui seront seules responsables des attributions au cas par cas.

Si les réglementations régissant les loyers et l'attribution de logements s'inspirent de critères unitaires, elles n'en comportent pas moins un éventail hétérogène de dispositions selon les régions. Ainsi, à égalité de logement et de revenu familial, le loyer peut varier sensiblement d'une région à l'autre.

La situation actuelle et les orientations de la politique régionale de Lombardie

En Italie, l'accès au logement et les conditions de logement des ménages modestes sont de plus en plus difficiles et porteurs d'exclusion sociale en raison du désinvestissement récurrent de l'Etat dans le logement social, de la réduction drastique du nombre de logements à loyer encadré (*equo canone*) et de la croissance des prix des logements, notamment dans les grandes villes. La montée de l'immigration, les ruptures d'union, la cohabitation des jeunes sont autant de situations qui se heurtent au fonctionnement du marché du logement italien et qui génèrent des situations de marginalité. L'accès à la propriété est devenu plus coûteux. Alors que dans les années soixante, il fallait deux ans et demi de salaire pour acheter un logement, il en faut cinq

dans les années quatre-vingt-dix. Les conditions d'emprunts sont aussi plus difficiles. C'est la famille qui joue le pourvoyeur de fonds pour aider les jeunes à acquérir leur premier logement. La sphère familiale assure plus de la moitié du financement de l'accession. Mais les transformations économiques (chômage des jeunes) et sociales (ruptures d'unions) sont en passe d'affaiblir ce mécanisme, en pesant sur les ressources des ménages.

Les critères d'éligibilité pour accéder au parc social ne reflètent pas les changements sociaux. Aucune priorité n'est accordée, par exemple, aux jeunes couples, aux familles monoparentales ou aux nouveaux immigrés. Dans le même temps, aucune solution n'a été trouvée pour les ménages occupant le parc social avec des revenus dépassant les plafonds. La faiblesse des loyers dans le public par rapport au prix du marché rend difficile la gestion de ce parc.

Il semble que depuis trente ans, la politique du logement en Italie ait été surtout orientée vers les classes moyennes avec des préoccupations plus économiques que sociales.

² Pour les salariés, le revenu pris en compte est de l'ordre de 60% du revenu réel. L'évasion fiscale liée aux emplois indépendants est avérée par le fait que les salariés peuvent déduire 40% de leur salaire pour définir le revenu pris en compte dans le calcul des plafonds de ressources. Cette mesure est toujours d'actualité.



Annexe 7 : Aperçus sur le système de protection social italien

Le système de protection sociale italien peut se caractériser par :

- le rôle central délégué à la famille comme lieu primordial de la solidarité,
- une couverture généreuse de l'Etat pour certains risques (vieillesse) mais une faible implication dans les domaines du chômage, de l'insertion, des aides à la famille ou du logement,
- la décentralisation et la fragmentation des mesures, sans critère précis de financement, source d'arbitraire et de traitement différencié selon le lieu de résidence.
- l'affaiblissement du système de protection sociale ces dernières années sous l'effet d'une augmentation des besoins et de contraintes budgétaires.

La famille, noyau des solidarités

La famille est considérée comme le lieu naturel de satisfaction des besoins de ses membres. Dans sa forme traditionnelle, elle est organisée autour de la division sexuelle des rôles, l'homme subvenant aux besoins matériels par ses revenus, la femme s'occupant des soins et des services domestiques. C'est la famille qui assure la protection des faibles : jeunes chômeurs, vieux, malades, handicapés... L'Etat n'intervient que quand la famille faiblit, en cas d'invalidité plus ou moins forte d'un actif, ou en cas de besoin d'un de ses membres, généralement les mineurs et les personnes âgées. Autrement dit, les ressources des ménages sont essentiellement tirées de l'activité, de l'homme en général.

L'Etat n'accorde pas d'aide directe aux familles, que ce soit sous forme de réduction d'impôts, de versement de prestation ou de services en nature. Toutes les mesures qui se réfèrent aux familles sont le résultat indirect d'autres politiques, comme la santé, et plus généralement le résultat d'avantages accordés aux actifs ayant un emploi. Les services publics pour l'enfance ne sont pas très développés, alors que les services privés sont très chers [Urbex, 2000]. Il n'y a donc pas d'action redistributrice de l'Etat, qui tend ainsi à préserver le statu quo en matière de stratification sociale.

Ce rôle central dévolu à la famille a été rendu possible par la forte position sur le marché de l'emploi de son « chef » dans les années d'après-guerre, capable ainsi d'assurer les ressources de la cellule familiale dans son entier, notamment des jeunes

confrontés à leur insertion professionnelle, des personnes âgées ou des handicapés.

Des risques très inégalement couverts

L'Italie dispense une protection sociale faible dans le contexte européen. Les personnes âgées en sont les principaux bénéficiaires. La protection de la vieillesse absorbe 63 % des dépenses sociales, contre 43 % en moyenne communautaire [La politique de lutte contre l'exclusion en Italie, 2001]. A l'inverse, de nombreux domaines sont insuffisamment financés et donc peu protégés, depuis le chômage et l'insertion jusqu'aux politiques du logement et familiales. Les prestations et les services aux familles ne représentent que 0,8 % du PIB contre une moyenne communautaire de 3,5 %.

Les ressources distribuées sans cotisations préalables, sont faibles en valeur relative et absolue ce qui conduit à créer une société à deux vitesses : ceux qui cotisent à un système de protection sociale et les autres qui ont généralement les besoins les plus élevés. L'Italie n'a pas de programme national de revenu minimum, une absence mal compensée par une jungle d'assistances locales ou privées. L'instauration à titre expérimental d'un RMI sur 39 villes en 1999, est restée sans suite.

S'appuyant sur la famille, le système italien vise avant tout la protection accentuée de l'homme adulte chef de famille et des personnes âgées et délaisse la prise en charge des jeunes aux familles. Longtemps pays d'émigration vers l'étranger et de migrations internes de jeunes italiens du sud vers le nord pourvoyeur d'emplois, l'Italie n'a pas développé de programmes de formation et d'insertion en faveur des jeunes générations. La protection offerte aux actifs est très polarisée sur les travailleurs réguliers, institutionnalisés, travaillant de préférence dans de grandes entreprises. Les travailleurs indépendants, les salariés des petites entreprises et a fortiori les actifs dotés d'un travail précaire ou travaillant dans le secteur informel sont peu ou pas protégés contre les risques sociaux.

▪ La jungle des pensions

Au niveau de l'Etat central, l'INPS (*Istituto nazionale previdenza sociale*) distribue les pensions de retraites. Le système de retraite italien est complexe et fragmenté, caractérisé par la présence d'un grand nombre de pensions de niveau insuffisant pour garantir à elles seules la survie. C'est un système fondé sur des cotisations. L'Italie a mis en place un

minimum vieillesse pour les personnes de plus de 65 ans. C'est la seule prestation universelle dans le système de protection italien.

Les pensions invalidité sont largement distribuées en Italie, surtout dans le sud où l'Etat providence est plus clientéliste et inégalitaire. Les pensions invalidité y ont été fortement développées, indépendamment de l'état de santé réel du postulant, pour aider les ménages à bas revenu devant l'insuffisance des offres emplois.

- Un chômage très peu couvert

L'indemnisation du chômage reste très inégalitaire en Italie [La politique de lutte contre l'exclusion en Italie, 2001]. Le soutien du revenu ne dépend pas de la position de l'emploi occupé, mais des caractéristiques de l'emploi perdu (secteur d'activité, taille de l'entreprise, type de relation contractuelle) et des modalités de la perte de l'emploi (licenciement collectif ou individuel). Il en résulte que les salariés en provenance des moyennes et grandes entreprises industrielles ou commerciales sont nettement mieux couverts que les autres. Les personnes n'ayant aucune expérience professionnelle, notamment les jeunes, les travailleurs indépendants et ceux qui travaillent dans le secteur informel n'ont droit à aucune prestation. Depuis la seconde moitié des années 80, le recours aux contrats atypiques se développe et s'accompagne d'une précarisation croissante du travail et d'une variété accrue des niveaux d'assurance et de protection sociale. L'Italie est le seul pays d'Europe qui n'accorde pas de prestations pour ceux qui ont épuisé leur droit à l'assurance chômage. La politique italienne contre le chômage a été jusqu'au milieu des années 80, centrée sur le maintien au travail, ce qui explique notamment la faiblesse du taux de chômage italien. Le niveau des dépenses en assurance chômage est faible. Les pensions d'invalidité sont souvent utilisées en conjonction avec d'autres prestations d'assistance pour venir en aide aux travailleurs qui ont du mal à trouver un emploi, surtout dans le sud. La majorité des chômeurs sont sans protection publique.

Le chômage touche avant tout les jeunes et les femmes. En fin de vie active, le taux de chômage est l'un des plus faibles d'Europe en raison d'un système de pré-retraite et de systèmes d'indemnisation qui ne rompt pas le contrat de travail.

- L'accès aux soins

En 1978, l'Italie a transformé son système traditionnel d'assurance maladie en un service national de

santé. Dans ce domaine, l'intervention publique est restée universaliste.

Le système de santé couvre l'ensemble de la population. Il est entièrement financé par l'impôt depuis 1998. Un impôt régional est prélevé pour couvrir 70 % des dépenses de santé, les 30 % restants proviennent des recettes de l'Etat central.

Le service national de santé (SSN, *servizio sanitario nazionale*) est avec le système de retraite le seul système de protection universel géré au niveau régional mais co-financé par l'Etat. Un processus de privatisation en cours change l'organisation du système de santé mais pas le droit fondamental à la santé pour tous les citoyens.

Les consultations de médecins généralistes et de pédiatres sont gratuites. Les personnes à bas revenus ne sont plus exonérées automatiquement depuis 1990 en raison de l'importance des fraudes. Les régions peuvent toutefois accorder des aides aux personnes qui ne pourraient subvenir aux frais nécessaires à leur traitement.

- L'assistance sociale

En Italie, l'assistance sociale, qui recouvre l'ensemble des mesures indépendantes de cotisations préalables, est régulée et mise en place au niveau local (régions, municipalités). Une loi cadre nationale a été promulguée en octobre 2000. On observe, toutefois, une forte variabilité des conditions d'accès et des prestations fournies à travers le pays.

L'Etat italien ne fournit aucune prestation sous conditions de ressource (sauf le minimum vieillesse). Il n'existe pas de forme unique de revenu minimum. L'expérimentation d'un RMI conduite sur 39 communes en 1999-2000 n'a pas été généralisée. Dans quelques villes (du nord principalement), les habitants peuvent demander une subvention d'assistance sociale (*minimo vitale*) mais son montant peut varier fortement d'un endroit à l'autre, de même que les mesures d'accompagnement. Elles sont l'objet de nombreuses critiques. Les sommes versées ne permettent pas d'atteindre le seuil de pauvreté officiel. Le minimum vital nécessite non seulement l'absence d'un revenu familial, mais également que d'autres circonstances soient réunies (fait d'être âgé ou handicapé). Il intervient le plus souvent comme un complément à la pension sociale ou à la pension d'invalidité civile jusqu'au seuil minimal de revenu prévu.

Les pauvres les mieux protégés en Italie sont ceux qui ne sont pas responsables de leur état, c'est à dire qui sont par nature hors du marché de l'emploi (les vieux, les invalides et dans une moindre mesure les enfants). A l'opposé, c'est très difficile pour



ceux qui sont aptes au travail d'obtenir des aides sociales au niveau local. Plusieurs catégories de pauvres sont ainsi exclues des mesures de lutte contre la pauvreté.

Fragmentation et disparités territoriales

« L'Etat providence s'est développé dans un contexte plus politique qu'administratif où les allocations accordées résultent plus d'un système clientéliste d'échanges entre les hommes politiques et leurs électeurs plutôt que sur des situations de droit » [Urbex, 2000]. Cette situation vaut plus dans le sud du pays que dans le nord où le système est plus institutionnalisé et organisé et la situation s'est en partie assainie dans les années 90. Il n'en reste pas moins qu'il est très différent d'être citoyen à Naples qu'à Milan au regard des droits sociaux. La fragmentation des mesures d'assistance sociale conduit à l'édification d'un système de citoyenneté sociale différencié selon le lieu de résidence où les droits des citoyens ne dépendent pas tant sur leur situation sociale que de leur lieu de vie.

L'arbitraire est, par ailleurs, largement répandu dans les mesures locales en raison des contraintes budgétaires et de l'absence d'un droit légal clair à l'assistance sociale. En Lombardie, la loi cadre régionale sur l'assistance sociale définit les conditions de besoins comme résultat d'une insuffisance de revenu du ménage, d'une incapacité partielle ou totale d'un sujet pour laquelle le ménage est dans l'impossibilité d'assurer une assistance adéquate, ou d'autres circonstances conduisant à un risque de marginalisation. La loi fixe un seuil en-dessous duquel les personnes sont supposées être dans le besoin (350 euros par mois en Lombardie en 1999, soit le niveau du minimum vieillesse). Le montant de l'aide couvre généralement la différence entre le revenu du ménage et ce seuil. Toutefois les personnes remplissant les conditions de ressources n'ont pas un droit automatique à cette aide. Ce sont les contraintes budgétaires qui déterminent combien de personnes dans le besoin pourront bénéficier de ce minimum vital (*minimo vitale*) et non leur situation. Les personnes doivent remplir d'autres conditions de précarité comme par exemple la présence d'une personne dépendante, de mineurs en procès, ou toute autre situation limitant l'autonomie du ménage. Une marge de manœuvre est donc laissée au pouvoir discrétionnaire des travailleurs sociaux.

La mise à mal du système : affaiblissement de la cellule familiale et de l'Etat providence

Le système de solidarité est mis à mal par l'évolution de la société italienne. La famille a de plus en plus de mal à faire face aux charges qui lui incombent en l'absence d'aide significative de l'Etat (séparations, montée du chômage, multiplication des formes d'emplois précaires, difficultés de lier maternité et activité). Le risque de pauvreté atteint particulièrement les familles ne disposant que d'un seul revenu de bas niveau au sein desquelles vivent de jeunes adultes dépourvus de qualification professionnelle. En Italie, six jeunes de 18-34 ans sur dix vivent chez leurs parents. Le fait d'être exclu du segment du marché du travail offrant les meilleurs garanties d'emploi est un facteur d'affaiblissement de l'entraide familiale. Ce sont souvent les pensions vieillesse qui permettent de couvrir le fort déficit de soutien aux jeunes. Dans le même temps, l'Etat providence doit faire face à des restrictions budgétaires. En conséquence, le système de protection sociale s'affaiblit en Italie, devenant plus ténu et incertain.

Le système pénalise les individus marginalisés sur le marché du travail et dépourvus d'un réseau familial fort. Les jeunes à la recherche d'un emploi, les familles nombreuses, les sujets isolés dans les grandes villes restent très peu protégés. « Le montant des aides ne garantit pas, en outre, un niveau de vie décent aux personnes âgées paupérisées, aux veuves, aux parents célibataires, aux handicapés ou aux familles nombreuses économiquement faibles. À ceux qui n'ont pas été capables de s'intégrer dans le progrès économique général de l'après-guerre, le système de welfare n'a distribué que de maigres subsides. » [Benassi et alii, 1997].

La fragmentation des droits selon le territoire s'ajoute aux problèmes soulevés par les transformations sociales et économiques en cours, pour aggraver la situation des ménages à faibles ressources et étendre les zones de vulnérabilité.

Personnes rencontrées

- Giulia Rota, directrice des plans et des programmes d'urbanisme à la Région Lombardie
- Maurizio Federici, architecte, chargé des plans d'urbanisme, Région Lombardie
- Cintia Marjiocco, chargée du suivi du projet Pic Urban, Région Lombardie
- Paolo Simonetti, directeur de l'urbanisme à la commune de Milan
- Maria Angella Manzoni, architecte, chef de projet, Aler
- Angelo Botti, directeur technique à Aler
- Daniele Cologna, sociologue, chercheur, Association des intérêts métropolitains (AIM)
- Alberta Andreotti, professeur de sociologie à l'université Bicocca de Milan
- Silvia Mugnano, professeur en sociologie urbaine à l'université Bicocca de Milan
- Bruno Monardo, professeur, chercheur en urbanisme, université « La Sapienza » de Rome
- Dr. Massimo Bricocoli, architecte, doctorat de recherche en planification territoriale, Département d'architecture et de planification de l'institut polytechnique de Milan



Bibliographie

Mezzetti P., Mugnano S., Zajczyk F., (2003), *Large housing estates in Italy, overview of developments and problems in Milan*, RESTATE report 2nd, Faculty of geosciences, Utrecht University.

Zajczyk F. (2003), *La povertà a Milano. Distribuzione territoriale, servizio sociali e prolemo abitativo*, Franco Angeli, Milano.

ISMU, (2003), *Migrations 2002 : current processes and trends*, 8th Report. www.ismu.org

Di Ciommo F., (2002) *Milan : ville-centre contre métropole*, in « Métropoles ingouvernables » sous la direction de Jouve B. et Lefèvre C., collection Sociologie, Economie, Politique, Territoire, ed. Elsevier.

Kazepov Y., Sabatinelli S., (2002), *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Italy, European foundation for the improvement of living and working conditions, www.eurofound.eu.int.

Oberti M. (2002), *Usages et limites des nomenclatures socioprofessionnelles pour l'analyse sociologique : le cas italien*, in *Société contemporaine* n°45-46.

Nuvolati G. (2002), *Urban development programmes in Italy. The UGIS project for analyse the effects of the Urban Community Initiative*. Eura conference on Urban and spatial policies : levels of territorial government, Turin 18-20 april 2002.

Donner C. (2002), *Housing policies in the European union, Theory and practice*. Vienne

Annuaire statistique régional Lombardie 2002. www.ring.lombardia.it

Foot J., (2001), *Milan since the miracle, City, Culture and Identity*, Berg.

Helluin JJ., (2001), *Entre quartiers et nations : quelle intégration des politiques territoriales de lutte contre les ségrégations socio-spatiales en Europe ?* in *Espace et Sociétés*, n°104, l'Harmattan.

Lefèvre C., (2001), *L'Etat est ses territoires en Europe. Les réformes régionales en Angleterre et Italie*, Plus n°55.

Lefèvre C. (2001), *L'évolution de l'organisation institutionnelle des Etats européens*, des processus de décentralisation marqués par le poids des héritages nationaux, laurif

La politique de lutte contre l'exclusion en Italie, in *Exclusion sociale et pauvreté en Europe*, Ministère de l'emploi et de la solidarité, 2001

L'Europe et l'habitat social, (2001) Les cahiers du Gridauh, n°5

Fargion V. (2001), *Des réformes négociées : le cas de l'Italie*, in *La protection sociale en Europe, le temps des réformes*, Daniel C., Palier B. (eds). La documentation française.

Kazepov Y., Sabatinelli S. (2001), *How generous social assistance schemes are ? A comparative analysis of benefit levels*. Gummeris Printing, Finland.

Mingione E., Nuvolati M., Morlicchio E., Tuorto D., (2001) *National and city contexts, urban development programmes and neighbourhood selection, the Italian background report*, UGIS.

Drouille Scarpa M., (2000), *Italie, un développement urbain très inégal entre le Nord et le Sud*, in *Développement économique local et politique de la ville, convergences et mutations*, Les Cahiers du DSU, n°28.

Istat (2000), *Poverty in Italy in 1999*, in *Note Rapide Year 5*, n°5

Istat (2000), *Gli stranieri regolarmente presenti in Italia*, www.istat.it

Jacquier C., (2000), *Les villes européennes au cœur des nouvelles approches de la question sociale*, in *La question urbaine en Europe, convergence des enjeux, diversité des réponses*, Les cahiers du DSU, n°24.

Kirszbaum T., (2000), *Les politiques de renouvellement urbain au sein de l'Union européenne, analyse comparative du traitement des quartiers ségrévés dans les métropoles*, CEDOV.

Urbex, (2000), *The spatial dimensions of urban exclusion and integration : a european comparison. Report n°5, Italy / Milan and Naples (Andreotti A. and alii). Report n°16, The case of Milan, Italy (Andreotti A., Kazepov Y.). Report n°21, Urban territorial policies and their effects at the neighbourhood level (Kesteloot C.).* European Union fourth RTD framework programme. www2.fmg.uva.nl/urbex/

Laino G., Padovani L., (2000) *Le partenariat pour rénover l'action publique ? L'expérience italienne*, in Partenariats contre l'exclusion, coord. Le Galès P., Négrier E., Pôle Sud, n°12.

Tosi A., Ranci C., (1999), *Support in housing in Italy, national report 1998 for the european observatory on homelessness*, Politecnico di Milano.

Somma P., (1999), *Ethnic minorities, urban renewal and social exclusion in Italie*, in Khakce in A., Somma P., Thomas H., Urban renewal, ethnicity and social exclusion in Europe, ed. Ashgate.

Paugam S., (1999), *Représentation de la pauvreté et modes d'assistance dans les sociétés européennes*, in L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum, sous la direction de Paugam S., La documentation française.

Negri N., (1999) *Les failles d'un système localisé en Italie*, in L'Europe face à la pauvreté, les expériences nationales de revenu minimum, sous la direction de Paugam S., La documentation française.

Mingione E., (1998), *Fragmentation et exclusion : la question sociale dans la phase actuelle de transition des villes dans les sociétés industrielles avancées*, in Sociologie et Sociétés, vol XXX, n°1.

Mingione E. (1998), *Les politiques économiques et sociales de l'Italie depuis 1996*, in La revue de la CFDT.

Petsimeris P., (1998), *Urban decline and the new social and ethnic divisions in the core cities of the Italian industrial triangle*, in Urban studies, vol. 35, n°3, p449-465.

Placidi P., Popescu A., (1998), *Planification et projet urbain en Italie*, in Synthèses, Reflexions sur la connaissance des territoires urbains, DGUHC, Ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Benassi D., Ghezzi S., Mignione E., (1997) *La restructuration économique et la pauvreté urbaine dans*

les pays européens, in La polarisation sociale des villes européennes, coord. Martens A., Vervaeke M., Anthropos.

Donzelot J., Jaillet M., (1995), *Les « zones défavorisées », leur diagnostics, les politiques en leur direction, et la question de la justice sociale en Europe et en Amérique du Nord*, Séminaire international, volume 1, Plan urbain.



IAURIF

15, rue Falguière
75740 Paris Cedex 15

Tél. : 01.53.85.53.85

Télécopie : 01.53.85.76.02

2.02.019

ISBN . 2.7371

<http://www.iaurif.org>