



HAL
open science

La gouvernance urbaine à l'épreuve d'Airbnb. Locations de courte durée et groupes d'intérêt à Milan

Francesca Artioli

► **To cite this version:**

Francesca Artioli. La gouvernance urbaine à l'épreuve d'Airbnb. Locations de courte durée et groupes d'intérêt à Milan. Éditions PUCA, 2020, 978-2-11-138191-9. halshs-03192177

HAL Id: halshs-03192177

<https://shs.hal.science/halshs-03192177>

Submitted on 20 Apr 2021

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

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



LA GOUVERNANCE URBAINE À L'ÉPREUVE D'AIRBNB

Locations de courte durée
et groupes d'intérêt à Milan

Francesca Artioli

LA GOUVERNANCE URBAINE À L'ÉPREUVE D'*AIRBNB*

**Locations de courte durée
et groupes d'intérêt à Milan**

Francesca Artioli

Ministère de la Transition écologique
Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Plan urbanisme construction architecture
Grande Arche de La Défense
92055 La Défense Cedex
Décembre 2020

Directrice de la publication : Hélène Peskine, secrétaire permanente du PUCA

Pilotage de l'action

Lionel Martins, chargé de mission
lionel.martins@developpement-durable.gouv.fr
Tél. 01 40 81 24 40

Conception graphique, mise en page

Christophe Perrocheau, chargé de valorisation
christophe.perrocheau@i-carre.net
Tél. 01 40 81 24 33

Photo de couverture : Raldi Kishta sur Unsplash

Site internet : www.urbanisme-puca.gouv.fr

Twitter : @popsu_puca

ISSN : 2649-4949

ISBN 978-2-11-138191-9

SOMMAIRE

- P05. **Avant-propos**
- P09. **Introduction**
- P15. **PARTIE 1 | Les plateformes de location de courte durée dans la gouvernance urbaine**
P15. Les plateformes et leurs nouveaux marchés : un problème urbain
P19. La régulation des locations de courte durée et des plateformes
- P25. **PARTIE 2 | *Sharing economy* ou tourisme : deux modalités de mise en politique à Milan**
P28. Innover pour réguler : la coalition municipale pour la *sharing economy*
 et l'accord avec *Airbnb*
P34. Réglementer pour réguler : la loi régionale pour le tourisme et les mobilisations de l'industrie
 hôtelière
- P39. **PARTIE 3 | L'émergence de nouveaux groupes d'intérêt urbains**
P40. *Airbnb*, entrepreneur « glocal » de la régulation
P45. Vers une autonomisation des intérêts immobiliers
- P53. **PARTIE 4 | Une régulation limitée**
P53. La *sharing economy* : les limites d'une politique incitative face à une multinationale
P58. Taxer et légaliser, sans gouverner ?
P61. Un secteur d'action publique sous tension
- P67. **Conclusion**
- P73. **Après-propos**
- P77. **Bibliographie**
- P88. **A propos de l'auteure**

AVANT-PROPOS

La période contemporaine est marquée par un processus, inédit par son ampleur et sa profondeur, de mondialisation économique, politique, culturelle, environnementale. Reposant sur l'intensification de la circulation non seulement des biens et services, des capitaux et des personnes, mais aussi des imaginaires, des représentations et des normes sociales, cette « troisième mondialisation » transforme les rapports des sociétés à un espace désormais mondial, ou du moins de plus en plus mondialisé, dans un contexte marqué en outre par l'amplification et l'accélération des changements environnementaux planétaires. Les liens entre mondialisation et urbanisation, un autre phénomène planétaire contemporain, sont particulièrement étroits, les (grandes) villes constituant les principaux avant-postes de la mondialisation avant d'en devenir les camps de base.

Face (la plus) visible de cette mutation, la métropolisation a été amplement étudiée dans ses processus et ses effets. Mais les effets de la mondialisation sur les espaces, les économies et les sociétés urbaines sont plus variés et affectent tous les niveaux du système urbain. Les « nouvelles » géographies de l'innovation, les migrations internationales, la circulation des normes culturelles, le développement du tourisme, la montée en puissance des acteurs transnationaux dans la production urbaine, l'intensification et la diversification des formes de concurrence et de coopération entre villes, les liens entre urbanisation et changements environnementaux planétaires... tous ces éléments concourent à des transformations profondes du fait urbain dans toutes ses dimensions.

Cependant, à quelques exceptions près, la recherche urbaine a curieusement négligé cette internationalisation du fait urbain. Dans le meilleur des cas, l'internationalisation des villes a été considérée comme une toile de fond des transformations de la gouvernance territoriale. Prenant le contrepied de cet état de fait, le programme de recherche L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité, mené par le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) et le Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés (LATTS), se donne pour objet d'analyse

les processus et les effets de l'internationalisation des villes, et explore les dynamiques de mondialisation à l'oeuvre sous l'angle des contraintes, des ressources et des opportunités qu'elles présentent pour le développement et le gouvernement des villes. En d'autres termes, il traite des tenants et aboutissants pour l'action des villes de cette « nouvelle donne » internationale, en accordant une attention particulière aux modalités contemporaines de la fabrique urbaine dans toutes ses dimensions : culturelle et imaginaire, matérielle et technologique, économique et financière, politique et sociale.

Plusieurs actions de recherche ont été conduites dans le cadre de ce programme. *La gouvernance urbaine à l'épreuve d'Airbnb : locations de courte durée et groupes d'intérêt à Milan* est le résultat de l'une d'entre elles.

On assiste depuis une dizaine d'années au boom des locations de courte durée. D'Amsterdam à Londres en passant par New York et Paris, le développement exponentiel de ces locations et des plateformes les facilitant en agace plus d'un. Assèchement du marché de la location longue durée, hausse du prix de l'immobilier, dépeuplement des quartiers les plus prisés et gentrification touristique, troubles du voisinage, évasion fiscale... les maux prêtés à la colonisation des villes par *Airbnb* et ses concurrents ont conduit la plupart des gouvernements urbains à tenter, avec plus ou moins de succès, d'encadrer le développement des locations de courte durée.

Ces tentatives de régulation de la ville « airbnbisée » varient d'une métropole à l'autre, allant d'un encadrement *a minima* à une prohibition quasi totale. Si la recherche urbaine s'est penchée sur les villes, comme Barcelone, Berlin ou New York, où des mouvements sociaux urbains fortement médiatisés ont conduit à une politisation du problème, il n'en est rien, ou presque, des villes « ordinaires » où le développement des locations de courte durée, bien qu'exponentiel, ne se déroule pas dans un contexte d'attention politique et/ou médiatique forte. Cet ouvrage propose d'y remédier, en analysant le processus de politisation ayant conduit à la régulation mise en œuvre dans une métropole européenne « ordinaire », en l'occurrence Milan en Italie.

Olivier Coutard, Christian Lefèvre, LATTS
Lionel Martins, PUCA



INTRODUCTION

Se faire livrer son dîner sans se lever de son canapé, trouver une voiture avec chauffeur, dormir dans un appartement inconnu à l'autre bout du monde, et tout cela d'un simple clic sur son smartphone : depuis une dizaine d'années, *Deliveroo*, *Uber*, *Airbnb* et consorts ont bouleversé nos façons de manger, de nous déplacer, de voyager et de vivre et, concomitamment, ont transformé le fonctionnement de secteurs entiers de l'économie urbaine. Que ce soit dans les secteurs du tourisme, de la mobilité ou de la logistique, les échanges marchands (de biens, de services, et donc de capital et de travail) sur des plateformes numériques se sont fortement développés, au point de constituer une alternative substantielle aux arrangements socio-économiques préexistants, basés sur d'autres formes d'intermédiation marchande ou sur des liens de réciprocité (par exemple, le système d'hébergement gratuit *CouchSurfing*). Mais ces échanges sont de plus en plus la cible de critiques, et ont fait l'objet de mobilisations collectives dans plusieurs villes, aux Etats-Unis et en Europe, où organisations de quartier, mouvements sociaux (droit au logement), organisations professionnelles établies (chauffeurs de taxi, hôteliers) ou nouvelles (chauffeurs de voitures, livreurs à vélo, hôtes d'hébergements touristiques) ont contribué à faire de ces nouveaux échanges marchands une question éminemment politique, à la fois dans les débats publics et dans les agendas des gouvernements.

Sont notamment visées les locations de courte durée, dont le poids économique en Europe est vertigineux, avec des transactions estimées à 15 milliards d'euros en 2015 (Vaughan, Daverio et PwC UK, 2016) résultant d'une croissance exponentielle au cours de ces dix dernières années de ce type d'hébergement sur des plateformes comme *Airbnb* ou encore *HomeAway*. Si ce phénomène n'est pas totalement nou-

veau¹, c'est son ampleur et ses effets structurels sur les marchés du logement, de l'hôtellerie et du tourisme qui constituent des changements urbains majeurs. Le développement exponentiel de ces locations a été porté par l'arrivée de plateformes internationales qui facilitent l'intermédiation entre une offre locale d'hébergement et une demande des touristes et des visiteurs, par la forte croissance du secteur du tourisme au niveau mondial, et par l'attrait représenté par cette nouvelle opportunité de revenus pour des propriétaires (et plus rarement des locataires) disposant d'un ou plusieurs logements à louer. En effet, les plateformes ont favorisé un ensemble diversifié de pratiques de mise en location de biens pour en tirer des revenus. En d'autres termes, elles ont ouvert une nouvelle possibilité d'extraction de la rente urbaine² liée à des usages temporaires du logement, souvent plus rémunérateurs que les usages de longue durée.

Les locations touristiques sur les plateformes sont alors devenues un objet de controverses politiques intenses (Aguilera, Artioli et Colomb, 2019a, 2019b). D'un côté, les apologistes de la location de courte durée font valoir les avantages pour les touristes et les visiteurs (offre différenciée et adaptée aux familles, prix, « authenticité » de l'expérience), les revenus supplémentaires pour les hôtes mettant leur logement en location, et les retombées économiques liées à l'afflux de touristes dans de nouveaux territoires (zones urbaines périphériques, zones rurales). À l'inverse, les détracteurs dénoncent les effets négatifs sur l'offre de logements pour les résidents et notamment sur les locations de longue durée, la gentrification touristique et le dépeuplement des quartiers les plus prisés, la « concurrence déloyale » avec les hôtels, l'évasion fiscale des opérateurs, et le caractère fortement concentré et professionnalisé de beaucoup de locations, éloigné de la rhétorique initiale de la *sharing economy* en tant qu'échange entre pairs. En réponse à ces controverses et aux différentes mobilisations qui ont vu le jour dans les villes européennes, de nombreux gouvernements locaux ont mis en place des réglementations visant à en-

¹ La location de meublés pour de courtes durées a une longue histoire, depuis les premiers garnis (chambre ou maison meublée louée à la journée ou à la semaine) nés de l'urbanisation du XVII^{ème} siècle jusqu'aux meublés touristiques saisonniers (souvent désignés par le terme de gîtes) qui se sont fortement développés à partir des années 1970 dans les stations de montagne et les stations balnéaires.

² La rente foncière urbaine désigne les revenus tirés de l'exploitation d'un terrain ou d'un bien immobilier, par exemple à la suite d'un changement d'usage (ici, d'un usage résidentiel à un usage pour les meublés de courte durée).

cadrer, contrôler, taxer et parfois freiner le développement des locations courtes et les activités des plateformes (Aguilera et al., 2019a, 2019b).

Cette question des locations de courte durée comme objet de conflits et de politiques publiques est au cœur de cet ouvrage. Il s'inscrit dans un projet comparatif mené par trois chercheurs – Francesca Artioli (Université Paris Est-Créteil), Thomas Aguilera (Sciences Po Rennes) et Claire Colomb (University College London) – portant sur la politisation et la régulation des locations de courte durée et des plateformes dans 12 villes européennes³, dans l'objectif d'analyser les modalités de la mise à l'agenda, le cadrage, les instruments, la mise en œuvre et les conflits politiques autour des nouvelles réglementations (Aguilera et al., 2019a, 2019b). Portant spécifiquement sur le cas de Milan, cet ouvrage s'intéresse plus précisément à l'organisation de différents groupes d'intérêt urbains autour des locations courtes, ainsi qu'aux conflits et aux alliances entre ces acteurs collectifs⁴. En mobilisant une analyse de réseaux, cette monographie défend l'idée que la régulation du marché de la location de courte durée s'accompagne de l'affirmation de nouveaux acteurs collectifs dans la sphère politique locale (la nébuleuse de la *sharing economy*, les plateformes, des groupes représentant les nouveaux intérêts immobiliers de la location courte) et d'une reconfiguration de domaines d'action publique consolidés, dont le fonctionnement interne et les frontières sont mis à mal par cet objet politique émergent. A travers une analyse des tentatives, des controverses et des difficultés de l'action publique, le travail de recherche ici présenté met en lumière les limites de la régulation des locations de courte durée et des plateformes les facilitant.

Pour étudier ces liens entre locations de courte durée et gouvernance urbaine, ce travail s'appuie sur un cas de capitale régionale européenne « ordinaire » – Milan, en Italie – permettant de fournir des pistes de comparaison pour d'autres villes euro-

³ Amsterdam, Barcelone, Berlin, Bruxelles, Lisbonne, Londres, Madrid, Milan, Paris, Prague, Rome et Vienne.

⁴ Je remercie Olivier Coutard, Alberta Andreotti, Marta Tonetta, Aymeric Mongy et Tommaso Vitale pour leurs commentaires sur les différentes versions de ce texte. Un grand merci à Lionel Martins pour son travail d'édition et ses conseils avisés. Un remerciement spécial va à mes compagnons de voyage dans cette recherche sur les locations de courte durée et les plateformes : Thomas Aguilera et Claire Colomb. Nos réflexions communes et notre travail comparatif de longue haleine, dans lequel nous avançons ensemble, structurent fortement mon analyse et ma compréhension du cas milanais et de ses spécificités. Je reste bien évidemment responsable de toute erreur factuelle ou de jugement.

péennes⁵. En effet, Milan n'est pas un cas extrême, ni en termes de pression touristique comme Barcelone (Cocola-Gant, 2016), ni en termes de pression immobilière comme New York (Wachsmuth, Chaney, Kerrigan, Shillolo, Basalae-Binder, 2018) ou San Francisco (McNeill, 2016). En même temps, à Milan comme dans d'autres métropoles italiennes ou françaises telles que Naples, Lyon ou Bordeaux, les locations de courte durée constituent de plus en plus un enjeu politique majeur. L'Italie est le troisième marché d'Airbnb au niveau mondial (après les États-Unis et la France), avec 318 000 offres de location de logements en 2017 (soit une croissance de 22 % par rapport à l'année précédente) et 621 millions d'euros de revenus pour les propriétaires en 2016. Cette croissance se retrouve à Milan, où les offres sont passées de 6 500 environ en 2014⁶ à 13 000 en 2016 (Picascia, Romano et Teobaldi, 2017), puis à 17 500 en 2019⁷. Certains observateurs locaux estiment que le rendement des locations à court terme (5 %) y est le double de celui des locations à long terme (2 à 2,5 %). Par ailleurs, c'est la structure du parc du logement en Italie, avec une part importante de propriétaires (environ 73 %) et de résidences secondaires (environ 15 % des ménages), qui fait des politiques touchant à la propriété immobilière une thématique politiquement saillante. Enfin, Milan accueille le siège d'Airbnb Italy (branche italienne de l'entreprise) et a été un terrain d'expérimentation politique pour la plateforme, avec la signature d'un des premiers accords en Europe entre l'entreprise et une municipalité, conclu en novembre 2015. Tant la saillance politique des locations touristiques que le caractère « ordinaire » de leur croissance exponentielle font donc de Milan un point d'observation privilégié pour interroger les liens entre développement des locations de courte durée et action collective urbaine.

L'analyse proposée dans cet ouvrage s'intéresse dans un premier temps aux locations de courte durée en tant que problème émergent des politiques urbaines, en montrant à la fois les enjeux de ce nouveau marché pour les villes et la structuration des débats à la fois politiques et scientifiques sur la régulation. Dans un deuxième temps, l'ouvrage revient sur les modalités de politisation de cette question à Milan, qui procèdent d'une part d'une tentative de politique publique innovante autour

⁵ Milan est une capitale régionale européenne, avec une ville centre de 1,3 millions d'habitants dans une métropole en totalisant environ 3,2.

⁶ <http://tomslee.net/> (données de novembre 2014), consulté le 28/02/2017.

⁷ <http://insideAirbnb.com/milan/> (données du 20/09/2019), consulté le 20/11/2019.

de la *sharing economy* portée par la municipalité et un groupe d'experts, d'autre part d'une nouvelle législation pour le tourisme fortement réclamée par l'industrie hôtelière et adoptée par la région Lombardie. Dans un troisième temps, l'analyse porte sur la reconfiguration de l'action collective et des modes de gouvernance urbains en lien avec les locations touristiques. De nouveaux groupes d'intérêt se structurent progressivement, avec la plateforme *Airbnb* et parfois soutenus par celle-ci, autour de la défense de cet usage économique de la propriété immobilière, et en opposition à toute restriction. Le quatrième et dernier temps de la démonstration examine les conflits autour de la régulation et qui remettent en cause les modes de relations établis entre acteurs publics et acteurs privés dans les politiques publiques du tourisme. Couplée à la complexité de la mise en œuvre et du contrôle, cette conflictualité forte fait des locations de courte durée un objet faiblement régulé à Milan.

PARTIE 1

Les plateformes de location de courte durée dans la gouvernance urbaine

Les plateformes et leurs nouveaux marchés : un problème urbain

Au cours des dernières années, de multiples plateformes en ligne de location de courte durée se sont développées, profitant de la densité urbaine (de populations, de logements et d'activités), de la spécialisation socio-économique des agglomérations urbaines (Rauch, Schleicher, 2015), ainsi que de la disponibilité d'un bassin de salariés réalisant le travail précaire lié à ces nouveaux services. La montée en puissance de ces plateformes, et les effets sur les marchés liés, participent d'une transformation profonde des villes qui en fait un objet d'intérêt croissant tant pour l'opinion publique et les décideurs politiques que, comme nous allons le voir, pour les chercheurs en sciences sociales⁸.

1. Tout d'abord, les plateformes de location de courte durée constituent de nouvelles formes d'intermédiation marchande, participant d'un plus vaste ensemble de relations sociales virtuelles basées sur la « peau numérique de la ville » (Rabari, Storper, 2015). Les échanges sur les plateformes et leurs données et algorithmes sous-jacents sont au cœur de nouvelles relations sociales et économiques structurant ce que les habitants et les usagers de la ville choisissent de faire, où et avec qui, ce qui est échangé et comment, quand et à quelles conditions (Courmont, 2018). Des travaux en microéconomie et en management étudient ces formes d'intermédiation sous l'angle des coûts de transaction (Fradkin, 2015), de la formation des prix (Ikkala, Lampinen, 2014 ; Wang, Nicolau, 2017), de la construction d'une image de marque autour de l'accès à l'authenticité de l'expérience et des relations inter-

⁸ Pour une discussion plus étendue sur l'intérêt de la recherche urbaine pour les plateformes numériques, voir Artioli, 2018.

personnelles (Yannopoulou, Moufahim, Bian, 2013), ou encore du fonctionnement du système réputationnel basé sur les notes données par les visiteurs (Zervas, Proserpio, Byers, 2015). Les sociologues aussi s'intéressent de plus en plus au fonctionnement de ces échanges sur les plateformes (qui échange, avec qui et comment) et au rôle qu'y jouent notamment les facteurs ethniques, de classe et d'éducation. En effet, si toutes les plateformes plaident en faveur du libre accès et de l'égalité, les interactions sont en réalité marquées par des pratiques distinctives, d'exclusion et de discrimination. En termes de discrimination raciale par exemple, il a été montré qu'aux États-Unis des demandes de locations venant d'usagers aux noms à consonance afro-américaine ont 16 % moins de chances d'être acceptées que celles venant de noms considérés comme ethniquement neutres (Edelman, Luca, Svirs-ky, 2017). Des observations similaires ont été faites par la presse française (Seckel, 2018). De même, pour la location d'un bien équivalent à New York, les hôtes noirs facturent 12 % de moins que les autres hôtes ; à San Francisco, les hôtes asiatiques et hispaniques facturent entre 8 % et 10 % de moins (Edelman, Luca, 2014 ; Kakar, Voelz, Wu, Franco, 2018). Ainsi, les revenus générés dans les quartiers à majorité noire, asiatique ou hispanique sont inférieurs à ceux générés dans les quartiers à majorité blanche.

2. Ensuite, le développement de ces plateformes s'accompagne de nouveaux modes d'accumulation et de distribution des richesses qui affectent les groupes sociaux et les espaces urbains de manière différenciée et inégalitaire. L'existence de gagnants et perdants de ces marchés est une des clés de compréhension des mobilisations collectives et des interventions publiques dans les villes autour des locations de courte durée. De nombreux travaux se sont penchés sur la répartition des revenus⁹, en partant du postulat qu'une des principales attentes liées à ces nouveaux échanges réside dans les avantages monétaires qu'ils produisent, tant pour les fournisseurs, pour qui ils représentent des revenus supplémentaires, que pour les utilisateurs, qui peuvent espérer des prix plus intéressants (Vaughan et al., 2016). Un postulat à nuancer dès lors qu'on s'intéresse à la distribution des revenus et aux effets sur la stratification sociale et les inégalités existantes (Schor, 2017). Certains chercheurs ont ainsi suggéré que les gains issus de ces nouveaux marchés

⁹ Entre autres, une recherche mesurant le coefficient de Gini pour la distribution des revenus gagnés par les hôtes Airbnb dans 13 villes italiennes (Picascia et al., 2017) a montré que les inégalités sont élevées dans toutes les villes (entre 0,51 et 0,70), plus élevées que pour les revenus dans l'ensemble du pays (0,36), et que ces inégalités ont augmenté entre 2015 et 2016.

profitent davantage aux individus dont le revenu est inférieur à la médiane, et qui sont souvent à la fois fournisseurs et utilisateurs des plateformes (Fraiberger, Sundararajan, 2015). Cependant, et en réponse à ces travaux, d'autres ont montré la vulnérabilité de ces fournisseurs, qui n'ont aucune prise sur les modifications imposées par les plateformes, certaines pouvant même affecter lourdement leurs revenus et leurs conditions de travail (Ravenelle, 2017). En ce qui concerne les revenus, une recherche sur 13 villes italiennes a montré que les deux tiers des revenus issus des locations courtes se concentrent sur un nombre limité de fournisseurs, invalidant ainsi partiellement l'idée d'une offre locative de courte durée venant majoritairement de «gens ordinaires» louant leur appartement pour joindre les deux bouts. On observe ainsi une concentration et une professionnalisation croissantes de l'offre, notamment dans le cas de villes très attractives comme New York (Schneiderman, 2015 ; Wachsmuth et al., 2018), Barcelone (Arias Sans, Quaglieri Domínguez, 2016), Paris (Cousin, Chareyron, Jacquot, 2014 ; Hajdenberg, 2015) ou encore Rome (Celata, Sanna, De Luca, 2017). Ces différences entre hôtes sont une des principales justifications mobilisées par les politiques publiques qui cherchent à contenir (souvent en limitant le nombre de jours de location par an) voire à bloquer les «professionnels illégaux de l'hébergement de courte durée», en laissant opérer les «locateurs occasionnels» dès lors qu'ils respectent certaines règles minimales (comme cela est, par exemple, le cas à Paris ; voir Aguilera et al., 2019b). Enfin, même parmi les hôtes qui ne sont pas des professionnels de l'immobilier et qui mettent en location leur propriété, on observe des différences majeures : dans la ville de Turin frappée par la crise, la mise en location sert soit à générer une rente de substitution du revenu salarié, soit de complément de revenu, soit d'investissement, dans le contexte de nouvelles stratégies des classes moyennes pour préserver leur position sociale (Semi, Tonetta, 2019, 2020).

3. Enfin, en lien avec la question des inégalités de revenus et de leur distribution, se pose la question des effets des locations et des plateformes sur les marchés existants, notamment ceux du logement et de l'hôtellerie. Ces derniers sont affectés tant par la concentration de ces locations dans les quartiers les plus touristiques et attractifs (souvent les centres historiques et les zones autour de pôles d'activités tels que les centres d'exposition) que par leur expansion vers des quartiers plus périphériques et populaires (Quattrone, Proserpio, Quercia, Capra et Musolesi, 2016). En effet, si l'hébergement touristique et le logement sont habituellement deux marchés séparés, la multiplication des locations de courte durée entraîne

une réorientation d'une partie du stock de logements utilisés pour la location de longue durée vers le marché des visiteurs, plus rémunérateur (avec l'émergence d'un nouveau « rent gap »¹⁰ d'après Wachsmuth, Weisler, 2018). Ce processus de réorientation des usages a été soigneusement documenté dans le cas de New York, où entre 7 000 et 13 000 logements ne sont plus disponibles pour les résidents cherchant à se loger durablement. La rentabilité élevée de la nouvelle forme de location constitue une incitation forte : les propriétaires de logements entiers loués sur Airbnb gagnent au moins 200 % plus que le loyer médian du même quartier (Wachsmuth et al., 2018). De même, à Berlin, l'usage pour le tourisme du parc immobilier résidentiel, interdit par la loi, représente 0,30 % du parc total de logements, mais ce pourcentage grimpe à 7 % dans certains quartiers (notamment Mitte). Et c'est dans ceux-ci que la croissance des loyers a été la plus élevée (Schäfer, Braun, 2016). L'estimation des effets sur les loyers reste toutefois un exercice méthodologiquement périlleux, en raison de la difficulté d'isoler un « effet plateforme » de l'ensemble des autres facteurs qui influencent les loyers, mais aussi de la très forte réticence des plateformes à partager des données fines sur les locations. Pour le marché américain, une étude suggère que la croissance d'Airbnb peut expliquer 0,27 % de la croissance annuelle des loyers et 0,49 % de la croissance annuelle du prix des appartements pour les années 2012-2016 (Barron, Kung, Proserpio, 2017). En France, il a été montré que les locations meublées touristiques ont bien un effet de renchérissement des loyers à Paris et dans certaines métropoles (Ayoub et al., 2020). Plus largement, c'est la « gentrification touristique » (Colomb, Novy, 2016) qui accompagne parfois le développement des locations de courte durée, avec le déplacement temporaire ou définitif des habitants de certains quartiers, à la faveur des visiteurs (Cocola-Gant, 2016 ; Mermet, 2017), et la réorientation des services de proximité, des commerces et des espaces publics pour cette population temporaire qui sont pointés du doigt. Enfin, si l'industrie hôtelière a été depuis les débuts très critique vis-à-vis des plateformes, les effets sur les recettes et la dynamique de ces opérateurs économiques sont difficiles à estimer, d'autant plus que certains d'entre eux ont également investi ce marché émergent, en finançant des plateformes et/

¹⁰ Le *rent gap*, parfois traduit par « différentiel de rente foncière », désigne la différence entre les revenus tirés d'un terrain ou d'un bien immobilier à un moment donné et les revenus qu'il est possible de tirer d'un futur usage différent. Ainsi, dans le cas des locations courtes, ce différentiel est lié aux revenus plus élevés issus des locations temporaires et touristiques du logement, comparés aux usages résidentiels « classiques ».

ou en créant une offre similaire. Certaines études économétriques indiquent que la taille du marché d'Airbnb a un impact négatif sur les revenus et entraîne une baisse des prix des hôtels, notamment les hôtels bas de gamme (Hooijer, 2016 ; Neeser, 2015 ; Zervas et al., 2015), alors que d'autres recherches concluent que les effets sont limités et ambigus (Coyle, Yu-Cheong Yeung, 2016).

La régulation des locations de courte durée et des plateformes

Face à ces enjeux, les gouvernements urbains ont été en première ligne pour l'élaboration de nouvelles formes de régulation. Ils ont été à l'origine d'initiatives réglementaires et fiscales, parfois expérimentales, visant à encadrer le développement des plateformes et des locations de courte durée (Aguilera et al., 2019a, 2019b). Cela s'explique en partie par le fait que, dans plusieurs pays, les questions soulevées par ce nouveau marché relèvent des compétences des collectivités locales ou régionales davantage que des États (Davidson, Infranca, 2016 ; Gottlieb, 2013). Les locations de courte durée touchent en effet à des questions de planification spatiale et de régénération urbaine, de logement, de développement économique et touristique, de politiques culturelles ou de sécurité qui, souvent, sont gérées au niveau infranational. Cependant, les initiatives prises par ces gouvernements locaux varient d'une ville à l'autre, souvent contraintes par ailleurs par les niveaux national ou supranational (Union Européenne). Elles diffèrent entre elles dans leurs objectifs, leur fermeté, les instruments d'action publique mobilisés et leur degré de mise en œuvre. Elles s'inscrivent dans des agendas politiques plus larges, parfois en opposition au phénomène, parfois pleins d'attentes quant à ses bénéfices économiques (Aguilera et al., 2019b).

De nombreux travaux de recherche se sont penchés sur les nouvelles formes de régulation découlant de cette économie de plateforme¹¹. Certains travaux ont d'abord étudié l'émergence de politiques urbaines visant à transformer les villes en « sharing cities » dont le fonctionnement s'appuierait sur la généralisation du partage des ressources (espaces, services, savoir-faire, etc.) rendu possible par les plateformes (Bernardi, Diamantini, 2016 ; Mazzucotelli Salice, Pais, 2017 ; McLaren, Agyeman, 2015). Cependant, avec la croissance quasi monopolistique de certaines plateformes commerciales multinationales et le renforcement des critiques portant

¹¹ Pour une revue de ces recherches, voir aussi Aguilera et al., 2019b.

sur leurs effets urbains, le débat scientifique sur les locations de courte durée s'est autonomisé de celui sur la *sharing economy*. Ainsi, les juristes américains ont été parmi les premiers à chercher à savoir comment ces nouveaux marchés peuvent être régulés (Davidson, Infranca, 2016 ; Jefferson-Jones, 2015 ; Palombo, 2015). La nécessité même de réguler a été débattue, car les échanges via les plateformes ont donné un nouveau souffle à l'ancienne querelle sur l'autorégulation du marché, les algorithmes y apparaissant comme une nouvelle manifestation de la « main invisible »¹². En Europe, la DG GROWTH de la Commission européenne, dans le cadre de l'élaboration de l'agenda communautaire pour le soutien à l'économie collaborative, a commandité plusieurs rapports juridiques comparant la réglementation des locations touristiques des États membres. Ces rapports montrent que les différences d'organisation constitutionnelle et de répartition des compétences entre niveaux de gouvernement contribuent à dessiner un paysage réglementaire très varié entre villes et entre pays (De Streel, 2016 ; Ranchordás, 2016 ; Rating Legis, 2016 ; Smorto, 2016 ; Working Group on the Collaborative Economy, 2016).

Des travaux en urbanisme, en partant d'une perspective centrée sur la planification urbaine, se sont penchés sur les limites des approches traditionnelles pour réguler ces locations et leurs plateformes (Ferreri, Sanyal, 2018 ; Gurrán, 2018 ; Gurrán, Phibbs, 2017 ; Gurrán, Searle, Phibbs, 2018 ; Holman, Mossa, Pani, 2018), notamment en raison des difficultés de contrôle des annonces et de leur légalité (Leshinsky, Schatz, 2018) dans un contexte où il n'y a pas de transfert de données des plateformes aux gouvernements (Ferreri, Sanyal, 2018). Face à ces difficultés, certains auteurs suggèrent alors le recours, non testé à ce stade, à des solutions innovatrices telles que l'évaluation et la compensation des externalités négatives produites par ces locations (Gurrán et al., 2018), ou encore des « droits au partage transférables » (Miller, 2014), qui seraient l'équivalent des droits à construire transférables utilisés aux États-Unis.

Enfin, d'autres travaux ouvrent des perspectives de recherche intéressantes sur les stratégies politiques des plateformes en tant qu'acteurs économiques à part entière, et notamment la principale d'entre elles, *Airbnb*. Considérant que ces plateformes se sont développées dans le vide ou l'incertitude juridiques, ces travaux montrent que leur survie dépend de leur capacité à influencer l'évolution réglementaire (Pollman, Barry, 2017) et, si possible, à minimiser et uniformiser les règles dans

¹² Pour une revue de ces débats, voir Codagnone, Martens, 2016 ou encore Smorto, 2015.

les différentes juridictions (Ferreri, Sanyal, 2018). Pour ce faire, les plateformes, définies ici comme des « entrepreneurs de la régulation » (Pollman, Barry, 2017), mettent en place des stratégies d'influence variées, allant du lobbying auprès des décideurs à la mobilisation des usagers de la plateforme contre les gouvernements (Aguilera et al., 2019b ; Boon, Spruit, Frenken, 2019 ; McNeill, 2016 ; Stabrowski, 2017), en passant par la construction de puissants récits sur les bénéfices individuels et collectifs générés par les locations courtes (Van Doorn, 2019).

Pourtant, les luttes sociales et politiques, l'action collective et les processus locaux de politisation, de mise à l'agenda et de sélection d'instruments qui expliquent les nouvelles régulations adoptées par les gouvernements ont été peu étudiés par la recherche urbaine (Aguilera et al., 2019b). La question des conflits a été abordée dans des villes fortement concernées par le phénomène (Colomb, Novy, 2016) ou celles, comme San Francisco, où les intérêts financiers et industriels liés aux nouvelles technologies et au *venture capital* sont devenus centraux dans le gouvernement municipal (McNeill, 2016). Si ces recherches sont fondamentales pour saisir les enjeux urbains engendrés par l'avènement des plateformes, elles apportent moins d'éclairage sur des cas de villes « ordinaires » où le développement de locations touristiques est certes exponentiel, mais ne se déroule pas dans un contexte préexistant d'attention politique forte sur ces questions touristiques et/ou technologiques. C'est l'objet du présent ouvrage.

Nous nous intéressons ici aux liens entre les locations touristiques comme nouveau problème de politiques publiques et les modes de gouvernance urbaine existants dans une ville européenne « ordinaire », Milan. Il s'agit d'interroger, d'une part, l'émergence de nouveaux groupes d'intérêt organisés et de nouvelles lignes de conflit et de mobilisation autour des locations de courte durée et, d'autre part, les effets de cette action collective sur les champs d'action publique locale établis. Ce faisant, la recherche participe au débat sur la relation entre questions urbaines émergentes et action publique locale, en mettant l'accent sur la reconfiguration des groupes d'intérêt. En effet, les locations de courte durée présentent les caractéristiques typiques d'un problème public émergent et posent à ce titre des difficultés spécifiques de « gouvernabilité » en raison de leur triple hétérogénéité (Lascombes, 1996) : une hétérogénéité des enjeux (développement des nouvelles technologies, essor et maîtrise du tourisme, accessibilité et crises du logement, évasion fiscale ou encore planification spatiale) ; une hétérogénéité des acteurs impliqués (plate-

formes numériques, mais aussi hôteliers, locataires, propriétaires, mouvements pour le droit au logement); une hétérogénéité des programmes d'action publique (et des organisations administratives afférentes) potentiellement pertinents pour traiter du problème (logement, tourisme, développement technologique et économique). Autrement dit, les locations de courte durée mobilisent des réseaux d'acteurs extrêmement diversifiés, à la fois publics et privés, et défient les monopoles d'expertise et de décision propres aux secteurs d'action publique stabilisés.

Pour étudier les liens entre ce problème public émergent et la gouvernance urbaine, notre travail s'appuie sur une sociologie de l'action collective dans les arènes politiques locales (Hilgartner, Bosk, 1988), c'est-à-dire les espaces politiques et territoriaux d'interactions où les nouvelles régulations sont débattues et définies, où les options sont négociées, imposées et mises de côté, et où le problème public lui-même fait l'objet de luttes de définition sur sa nature, ses frontières, son contenu et ses différentes solutions (Gilbert, Henry, 2012). Premièrement, il s'agit d'analyser les mobilisations des acteurs collectifs constitués autour des locations de courte durée, leur nature (associations professionnelles et industrielles, ONG, fondations, entreprises, etc.), leurs intérêts, leurs idées, leurs ressources et leurs répertoires d'action. La compréhension des intérêts matériels de ces acteurs est ici fondamentale, étant donné les revenus significatifs que ce nouveau marché permet de tirer de la propriété immobilière. Mais nous nous intéressons également à leurs croyances, leurs identités et leurs représentations (Pizzorno, 1990). Ces intérêts organisés sont étudiés dans leurs relations entre eux et avec les pouvoirs publics locaux et régionaux. Deuxièmement, notre travail interroge les processus de sectorisation et de déssectorisation de ce problème public émergent (Jacquot et Halpern, 2015). Il analyse les luttes et les rapports de force autour de l'attribution de ce problème à un secteur existant (tel que le tourisme ou le logement) où il est confronté à des systèmes d'action routiniers qu'il peut mettre en crise (Lascoumes, 1996), ainsi qu'à la création de politiques publiques intersectorielles qui chercheraient à le traiter de façon nouvelle. Cette compréhension de la sectorisation/déssectorisation ne se limite pas au travail des administrations, mais couvre les interactions entre acteurs publics et privés (Jacquot, Halpern, 2015 ; Muller, 1985). Ainsi, l'étude de ces processus permet de saisir comment la régulation des locations de courte durée et des plateformes contribue à transformer les modes de gouvernance existants, par la redéfinition des frontières sectorielles, l'inclusion de certains groupes et programmes d'action publique, et l'exclusion d'autres.

Pour répondre à ces questions, une recherche de terrain qualitative a été menée. Elle s'appuie sur des recherches documentaires approfondies dans les médias locaux (via la base de données Europresse), des documents de politique publique officiels (documents stratégiques, lois régionales, règlements, etc.) et des communiqués de presse de différentes organisations mobilisées. Par ailleurs, 12 entretiens semi-directifs ont été réalisés à Milan en 2017 avec les acteurs impliqués dans la politisation et la régulation des locations de courte durée et des plateformes : des fonctionnaires aux niveaux régional et municipal, des associations professionnelles, des représentants des plateformes, des associations d'hôtes et des associations de défense des propriétaires. Les acteurs interrogés ont été identifiés par une combinaison d'approches positionnelle et réputationnelle, en commençant par la revue de presse, puis au fil de la campagne d'entretiens. Ces entretiens avaient pour objectif de saisir les représentations et définitions de ce problème portées par les différents acteurs, les modalités de leurs actions, et les relations qu'ils entretiennent avec les autres acteurs qui, à Milan, sont intervenus pour réguler les locations courtes ou chercher à en infléchir la régulation dans un sens qui leur est favorable. À la fin de ces entretiens, chaque interviewé a rempli un questionnaire dans lequel il lui était demandé d'indiquer tous les autres acteurs avec qui il avait personnellement discuté des politiques publiques en matière de location de courte durée à Milan. Ce volet de l'enquête avait pour finalité d'établir une description fine du réseau des négociations autour de ce problème, visualisée sur le logiciel Gephi (voir figures et encadré pages 32, 33 et 56).

PARTIE 2

Sharing economy ou tourisme : deux modalités de mise en politique à Milan

Les locations de courte durée sont devenues en moins de dix ans un enjeu politique majeur pour les gouvernements locaux, les conduisant, pour la plupart, à prendre des initiatives. A Milan, dans une Italie où l'intervention de l'État central sur cette question a été d'abord absente puis limitée¹³, ces initiatives se sont traduites sous la forme de deux politiques publiques infranationales, l'une à l'échelon municipal en 2014, l'autre à l'échelon régional en 2015.

Chronologie de la régulation (par programme et niveau de gouvernement, de novembre 2014 à mars 2018)

- (1) = Municipalité de Milan (*Sharing economy*)
- (2) = Municipalité de Milan (Taxe de séjour)
- (3) = Région Lombardie (Loi sur le tourisme)
- (4) = National (Impôts sur le revenu)

Novembre 2014

- (1) Consultation publique sur la *sharing economy* (avec la participation d'Airbnb)

Décembre 2014

- (1) Vote du document stratégique Milan *Sharing City*

Janvier 2015

- (1) (2) Groupe de travail Airbnb-Ville de Milan

Février 2015

- (1) Appel à manifestation d'intérêt pour le réseau des acteurs de la *sharing economy* à Milan (Airbnb rejoint le réseau)
- (3) Première version de la nouvelle loi régionale sur le tourisme

¹³ Ce n'est seulement qu'en avril 2017 qu'une loi nationale s'intéresse à la question des locations de courte durée, pour en clarifier le cadre fiscal (taux d'imposition fixé à 21%), et ce faisant réduire en partie l'évasion fiscale des nouveaux revenus locatifs générés (Gainsforth, 2019).

Octobre 2015

(3) Approbation de la loi régionale

Novembre 2015

(1) (2) *Airbnb*-Ville de Milan : signature de l'accord

Mars 2016

(1) Ouverture de l'espace "CoHub" dédié à la *sharing economy*

(2) Modification du règlement municipal pour permettre aux plateformes de collecter la taxe de séjour

Avril 2016

(1) Lancement de l'initiative pour l'accueil des familles de personnes hospitalisées à Milan (*Airbnb*, *Cooperativa Sei Petali*, CADMI)

Août 2016

(3) Règlement régional détaillant les modalités d'application de la loi régionale

Novembre 2016

(1) *Sharing school* (*Collaboriamo*, *Airbnb*)

Décembre 2016

(4) Loi de Finances : proposition de clarification du cadre fiscal des locations de courte durée (rejetée)

Avril 2017

(4) Approbation du cadre fiscal des locations de courte durée

Juillet 2017

(1) Soutien par la municipalité à l'initiative d'*Airbnb OpenHomes Refugees*, en collaboration avec *Comunità di Sant'Egidio* et *Refugees Welcome*

Septembre 2017

(4) Appel d'*Airbnb* au tribunal administratif

Décembre 2017

(2) Approbation du règlement municipal sur la collecte de la taxe de séjour par les plateformes

Janvier 2018

(3) Modification de la loi et introduction d'un identifiant pour les locations (CIR), obligatoire à partir de novembre 2018

Mars 2018

(2) Collecte de la taxe de séjour par *Airbnb*

Si ces deux initiatives diffèrent par leur processus de politisation et de mise à l'agenda, la nature des acteurs mobilisés ou encore du secteur d'action publique ciblé (tableau ci-dessous), elles incarnent une même approche du problème, en l'occurrence une approche essentiellement économique, favorable à un développement (à réguler) des locations de courte durée et des plateformes les facilitant.

Synthèse des programmes visant les locations courtes (de novembre 2014 à mars 2018)

	Niveau de gouvernement	Objectif principal	Définition des locations de durée courte	Secteur principal	Principaux instruments d'action publique	Principaux destinataires de l'action publique
Régime fiscal des locations de courte durée	National	Réduire l'évasion fiscale	Nouvel usage des biens résidentiels	Budget	Législatifs et fiscaux	Utilisateurs des plateformes
Loi sur le tourisme	Régional	Réduire l'informalité, connaître le phénomène, définir des standards minimaux	Type d'hébergement touristique	Tourisme	Législatifs	Utilisateurs des plateformes
Collecte de la taxe de séjour	Municipal	Réduire l'évasion fiscale	Usage de biens résidentiels pour des finalités touristiques	Tourisme et budget	Fiscaux (et accord avec les plateformes pour la collecte)	Utilisateurs des plateformes
Politique Milano Sharing City	Municipal	Soutenir et orienter le développement de la <i>sharing economy</i> à Milan	Objet d'échange sur les plateformes	Multi-sectoriels	Accords	Plateformes

Innover pour réguler : la coalition municipale pour la *sharing economy* et l'accord avec Airbnb

Au début des années 2010, l'économie dite « du partage » ou encore « collaborative » a le vent en poupe. Dès 2013, la municipalité de Milan voit dans cette nouvelle ère annoncée de l'« économie du partage » (*sharing economy*) une opportunité à favoriser pour développer et son attractivité touristique et l'économie sociale et solidaire locale, notamment à l'approche de « son » Exposition Universelle, l'Expo 2015. La capitale lombarde est ainsi la première ville italienne à développer un cadre conceptuel et politique autour de la *sharing economy*. Le 29 novembre 2013 se tient à Milan le premier évènement en Italie dédié à l'économie du partage, « Sharitaly ». Lors de cette première édition, des experts reconnus de l'économie du partage – notamment *Collaboriamo* ou encore *Secolo Urbano* – et des entités de recherche – *ModaCult* et *ExpoLab* de l'Université Catholique de Milan, Fondation *Eni Enrico Mattei* – se mobilisent pour penser l'Exposition Universelle à venir comme un catalyseur de la transformation de Milan en une « *sharing city* » (en bleu dans la figure 1 p.32). Cette démarche, baptisée « Sharexpo », entend faire de Milan un véritable laboratoire d'économie collaborative :

- « Il y avait des start-ups italiennes émergentes et l'objectif (du festival) était de promouvoir les rencontres entre start-up. Il n'y avait rien à l'époque. Et Airbnb est arrivé en Italie en 2011, donc ils étaient là depuis plus ou moins un an, et personne ne les connaissait. Dans l'organisation de *Sharitaly*, le but était de diffuser, d'expliquer ce qu'était la *sharing economy*, et d'avoir ce festival pour la formation, la diffusion, l'apprentissage... *Sharexpo* est sorti de là. Ça a pris la forme d'un livre écrit par 14 personnes, dont le but était de placer la *sharing economy* dans le grand évènement Expo 2015. C'était une façon de sensibiliser l'administration locale qui n'avait pas fait grand-chose jusque-là sur ce sujet »¹⁴.

Réunis au sein d'un comité de pilotage créé en 2014 pour la démarche *Sharexpo*, ces experts et chercheurs sont particulièrement actifs au cours de cette année. En avril, ils organisent une consultation publique impliquant des start-ups, des grandes entreprises, des ONG, des centres de recherche, ainsi que des membres du gouvernement municipal. En juillet, ils présentent à la municipalité de Milan les résultats de leurs travaux sous la forme d'un document programmatique, avec des propositions

¹⁴ Entretien, experte en *sharing economy* et consultante à *Collaboriamo* et *Cohub*, 04/04/2017.

et des initiatives pour expérimenter l'économie du partage. Y sont notamment identifiés les contraintes à surmonter (réglementaires, culturelles, organisationnelles) et les potentiels à saisir dans cinq domaines d'action publique (logement, mobilité, espaces de coworking, loisirs, restauration) pour créer « un réseau urbain de services basés sur l'échange via des plateformes » (Sharexpo, 2014).

Ces travaux vont trouver un écho dans l'agenda municipal porté par la majorité de centre gauche au pouvoir depuis 2011 (après 18 ans de gouvernements de centre droit), notamment du fait des liens individuels étroits qu'entretiennent certains membres du comité de pilotage *Sharexpo* avec des membres de l'administration municipale. Cet agenda s'articule autour d'objectifs de développement économique et d'inclusion sociale, poursuivis à travers l'innovation, la participation urbaine (Pais, Polizzi, Vitale, 2019) et les nouvelles technologies (Gascó, Trivellato, Cavenago, 2016). Ainsi, à la suite de sa politique pour une ville intelligente « Milano Smart City » (mai 2014), la ville lance en novembre 2014 une consultation publique visant à définir « un cadre stratégique capable de garantir un "écosystème institutionnel collaboratif" qui facilite le développement d'une *sharing economy* qui soit régulée, inclusive et durable »¹⁵. Un mois plus tard, le document stratégique « Milano Sharing City » est approuvé. Ce document repose sur la théorisation initiale (avant l'émergence de critiques fortes quant à ses manifestations commerciales) de la *sharing economy* selon laquelle il s'agit d'une nouvelle forme d'échange qui permet à la fois d'activer des ressources inutilisées ou sous-utilisées (et donc réduire le gaspillage) et d'établir de nouvelles relations sociales et de réciprocité entre personnes (Belk, 2007 ; Botsman, Rogers, 2011). La municipalité y affirme promouvoir une économie du partage qui « crée de la valeur et améliore la vie des gens », « n'abandonne personne », et encourage les échanges sociaux et économiques entre pairs. Pour ce faire, elle s'appuie sur des instruments d'action publique « souples » (Lascoumes, Le Galès, 2007), tels que des accords et des incitations, mobilisant notamment au sein d'un réseau local les acteurs (entreprises et start-ups, groupes informels, organisations à but non lucratif, etc.) de divers horizons sectoriels. La politique *Milano Sharing City*, menée pour développer l'économie de partage, est de fait à la croisée de différents secteurs d'action publique, et portée par trois adjoints au maire secto-

¹⁵ Comune di Milano, Delibera della Giunta Comunale n. 2676, 19/12/2014, Approvazione del documento "Milano Sharing City". Approvazione delle linee di indirizzo per promuovere e governare lo sviluppo di iniziative di economia della condivisione e collaborazione.

riels (emploi et développement économique, mobilité, commerce). Sont ciblés tous les objets et services relevant de la *sharing economy*, y compris donc les locations de courte durée et les plateformes les facilitant qui, en 2014, sont encore bien marginales (seulement 6 000 offres sur *Airbnb* à Milan), contrairement aux voitures ou aux vélos partagés, déjà bien établis.

Milano Sharing City constitue ainsi la première modalité de mise en politique à Milan (et en Italie) de la question des locations de courte durée, ainsi qu'une première arène politique où les règles qui s'y appliquent sont discutées. *Airbnb*, fleuron en devenir de l'économie de plateformes (d'hébergement), saisit cette opportunité pour participer activement dès novembre 2014 aux différentes consultations et autres activités lancées par la capitale lombarde, notamment le réseau des acteurs *Milano Sharing City*. D'après le responsable Politiques Publiques de l'entreprise :

- « Tout a commencé en novembre 2014, lorsque la municipalité de Milan a lancé une consultation sur la *sharing economy*, qui est ensuite devenue une politique publique, avec un contenu très général. À l'époque, c'était très intéressant pour moi... parce que j'étais consultant pour *Uber* et *Airbnb* dans une société de lobbying. Et la municipalité de Milan n'a pas reconnu *Uber* comme un acteur de la *sharing economy*, ce qui a fait d'*Airbnb* le plus gros joueur à la table. Nous nous sommes proposés pour participer au registre et au réseau des acteurs de la *sharing economy* à Milan. Mais c'était aussi une époque très différente. Il n'y avait pas, à l'époque, de responsable des relations institutionnelles chez *Airbnb* »¹⁶.

Cet activisme de la plateforme *Airbnb* dès les prémices de la mise sur agenda municipal n'est pas sans raisons : quête de reconnaissance de ses activités, quête de légitimation et de légitimité tant auprès des potentiels clients que des futurs opposants (notamment les hôteliers), et recherche d'accès (au) politique comme « objectif intermédiaire » (Bouwen, 2002) pour peser par la suite sur les processus décisionnels.

L'engagement d'*Airbnb* dans la politique *Milano Sharing City* aboutit à la signature, en novembre 2015, d'un accord bilatéral entre la mairie de Milan et la multinationale de la location de courte durée. Largement publicisé tant par le gouvernement municipal que par l'entreprise, cet accord fait l'objet d'une annonce conjointe par

¹⁶ Entretien, Responsable Politiques publiques, *Airbnb Italy Srl*, 11/04/2017.

le responsable d'*Airbnb Italy* et l'adjointe au maire en charge de l'Emploi, du Développement économique et de l'Université qui déclare :

- « Ce choix (la signature d'un accord) reflète la volonté de l'administration municipale de dialoguer avec les nouveaux protagonistes de la scène économique internationale sans préjugés ni fermetures. Grâce à cette collaboration avec *Airbnb* (...) nous serons en mesure d'identifier les outils les plus efficaces et les mieux adaptés pour gérer les nouvelles formes d'hébergement, qui font partie du phénomène plus large de la *sharing economy*, mais aussi de lancer des projets d'utilité sociale tels que la formation des personnes âgées à la culture numérique ».

Quatre types d'actions sont prévues par l'accord : 1) des initiatives visant à renforcer la culture numérique des citoyens défavorisés ; 2) des mesures de l'impact d'*Airbnb* à Milan ; 3) une collaboration pour augmenter l'offre d'hébergement lors de grands événements et/ou en réponse à des urgences ; 4) une collaboration pour l'application de la loi régionale récemment approuvée (voir partie suivante), notamment autour de la collecte de la taxe de séjour directement sur/par la plateforme. Cet accord consacre ce que la municipalité décrit comme leur approche « pragmatique » de l'économie de plateformes. Dans ce cadre, les relations entre la plateforme *Airbnb* et le service municipal en charge du sujet (en l'occurrence le Département pour l'Emploi, le Développement économique et l'Université) sont celles d'un « échange politique » (Pizzorno, 1978 ; Pollard, 2011, 2016), défini comme une relation relativement stabilisée où le gouvernement (ici, la municipalité) permet à un ou plusieurs groupes d'intérêt de participer à un processus politique et de recevoir en échange des ressources et un soutien pour cette politique (ici, *Milano Sharing City*).

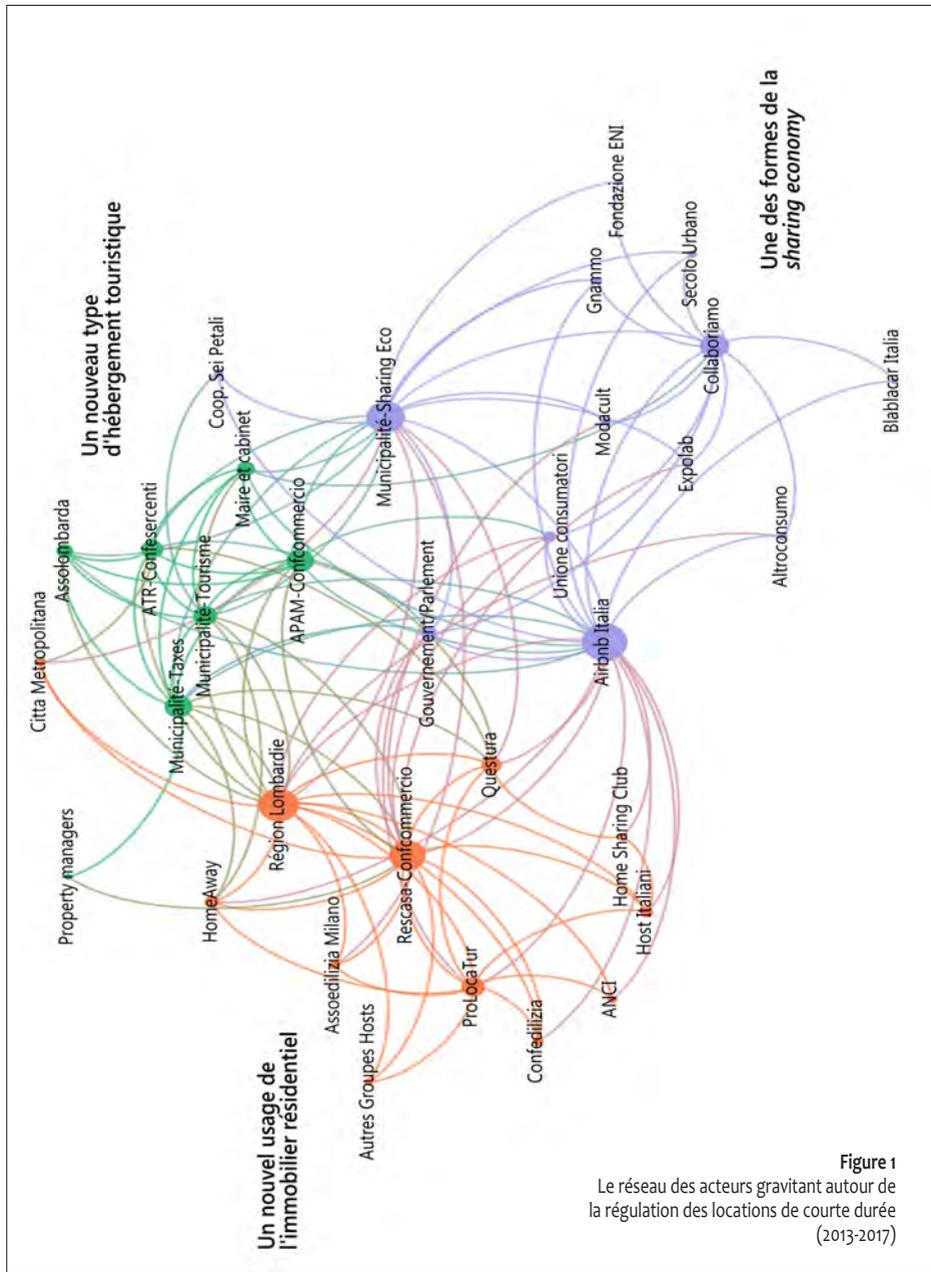


Figure 1
Le réseau des acteurs gravitant autour de la régulation des locations de courte durée (2013-2017)

La constitution des locations de courte durée en problème public majeur dans la plupart des grandes villes européennes, et notamment Milan, s'accompagne d'une reconfiguration des acteurs collectifs urbains impliqués, à la fois nouveaux et établis, aux représentations et aux répertoires d'actions tantôt proches tantôt opposés. Pour mettre en évidence la nébuleuse des acteurs impliqués et les relations entre eux, nous avons fait recours à un logiciel d'analyse et de visualisation de réseaux, Gephi, alimenté par les données issues des questionnaires remplis à la suite des entretiens. Les données ont été représentées par un réseau non orienté (figures 1 et 2), visualisé sur Gephi 0.9.1 (avec spatialisation via l'algorithme Force Atlas 2).

La taille des nœuds représente la centralité de degré, c'est-à-dire le nombre de liens entrant/sortant d'un nœud. Cette centralité peut être interprétée en termes d'« activité » d'un acteur dans le réseau (Lazega, 2007) : plus un nœud est grand, plus l'acteur est actif dans ses relations. La visualisation du réseau des acteurs gravitant autour des locations de courte durée à Milan montre ainsi que certains d'entre eux ont été très actifs. On trouve d'abord les acteurs publics. Au niveau municipal, ce sont les services en charge de la *sharing economy*, et ceux en charge du tourisme et de la fiscalité locale (ces deux derniers travaillant ensemble sur la question de la taxe de séjour). Au niveau régional, ce sont les services en charge du tourisme. Des acteurs privés sont aussi très actifs, au premier rang desquels la plateforme *Airbnb*, mais aussi les principaux représentants de l'hôtellerie (ou encore l'association des opérateurs de locations touristiques commerciales *Rescasa-Confcommercio*).

La couleur des nœuds représente la modularité, qui est une mesure des divisions internes d'un réseau. Elle permet d'identifier des communautés, définies comme étant des groupes de nœuds qui sont densément interconnectés entre eux, et moins connectés au reste du réseau (Lazega, 2007). La visualisation du réseau des acteurs gravitant autour des locations de courte durée à Milan montre ainsi que certains acteurs sont davantage liés entre eux qu'aux autres. Ils forment trois groupes qui, comme montré par les entretiens semi-directifs, partagent en leur sein une même définition de ce problème public émergent, et une même conception des politiques publiques à mener et des instruments de régulation à convoquer. En bleu, le groupe de la *sharing economy* conçoit les locations de courte durée comme une des formes (à développer) de l'économie du partage. En vert, on trouve les acteurs classiques du secteur du tourisme, qui interprètent les locations courtes comme un nouveau type d'hébergement venant s'ajouter à l'offre existante et à la concurrencer. En orange, enfin, un groupe d'acteurs très variés et plus nouveaux défend l'idée que les locations de courte durée constituent un nouvel usage de la propriété immobilière.

Il est intéressant de noter que les acteurs les plus actifs se trouvent en fait à la jonction entre ces trois groupes, participant alors aux échanges autour de différentes initiatives politiques. C'est notamment le cas de la plateforme *Airbnb* qui, tout en s'inscrivant dès 2013 dans l'initiative municipale sur la *sharing economy*, va par la suite se mobiliser beaucoup plus vigoureusement auprès de la région (et de la municipalité) sur des questions juridiques et fiscales liées au tourisme. C'est aussi le cas des services de la municipalité et du service régional en charge du tourisme, qui vont à la fois essayer de consulter l'ensemble des différents représentants d'intérêts et être fortement interpellés par ceux-ci.

Réglementer pour réguler : la loi régionale pour le tourisme et les mobilisations de l'industrie hôtelière

Un autre processus de politisation des locations de courte durée se déroule au niveau du gouvernement régional, du fait de ses pouvoirs législatifs en matière de tourisme (notamment de définition juridique de la typologie des hébergements touristiques). Ces locations sont mises à l'agenda lors de l'élaboration début 2015 de la nouvelle loi régionale sur le tourisme, dans le cadre de la préparation de l'Exposition Universelle à venir, et ce pour favoriser les flux de touristes et visiteurs. Si les deux processus de politisation et de mise à l'agenda – l'un à l'échelon municipal, l'autre à l'échelon régional – se déroulent en parallèle dans une perspective commune, celle de la préparation de l'Expo 2015, il n'en résulte néanmoins pas d'échange ni de consultation entre les deux gouvernements infranationaux, la ville de Milan, de centre gauche, et la région Lombardie, de centre droit, ayant par ailleurs plus généralement une coordination très limitée (Pais et al., 2019).

Mené par la majorité de centre droit au pouvoir (avec un gouverneur régional appartenant à la Ligue du Nord), le processus législatif est lancé en février 2015, ouvrant une fenêtre d'opportunité pour une industrie hôtelière favorable à l'adoption de normes et de contrôles plus stricts, comparables à ceux appliqués aux hôtels. Une des associations des hôteliers, l'APAM *Confcommercio*, fait ainsi valoir :

- « Nous avons été les premiers à attirer l'attention sur le phénomène par notre intervention auprès du gouvernement régional... en 2015, c'est le moment où nous avons fait un pas assez ferme sur cette question (...) La loi est née avant l'Expo... et elle aurait dû être adoptée avant l'Expo... (...) Pendant les discussions politiques sur la loi, c'est nous qui avons suggéré au gouvernement régional de codifier légalement les locations sur les plateformes »¹⁷.

L'industrie hôtelière est, à Milan, un groupe d'intérêt bien établi, structuré, autour de trois associations professionnelles (*APAM-Confcommercio* ; *ATR-Confesercenti* ; *Assolombarda-Confindustria*) regroupant la plupart des professionnels du secteur, et disposant de ressources matérielles (notamment financières) et immatérielles (légitimité) du fait de leur appartenance à des fédérations plus larges et nationales (en vert dans la figure 1). Elle considère les locations à court terme comme une offre

¹⁷ Entretien, *APAM-Confcommercio*, 11/04/2017.

illégal d'hébergement touristique, et critique surtout la concurrence déloyale qu'elle subit face à des hébergeurs échappant pour la plupart aux nombreuses règles (de sécurité, de qualité) qui pèsent sur ses professionnels. Leur slogan « même marché, mêmes règles » est particulièrement instructif à cet égard. Les associations des professionnels de l'hôtellerie entretiennent également des liens solides avec les administrations en charge du tourisme à différents niveaux de gouvernement, qu'elles rencontrent à la fois de façon informelle et à l'occasion de consultations régulières propres à ce secteur très institutionnalisé. Néanmoins, si leur répertoire d'action habituel cible directement le personnel politique et l'administration, leur activisme contre les locations de courte durée et les plateformes les facilitant se déploie aussi sur d'autres terrains : interventions (récurrentes) auprès des médias locaux, conférences publiques, création d'un site web appelé « HotelvsAirbnb » ou encore publication de rapports. *Assolombarda-Confindustria*, par exemple, publie en avril 2015 une recherche réalisée par la prestigieuse Université d'Économie « Bocconi » sur « l'hébergement alternatif » à Milan qui révèle que la presque totalité des logements visibles sur les principales plateformes sont, de fait, invisibles à l'administration et ne sont enregistrés nulle part, ce qui semble présager des fraudes fiscales diffuses. Relayé par la presse locale¹⁸, le rapport fait grand bruit. En 2016, c'est au tour de *Federalberghi*, la principale fédération nationale hôtelière, de publier une étude dont le sous-titre, parlant, est « Les mensonges de la *sharing economy* »¹⁹. Les résultats du rapport vont totalement à l'encontre des thèses défendues par la plateforme commerciale *Airbnb*, ce que ne manque pas de souligner le président de l'association *APAM-Confindustria* (qui fait partie de *Federalberghi*) :

- « Hôteliers milanais : ne laissez pas la *sharing economy* être la *shadow economy* ! (...) Il n'est pas vrai que l'expérience serait partagée avec le propriétaire ; la plupart des annonces publiées sur *Airbnb* concernent la location d'appartements entiers, où personne ne vit. Il n'est pas vrai qu'il s'agit d'activités occasionnelles : la plupart des annonces font référence à des appartements disponibles pendant plus de six mois par an. Il n'est pas vrai non plus qu'il s'agirait de revenus supplémentaires : il s'agit d'activités économiques à part entière, qui sont très souvent

¹⁸ *La Repubblica Milano*, 23/04/2015.

¹⁹ *Federalberghi*, Incipit Consulting, 2016, *Sommerso turistico e affitti brevi. Le bugie della sharing economy a confronto con dati reali*, Istituto Internazionale di Studi e Documentazione Turistico.

gérées par des annonceurs possédant plus d'un appartement. Cette nouvelle offre ne compense pas un manque : les hébergements d'Airbnb sont principalement concentrés dans les grandes villes et les grandes localités touristiques, où il y a déjà des possibilités d'hébergement légales. Pour preuve, en août 2016, 13 200 logements étaient disponibles sur Airbnb dans la ville de Milan : 66 % concernaient des appartements entiers ; 68 % étaient disponibles pendant plus de six mois, et il y a des « hôtes » avec un nombre d'appartements très important...de 48 à 115, c'est une véritable industrie ! »²⁰.

Après près de huit mois d'élaboration sous la pression constante des associations professionnelles hôtelières, la nouvelle loi régionale pour le tourisme est votée en octobre 2015²¹, et le règlement régional d'application est adopté en août 2016²². Contrairement à la politique municipale *Milano Sharing City*, intersectorielle et reposant sur des instruments d'action publique « souples », la politique régionale de régulation des locations de courte durée est fermement ancrée dans un seul secteur, le tourisme, et s'appuie sur des instruments d'action publique « durs », notamment législatifs et réglementaires. Le nouveau corpus législatif rédéfini la catégorisation des hébergements touristiques, et ce de manière à combler le flou juridique dans laquelle les locations de courte durée se sont développées, ces dernières ne correspondant en effet, jusque-là, à aucun des types d'hébergement touristique juridiquement définis (hôtel, chambre d'hôtes, auberge de jeunesse, refuge de montagne, etc.), et échappant alors largement aux normes (de sécurité, de qualité) et aux taxes (notamment la taxe de séjour) imposées aux autres hébergements. Comme l'explique le responsable régional en charge du tourisme :

- « Notre objectif principal était de sortir ces locations irrégulières de l'informalité, étant donné que, en Lombardie, elles ont connu une croissance exponentielle au cours de ces dernières années, notamment grâce aux plateformes. La loi a

²⁰ APAM *Federalberghi Milano* (Confcommercio), communiqué de presse, 16/10/2016.

²¹ Legge Regionale, n° 27, 01/10/2015, *Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo*.

²² Regolamento regionale, n. 7, 05/08/2016, *Definizione dei servizi, degli standard qualitativi e delle dotazioni minime obbligatorie degli ostelli per la gioventù, delle case e appartamenti per vacanze, delle foresterie lombarde, delle locande e dei bed and breakfast e requisiti strutturali ed igienico - sanitari dei rifugi alpinistici ed escursionistici in attuazione dell'art. 37 della legge regionale 1° ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo)*.

tenté de réglementer et de régulariser cette typologie de location résidentielle utilisée pour le tourisme (...) La logique n'était pas de rendre la vie plus difficile, mais de faire sortir de l'ombre ces locations irrégulières, et de donner à chacun les mêmes règles (...) Mais le problème pour nous était aussi de connaître le phénomène, de se faire une idée de la situation. Compte tenu du nombre important de personnes impliquées dans l'activité, il s'agit pour nous d'un instrument de politique touristique »²³.

Pour traiter des locations de courte durée, cette nouvelle loi introduit une catégorie juridique, le *Case e Appartamenti per Vacanza (CAV)*, ainsi qu'un ensemble d'obligations et d'exigences semblables à celles qui s'appliquent aux chambres d'hôtes : l'obligation d'enregistrer l'activité, l'obligation de fournir des données sur les flux de résidents et de transmettre leurs identités à la police, l'obligation de payer la taxe de séjour, et des exigences minimales en termes d'équipements et de mobiliers. Cette forme de régulation, par le droit, des locations de courte durée, ne cherche ainsi ni à les interdire ni à restreindre leur développement. Aucun changement d'usage urbanistique n'est prévu, quand bien même il s'agit de logements résidentiels qui acquièrent une vocation commerciale. C'est donc une logique libérale, faiblement restrictive, qui fonde cette nouvelle politique dont le but n'est pas de bloquer le développement des locations de courte durée mais de le rendre légal, mesurable, taxable et sûr.

Si cette loi est saluée en 2015 comme la première à « légaliser le partage du logement » et à « s'ouvrir à *Airbnb* »²⁴, sa mise en œuvre, prévue par le règlement, fait l'objet, dès 2016, de vives critiques, considérée comme illégitime et/ou trop complexe tant par *Airbnb* que par de nouveaux groupes d'intérêt organisés qui émergent autour de cette question de l'usage temporaire de la propriété immobilière privée.

²³ Entretien, Région Lombardie, responsable du service du Tertiaire avancé, Mode, Design et Tourisme, 13/04/2017.

²⁴ Voir, entre autres, *Milano apre a Airbnb. L'homesharing è legge*, *Wired*, 22/09/2015.

L'émergence de nouveaux groupes d'intérêt urbains

La mise en œuvre de la nouvelle loi régionale sur le tourisme s'accompagne d'une transformation des acteurs collectifs gravitant autour des locations de courte durée, et plus généralement des acteurs du secteur du tourisme. Cet *aggiornamento* est marqué par d'intenses conflits politiques entre acteurs historiques du secteur, appelant de leurs vœux une régulation plus stricte et efficace, et nouveaux entrants, favorables à un (libre) usage touristique de la propriété immobilière privée. Ces derniers, au premier rang desquels le géant de la location de courte durée, *Airbnb*, mais aussi des acteurs collectifs aux intérêts patrimoniaux convergents, défendent le droit de louer/partager. Acteurs historiques et nouveaux entrants s'affrontent dans un jeu d'influence auprès des pouvoirs publics, auquel ne participent ni les associations de résidents ou les locataires de longue durée, peu mobilisés à Milan sur cette question²⁵, ni (plus) les défenseurs de la *sharing economy*²⁶. Un jeu qu'ils considèrent à somme nulle, dans lequel toute victoire des uns entraîne nécessairement des pertes pour les autres (Dahrendorf, 1958).

***Airbnb*, entrepreneur « glocal » de la régulation**

Un lobbying à double visage

La plateforme commerciale *Airbnb* est, sans conteste, la figure la plus visible de la défense du libre usage touristique de la propriété immobilière privée. Cela est d'au-

²⁵ Contrairement à d'autres villes, comme Barcelone, Berlin ou New York, où, au contraire, ce sont les mouvements sociaux urbains qui ont conduit à une politisation de la question des locations de courte durée, au nom du droit à habiter et à rester dans la ville (Aguilera et al., 2019a, 2019b).

²⁶ Le débat se cristallisant autour de l'usage touristique de la propriété immobilière, les acteurs de la *sharing economy* vont peu à peu se retirer du jeu d'influence.

tant plus vrai à Milan où même si plusieurs plateformes sont présentes il n'existe pas d'organisation représentant leurs intérêts au niveau local. Ainsi, *Airbnb* se mobilise très tôt auprès des décideurs politiques locaux, tant à l'échelon municipal qu'à l'échelon régional. Au nom du droit au partage²⁷ (de logement), *Airbnb* participe activement aux activités et au réseau des acteurs de la politique *Milano Sharing City* menée par la ville de Milan. En parallèle, l'entreprise multinationale investit des ressources considérables pour éviter une réglementation régionale trop stricte ou restrictive, susceptible de restreindre son développement fulgurant. Ce faisant, *Airbnb* agit comme un « entrepreneur de la régulation » (Pollman, Barry, 2017), agissant à différents niveaux de gouvernement. Un lobbying à double visage donc, en raison de la nature ambiguë de « ses » locations, à mi-chemin entre le nouveau monde économique de la *sharing economy* souhaité par la capitale lombarde et le secteur bien établi du tourisme encadré par la région.

La priorité de l'entreprise est d'abord réglementaire : minimiser toute sorte de restrictions légales contraignantes tant pour les fournisseurs que les utilisateurs de logements à court terme et, bien sûr, éviter que cette activité ne soit interdite. Autrement dit, dans une logique expansionniste caractéristique des nouvelles plateformes numériques, *Airbnb* cherche à s'assurer d'une croissance de « son » marché aussi dénuée d'obstacles que possible. Au niveau national, elle vise la reconnaissance par le droit de ses activités comme relevant de la location touristique, d'une durée de moins de 30 jours, soumise à une taxe de séjour forfaitaire²⁸. C'est pourquoi l'entreprise accueille favorablement la loi régionale lombarde qui, en établissant une catégorie juridique unique pour les locations de courte durée (CAV), répond bien à son attente de légitimation. Dans un communiqué de presse en date du 25 septembre 2015, la plateforme s'en réjouit : « Milan accueille *Airbnb* à bras ouverts et simplifie les règles du partage de logement »²⁹. Un soutien de courte durée, la plateforme s'opposant fortement quelques mois plus tard à sa mise en oeuvre par le règlement adopté en août 2016 qui introduit, pour les hôtes, des coûts d'entrée (notamment dans les modalités d'enregistrement du début de l'activité et en matière de standards mobiliers) et des exigences quotidiennes (déclaration à

²⁷ La formule du « droit au partage » est un des éléments structurant la communication d'*Airbnb* en matière de politiques publiques.

²⁸ Entretien, responsable Politiques publiques, *Airbnb Italy Srl*, 11/04/2017.

²⁹ « Milan Embraces *Airbnb* & Simplifies Home Sharing Rules », disponible sur le site web d'*Airbnb*citizen.

la Police des personnes hébergées, etc) perçus comme trop contraignants³⁰. Cette opposition fondamentale se fonde sur la défense du « partage », à la fois comme droit individuel et comme mode de création de valeur basé sur l'échange direct entre individus. Un registre de justification rappelant ce que Richard Barbrook et Andy Cameron ont qualifié, à propos des entreprises de la Silicon Valley, d'« idéologie californienne » mêlant déterminisme technologique (postulant la contribution du progrès technologique au bien commun), défense de la liberté individuelle et de l'horizontalité des échanges (en ligne) et faible reconnaissance de la contribution de l'État au bien-être collectif (Barbrook, Cameron, 1996). Ce triptyque idéologique permet d'éclairer les prises de position d'Airbnb en matière de régulation lorsque, par exemple, la mutinational se plaint de l'utilisation d'« institutions juridiques du passé » et soutient la nécessité d'« approches non formalistes »³¹, basées sur la technologie et le marché. Les exigences légales introduites par la loi lombarde, et notamment par son règlement d'application, sont donc très critiquées, considérées contraires à l'idéal fondamental du « partage », qui consiste à supprimer toute intermédiation non virtuelle entre individus et à s'appuyer sur des systèmes de notation par les utilisateurs pour évaluer la qualité du service. Comme le soutient le responsable en charge des politiques publiques d'Airbnb :

- « La typologie CAV n'était pas mal parce qu'il n'y avait pas de limitation du nombre de logements et il n'y avait pas de licence. La communication de l'activité à la municipalité par les utilisateurs était une affaire simple. Et même les formulaires à remplir étaient relativement simples (...) (Maintenant) le principal problème est le SUAP (l'enregistrement en ligne sur le portail national des entreprises). Parce que... s'il vous faut trois jours de travail pour vous conformer aux exigences légales, cela n'a aucun sens. Ce que nous disons toujours au vice-gouverneur (responsable du tourisme à la Région), c'est que si vous vous inscrivez sur Airbnb pour mettre votre chambre ou votre maison sur Airbnb un dimanche après-midi pluvieux, ce même dimanche après-midi, vous devez être en mesure de faire le nécessaire pour vous conformer à la loi. Parce que Mme Maria (nom choisi au hasard par l'interviewé, connotant une femme relativement âgée) doit pouvoir le faire par elle-même, et qu'elle doit aussi pouvoir in-

³⁰ La critique est fortement ravivée en 2018, lorsque la région rend obligatoire un code d'identification pour toutes les locations.

³¹ Entretien, responsable Politiques publiques, Airbnb Italy Srl, 11/04/2017.

teragir avec les institutions publiques par elle-même. C'est aussi une question de démocratie. Il s'agit de permettre à Mme Maria de dialoguer seule avec les institutions publiques et de définir les normes de sa location. Il ne sert à rien de fixer des normes sur des choses telles que le papier hygiénique ou le nombre de serviettes de bain par la loi ; ça ne fonctionne pas pour protéger les consommateurs parce que, par l'intermédiaire d'Airbnb, il existe d'autres systèmes de protection des consommateurs qui sont basés sur les avis des utilisateurs et sur le marché »³².

Cet argumentaire de la firme californienne ne se limite pas au seul cas milanais. Il est repris au niveau national à l'occasion du débat parlementaire en 2017 sur la loi étatique en matière de fiscalité des revenus locatifs. La loi y est décrite comme un labyrinthe bureaucratique entravant l'entreprise individuelle et consacrant une « hôtellocratie » toute puissante. Avec des slogans tels que « Sauvez nos foyers de la bureaucratie », « Votre bureaucratie nous étouffe », « Ces amendements bloquent l'innovation. Ils sont tournés vers le passé, pas l'avenir », « N'abolissez pas notre droit au partage » et « Démocratie ou hôtellocratie ? », la campagne médiatique orchestrée par Airbnb s'appuie également sur la confiance limitée des citoyens italiens vis-à-vis de l'État et de ses administrations (Cassese, 2011). Un État et des administrations ici critiqués comme étant non seulement incapables de reconnaître le progrès technologique, mais aussi à la solde des organisations représentant les intérêts des hôteliers, d'ailleurs parfois qualifiées d'« organismes inutiles »³³ voués à être remplacés par les associations d'hôtes Airbnb.

Du global au local : l'action politique d'une firme multinationale

L'action politique de la plus active des plateformes à Milan (tout comme d'ailleurs dans la plupart des villes) repose sur un argumentaire structuré au niveau global et sur un répertoire d'action standardisé, formalisé d'abord dans un ensemble de documents programmatiques génériques, puis adaptés au contexte politique milanais.

En novembre 2015, dans un contexte de fortes controverses à son égard, Airbnb publie un manifeste politique, l'*Airbnb Community Compact*, décrivant la manière dont

³² Entretien, responsable Politiques publiques, Airbnb Italy Srl, 11/04/2017.

³³ Ibid.

ils prévoient de travailler avec les régulateurs et les utilisateurs à travers le monde. La plateforme s'y présente comme « un partenaire constructif des organismes de réglementation et des décideurs », et s'y engage à « rendre les villes plus fortes » et à ce que ses clients paient leur « juste part des taxes hôtelières et touristiques » comme le font les visiteurs lorsqu'ils séjournent dans des hôtels. Cette déclaration d'intentions est suivie en 2016 d'un document dit « opératoire », l'*Airbnb Policy Tool Chest*, précisant les préférences et les recommandations de l'entreprise en termes de régulation. Explicitement présenté comme une « ressource dont les gouvernements peuvent tenir compte lorsqu'ils rédigent ou modifient les règles relatives au partage du logement », cette « boîte à outils » prône une standardisation des règles à l'échelle mondiale (Ferreri, Sanyal, 2018), considérant que la variété des juridictions locales est une source de complexité pour le développement de la multinationale. N'y est présenté en réalité qu'un seul instrument précis : la collecte de la taxe de séjour par le biais de la plateforme, proposée par Airbnb à des centaines de villes à travers le monde. Pour le reste, elle énonce des engagements généraux envers les décideurs politiques locaux et les « quartiers », tels que la promotion d'un « comportement responsable » de la part des hôtes et des voyageurs. Parallèlement à la production de ces guides-manifestes aterritorialisés, la firme multinationale crée en juillet 2016 un comité consultatif des maires, le *Mayoral Advisory Board*, pour recevoir des conseils sur la manière de mieux répondre globalement aux besoins des diverses autorités locales³⁴.

Le répertoire d'action d'Airbnb à Milan s'inscrit dans ce cadre formalisé global que l'entreprise adapte au local. Comme annoncé dans son manifeste *Airbnb Community Compact*, Airbnb s'engage « à traiter chaque ville personnellement ». La branche italienne crée en 2016 son unité « politiques publiques », en charge de défendre les intérêts de l'entreprise auprès des autorités tant nationales que locales. Pour ce faire, la plateforme s'appuie sur des négociations traditionnelles à huis clos avec tous les niveaux de gouvernement, lors de réunions avec des élus, des fonctionnaires, et dans les groupes de négociation *ad hoc* avec d'autres représentants d'intérêts. L'entreprise est également très visible dans l'espace public, tant via les médias traditionnels que sur les réseaux sociaux. Le site *Airbnbcitizen.com*, spéci-

³⁴ Lors de sa création en juillet 2016, le comité est composé de Michael Nutter, ancien maire de Philadelphie (États-Unis), de Francesco Rutelli, ancien maire de Rome (Italie), d'Annise Parker, ancienne maire de Houston (États-Unis) et de Stephen Yarwood, ancien maire d'Adélaïde (Australie).

quement dédié à la promotion du « partage de logements en tant que solution », a une version spécifique pour l'Italie qui relaie des informations tant sur la position de l'entreprise par rapport aux changements de la réglementation italienne, que sur ses initiatives en matière de responsabilité sociale d'entreprise.

Airbnb s'appuie par ailleurs sur un nouveau type de ressource pour son action politique : les utilisateurs mêmes de la plateforme, et notamment les hôtes (Pollman, Barry, 2017), encouragés à s'organiser en « clubs » et à se mobiliser contre les tentatives de régulation jugées trop restrictives. À Milan, cette modalité d'action est notamment utilisée par *Airbnb* en février 2017 lors du « mail bombing » opéré par les hôtes *Airbnb* de Lombardie demandant une révision du règlement³⁵ au gouverneur régional adjoint en charge du tourisme. La plateforme fonctionne ici comme un intermédiaire non seulement marchand mais également politique, les hôtes pouvant envoyer leur e-mail directement par le biais d'une interface *ad hoc* mise en ligne sur la plateforme. De manière plus permanente, comme détaillé plus loin dans cet ouvrage, les utilisateurs de la plateforme, inspirés par les groupements citoyens locaux aux États-Unis (*community organizing*), s'organisent de plus en plus en « hosts clubs », actifs tant dans la promotion du quartier et de ses locations que dans la défense de leurs intérêts auprès des autorités politiques. En revanche, l'entreprise n'a pas fait recours, dans ses mobilisations vis-à-vis des autorités en charge du tourisme, au réseau d'acteurs milanais de la *sharing economy*. Cela s'explique, d'une part, par la préférence de l'entreprise pour des négociations individuelles et en face-à-face avec les autorités et, d'autre part, par la réticence de certains animateurs du réseau à le transformer en une organisation d'entreprises de type patronale.

Vers une autonomisation des intérêts immobiliers

Si le géant californien de la location de courte durée est, de loin, l'acteur fort parmi les nouveaux entrants, la reconfiguration des groupes d'intérêts autour de la location de courte durée inclut également un ensemble, moins structuré, d'organisations partageant des intérêts liés à leur position patrimoniale sur le marché de l'immobilier (en orange dans la figure p.32), ce que l'on peut appeler un nouveau « noyau de rentiers » (Semi, Tonetta, 2019). En effet, les nouvelles opportunités de

³⁵ *Corriere della Sera*, 21/02/2017, et entretien, responsable Politiques publiques, *Airbnb Italy Srl*, 11/04/2017.

revenus ouvertes par les plateformes ont conduit tant à l'émergence de nouveaux groupes défendant cette activité de location (d'un ou plusieurs biens), qu'à une mobilisation d'intérêts immobiliers bien établis (en Italie, le syndicat des propriétaires *Confedilizia* notamment). Ces acteurs sont du même côté du marché locatif (propriétaires et gérants de propriétés) et ont tendance à faire alliance avec les plateformes. Néanmoins, ils sont aussi très divers dans leurs positions, leurs demandes, leurs ressources, leurs répertoires d'action et leurs relations avec *Airbnb*. À Milan, l'éventail va des nouvelles associations d'hôtes *Airbnb* (*Host Italiani*, *Homesharing Club Milano* puis *OspitaMI*, *Hospres*) aux représentants des propriétaires immobiliers (*ProLocaTur*, *Confedilizia*), sans oublier les organisations préexistantes représentant les gestionnaires d'actifs immobiliers spécialisés dans la location courte (*Rescasa-Confcommercio*).

Les groupes d'hôtes : structuration des intérêts autour d'une nouvelle offre touristique

En avril 2015, à l'initiative de quelques hôtes *Airbnb* milanais, un groupe d'hôtes nommé *Host Italiani - Ospitalità in Regola* (Hôtes italiens – Hébergement légal) voit le jour à Milan. Cette communauté, parmi les premières de ce type à être créées dans le pays, n'est pas organisée en entité juridique, mais sous forme de groupe *Facebook* fermé, couplé par la suite à un site web public. Seule condition pour en être membre : être hôte sur une plateforme de location de courte durée. Au départ, l'objectif principal n'est pas de défendre les intérêts des hôtes auprès des pouvoirs publics, mais plutôt de renseigner ceux désireux de se conformer à la réglementation existante. Sa création est donc d'abord motivée par le vide ou le flou juridique entourant les locations de courte durée, au regard de la masse d'informations inexacts circulant sur les réseaux sociaux à propos des normes à respecter. Sur le forum, les membres peuvent discuter des obligations légales, et le site web recueille des informations sur les lois applicables d'abord en Lombardie puis dans toute l'Italie. Malgré son caractère très informel et faiblement structuré, ce groupe constitue une des premières représentations visibles de la nouvelle figure politique de l'hôte *Airbnb*. De ce fait, ses animateurs sont d'ailleurs consultés par les acteurs institutionnels locaux et régionaux à l'occasion des premières élaborations réglementaires.

Peu après, en 2016, naît *Home Sharing Club di Milano*, l'organisation d'hôtes milanais dont la création est soutenue par *Airbnb*. Comme le raconte un membre de

L'organisation «(un salarié d'Airbnb) a organisé des réunions (...), ils nous proposaient l'apéritif et nous discussions autour d'un verre»³⁶. Certains de ses fondateurs sont membres du groupe *Facebook Host Italiani*, qu'ils ont quitté pour créer une structure plus permanente. *Home Sharing Club di Milano* est principalement composé de personnes dont l'implication dans le secteur de l'hébergement touristique a commencé à la suite du développement des plateformes en ligne. Pour certains, cette implication est rapidement devenue une activité à plein temps, allant jusqu'à investir dans la réhabilitation d'une résidence secondaire ou dans l'achat de nouvelles propriétés consacrées aux locations de courte durée. Les activités de *Home Sharing Club di Milano* s'organisent autour de l'entraide pour la professionnalisation et la mise en conformité des locations avec le cadre légal. D'une part, le groupe vise à fournir du conseil et du soutien mutuel aux hôtes n'ayant pas d'expérience professionnelle dans le tourisme, afin de les aider à augmenter les réservations, à promouvoir cette forme spécifique d'hébergement au niveau du quartier et de la ville, et à l'insérer dans des circuits d'offre commerciale et touristique (restaurants, attractions, etc.) tout en gardant un idéal d'expérience «authentique» pour les visiteurs. D'autre part, les questions de régulation occupent une place centrale dans les activités de ce groupe. Il s'agit ici de soutenir la sortie de l'informalité des activités de location et leur mise en règle par l'information sur les normes régionales et les procédures à suivre. L'organisation publie, par exemple, en novembre 2016, un guide explicatif sur la façon de régulariser les locations courtes, intitulé «La Gymkhana de l'Host». Cette assistance à la gestion administrative des hôtes est destinée au départ à combler une lacune perçue dans les organisations existantes, vues comme étant soit trop peu structurées (*Host Italiani*), soit trop conflictuelles dans leur opposition à la loi régionale (*ProLocaTur*), soit comme représentant des intérêts patrimoniaux plus importants ou plus professionnels (*Confedilizia*, *Rescasa*). En plus de ces activités qui s'adressent principalement aux membres, *Home Sharing Club di Milano* développe progressivement une critique vis-à-vis de la loi régionale : si cette association défend, comme *Airbnb*, le «droit au partage», elle est néanmoins la première concernée par les règles et les sanctions pour les hôtes qui sont, dans le cadre réglementaire en vigueur, les seuls responsables en cas d'irrégularités. Ainsi, le groupe ne s'est pas opposé à la définition légale de la location de courte durée (CAV), mais à la complexité de la procédure (avant tout, l'obliga-

³⁶ Entretien, hôte Airbnb, membre actif du *Home Sharing Club Milano*, puis de *OspitaMi*, 13/04/2017.

tion d'avoir une signature numérique pour enregistrer le début d'activité auprès des pouvoirs publics) et aux normes considérées comme obsolètes et « dénuées de sens » à l'ère des échanges par Internet (par exemple, l'obligation légale d'afficher les prix dans l'appartement en location alors que les paiements sont effectués en ligne).

La croissance exponentielle du nombre d'hôtes à Milan, et la structuration de groupes similaires dans plusieurs villes d'Italie, va entraîner la création de l'association à but non lucratif *OspitaMI* en juin 2017 par des membres de *Home Sharing Club di Milano*. En juillet 2018, cette association adhère également au réseau national *Host+Host*. Dotée d'un statut, d'un règlement, financée par les cotisations de ses adhérents, cette nouvelle organisation entend représenter pleinement les intérêts des hôtes tant auprès du gouvernement que des plateformes, consacrant en cela une autonomisation partielle des associations d'hôtes vis-à-vis d'*Airbnb*. En effet, avant 2017, *Airbnb* se positionne en intermédiaire entre les autorités et « ses » clubs, organisant ces derniers pour les mobiliser dans l'espace public, tout en gardant le monopole des négociations formelles avec les acteurs publics. Les membres de *Home Sharing Club di Milano* ont ainsi pris part au « mail bombing » adressé au gouvernement régional lombard et au tournage d'une vidéo d'*Airbnb* dans laquelle ils expliquent leurs difficultés à faire face aux exigences légales et administratives imposées par la nouvelle loi³⁷. La création d'*OspitaMI* consacre l'indépendance vis-à-vis d'*Airbnb* des intérêts des « hosts ». Il s'agit de faire valoir les « petits, mais nombreux problèmes au quotidien » auxquels sont confrontés les hôtes³⁸, et de défendre leur point de vue lorsque de nouvelles règles de fonctionnement sont unilatéralement imposées par la plateforme (par exemple, les règles sur la possibilité d'annuler une réservation sans pénalités). L'émergence d'*OspitaMI*, et de plusieurs groupes similaires à la fois en Italie et dans d'autres pays, révèle la structuration d'intérêts propres liés aux locations touristiques, partiellement différenciés de ceux des plateformes les facilitant, et ce afin de faire valoir leur poids (y compris électoral) auprès des pouvoirs publics.

³⁷ Cette vidéo n'a pas été rendue publique. L'auteure a eu l'occasion de la regarder lors de l'entretien avec le responsable Politiques publiques d'*Airbnb*.

³⁸ Entretien, Hôte *Airbnb*, membre actif du *Home Sharing Club Milano*, puis de *OspitaMi*, 13/04/2017.

Les propriétaires immobiliers et le libre usage de la propriété privée

Alors que les groupes d'hôtes se mobilisent au nom du « droit au partage », d'autres s'organisent au nom du droit au libre usage de la propriété immobilière privée. Bien que situés du même côté du marché immobilier (des propriétaires ou des gérants de propriétés tirant des revenus de celles-ci), ces acteurs ont une vision en partie différente du problème. S'il s'agit de contribuer à une nouvelle offre touristique pour les uns, les locations de courte durée ne sont qu'un nouvel usage (rémunérateur) d'une propriété privée pour les autres. Parmi ces organisations, *Prolocatur* est l'une des plus actives politiquement. Contrairement aux collectifs d'hôtes, *Prolocatur* s'est légalement constituée en association dès mars 2016 et compte une centaine de membres en avril 2017. Si le lobbying n'est qu'une activité parmi d'autres pour les groupes d'hôtes, c'est la principale raison d'être de *Prolocatur*. Elle a été créée par certains membres du groupe *Host Italiani* en réponse à la loi régionale et dans le but précis de se constituer en une organisation formelle pouvant dialoguer avec les autorités publiques. Comme l'explique l'un des fondateurs, notaire de profession et louant sur plusieurs plateformes :

- « Il y avait un groupe Facebook. Mais il avait un pouvoir de représentation limité. Moi-même et un autre notaire de Gênes étions convaincus que si nous voulions avoir un pouvoir représentatif, nous devons créer une association. Nous sommes des propriétaires, pas des 'hosts' ! »³⁹.

Ce dernier définit l'association comme un « syndicat de propriétaires » défendant leur droit de disposer librement de leurs biens à des fins de location de courte durée. Créé par des juristes experts, le groupe se concentre sur la définition légale des locations de courte durée, ce qui le positionne très loin du discours d'Airbnb sur les méfaits du formalisme juridique. Selon eux, les locations de courte durée devraient être définies selon le cadre simple de la location de 30 jours prévue par le Code civil national. Partant de là, ils s'opposent à toute politique ou réglementation – à commencer par la loi régionale lombarde et la taxe de séjour municipale – qui traite ces locations comme une activité commerciale et touristique⁴⁰. En s'appuyant sur cette

³⁹ Entretien, président de *Prolocatur*, 05/04/2017.

⁴⁰ La loi régionale est même considérée comme illégitime au regard de la législation nationale, ce qui donnera lieu à des recours administratifs.

objection à la définition légale, ils s'opposent donc à toutes les obligations qui en découlent, y compris l'enregistrement obligatoire du début de l'activité sur le portail public des entreprises. De même, ils rejettent l'argument de l'industrie hôtelière d'une concurrence illégale et irrégulière sur le marché de l'hébergement, puisque ces locations se font sans offre de services (petit-déjeuner, etc.).

Bien qu'il s'agisse d'un groupe nouveau et relativement petit, *Prolocatur* est très visible entre 2016 et 2017 dans les conflits politiques locaux sur les locations de courte durée. Cela s'explique en partie par les compétences juridiques de ses fondateurs qui, dans un contexte d'incertitude, sont en mesure d'exprimer clairement leurs préférences en matière de réglementation et de les expliquer aux autres propriétaires moins dotés en expertise légale. Alors que les groupes d'hôtes essaient de se conformer aux règles, *Prolocatur* joue stratégiquement avec celles-ci et navigue entre les normes nationales, régionales et municipales pour défendre sa propre définition des locations de courte durée. Le groupe gagne en notoriété en étant l'une des premières organisations à mener une action politique défendant spécifiquement les propriétaires. Cela leur a permis de rencontrer les acteurs publics régionaux et municipaux, ainsi que les organisations hôtelières et *Airbnb*. De plus, *Prolocatur* a également forgé une alliance avec la principale association nationale de propriétaires, *Confedilizia*, organisant des événements publics communs, tels qu'un colloque sur les locations de courte durée tenu à Milan le 30 mars 2017, avec la participation du président national de *Confedilizia*⁴¹. Fortement impliquée dans le débat national sur les locations de courte durée, *Confedilizia* défend le droit des propriétaires à louer aux touristes comme une option souvent plus rentable que la location standard de longue durée, mais aussi beaucoup moins risquée avec un loyer garanti une fois la réservation acceptée.

Une nouvelle visibilité pour les professionnels de la location commerciale

Si le développement des locations de courte durée et des plateformes les facilitant s'accompagne de l'émergence de nouveaux intérêts organisés, il entraîne aussi un *aggiornamento* de groupes d'intérêt bien établis, au premier rang desquels les organisations professionnelles de la location commerciale courte (de tourisme et d'affaires). Historiquement, ce type d'organisation occupe un interstice, très margi-

⁴¹ Convegno « La locazione turistica: I diritti dei proprietari tra legislazioni e burocrazia », Istituto Leone XIII, 30/03/2017.

nal face à l'hôtellerie, entre l'immobilier résidentiel et l'offre hôtelière. L'explosion des plateformes en ligne leur offre une opportunité de développement importante, tant au niveau local que national et international. Selon le secrétaire général de *Rescasa*, représentant historique (association créée en 1977) à Milan des professionnels de la location commerciale, « un nouveau monde s'ouvre à nous »⁴². Ainsi, dans le nouveau contexte ouvert par l'augmentation exponentielle du nombre de gestionnaires de biens à louer, *Rescasa* vise autant à recueillir de nouveaux adhérents⁴³, à accroître sa visibilité dans les sphères politique et économique locales, qu'à influencer la réglementation. Sa mission a été redéfinie pour représenter les intérêts du « tourisme d'appartements », avec l'objectif d'étendre son action tant aux *Bed&Breakfasts* qu'aux CAV nouvellement créés pour les locations courtes. Cependant, contrairement aux groupes d'hôtes, les adhérents de *Rescasa* font partie de sociétés travaillant déjà dans ce domaine de façon fortement professionnalisée (c'est-à-dire, selon la loi régionale, qu'ils possèdent plus de 3 appartements et louent plus de 275 jours par an). Ces personnes et ces entreprises sont plus enclines à se tourner vers une organisation professionnelle et sont prêtes à payer des frais d'adhésion de plus de 200 euros pour s'assurer de voir leurs intérêts (bien) représentés et de bénéficier d'un soutien administratif par des experts. En termes d'action politique, *Rescasa* prône le dialogue entre les intérêts, opposés, de l'industrie hôtelière et des plateformes, en organisant par exemple des tables rondes publiques où les deux parties sont invitées⁴⁴. En effet, l'association fait partie de la fédération patronale des commerçants (*Confcommercio*) à laquelle appartient également la principale association hôtelière, ce qui l'oblige à négocier avec cette dernière avant de prendre des positions vis-à-vis de l'action publique.

Au final, nous venons le voir, si c'est l'industrie hôtelière, groupe d'intérêt bien établi, qui a poussé la question de la location de courte durée sur l'agenda politique régional (en parallèle des experts de la *sharing economy* qui l'ont mis à l'agenda municipal), ce sont ensuite d'autres acteurs collectifs, très hétérogènes mais tous par-

⁴² Entretien, secrétaire général de *Rescasa*, 06/04/2017.

⁴³ En avril 2017, *Rescasa* compte environ 100 membres, dont 60 % de locations CAV entrepreneuriales, 20 % d'autres résidences entrepreneuriales et 20 % d'activités non entrepreneuriales.

⁴⁴ Deux événements principaux ont été organisés en 2016 et 2017 : le deuxième Forum de l'Hébergement en Appartement « L'ospitalità... tra locazione e turismo », *Confcommercio Milano*, 15/11/2016, et « Hotel vs Apartment », *Confcommercio Milano*, 24/05/2017.

tisans d'un usage économique de la propriété immobilière privée, qui vont devenir de plus en plus visibles sur la scène politico-médiatique. Il s'agit d'abord, et surtout, de la plateforme *Airbnb* qui s'affirme comme un acteur de plus en plus central de la régulation des locations de courte durée. Il s'agit aussi de groupes aux intérêts patrimoniaux convergents, qu'il s'agisse d'hôtes « amateurs » ou encore de propriétaires ou de gérants professionnels de locations de courte durée, qui deviennent peu à peu, à Milan mais aussi dans toute l'Italie, des acteurs clés de la régulation, en raison de leur capacité sans cesse grandissante de mobilisation auprès des pouvoirs publics.

PARTIE 4

Une régulation limitée

La tentative municipale pour réguler le marché de la location de courte durée et des plateformes par une politique intersectorielle « incitative » fondé sur l'économie du partage échoue, et est marginalisée, laissant la nouvelle loi régionale sur le tourisme comme seul cadre dans lequel une régulation peut s'opérer. Mais les modes de coordination internes au secteur du tourisme sont mis à mal par les nouveaux conflits qui le traversent, les difficultés de la mise en œuvre des dispositifs élaborés et la faiblesse des mécanismes de contrôle.

La *sharing economy* : les limites d'une politique incitative face à une multinationale

Un échange inégal dominé par la stratégie de responsabilité sociale d'entreprise d'Airbnb

Nous l'avons vu, l'élaboration de la politique *Milano Sharing City* lancée en 2014 par la capitale lombarde fournit un cadre d'échanges entre *Airbnb* et la mairie, aboutissant à la signature, en novembre 2015, d'un accord entre les deux parties. L'enjeu pour la plateforme commerciale est d'obtenir une reconnaissance institutionnelle de ses activités (tant auprès de ses clients que de ses opposants) et un accès aux décideurs. Pour la municipalité, il s'agit de développer à Milan une économie du partage articulant développement économique et inclusion sociale, mais aussi de renforcer son cadre légal et fiscal.

À la suite de cet accord, des initiatives en faveur de groupes défavorisés sont lancées. Sont, par exemple, proposés gratuitement (ou à prix réduit) sur *Airbnb* des logements aux familles de patients venant d'autres régions hospitalisés à Milan. Entre avril 2016 et janvier 2017, ce sont environ 1 100 patients qui sont accueillis⁴⁵,

⁴⁵ *La Repubblica Milano*, 17/01/2017.

les services classiques relatifs aux offres Airbnb (remise des clés, conciergerie, ménage, etc.) étant par ailleurs assurés par des femmes en réinsertion professionnelle à travers l'association « Centre pour les Femmes maltraitées de Milan » (*Casa di Accoglienza delle Donne Maltrattate*, CADMI). Un autre type d'initiative prend forme en novembre 2017 avec la mise en place d'une « école » de la *sharing economy* (« A scuola di sharing »). Il s'agit ici d'un atelier intensif sur « la *sharing economy*, ses pratiques et les opportunités qu'elle offre en Italie, avec des exercices pratiques et des moments d'échange d'expériences entre les participants et d'autres citoyens utilisateurs ou prestataires de services *sharing* »⁴⁶. Cet atelier s'adresse en priorité aux chômeurs de plus de 50 ans, pour qui l'économie du partage peut offrir des opportunités d'auto-entrepreneuriat. La fondatrice d'un bureau d'études sur la *sharing economy* dirige l'atelier, installé à la *Fabrig*, un incubateur d'entreprises d'économie sociale et solidaire soutenu par la municipalité. *Airbnb* finance le projet et des hôtes *Airbnb* viennent y présenter leur expérience. En juillet 2017, enfin, une autre initiative est lancée pour loger gratuitement des réfugiés à Milan. Comme dans le cas précédent, elle se fonde sur la collaboration avec des associations italiennes à but non lucratif, ici des associations œuvrant avec les réfugiés (notamment *Comunità di Sant'Egidio* et *Refugees Welcome Italy*).

Ces trois initiatives illustrent le mode de gouvernance recherché à travers la politique pour la *sharing economy* mise en oeuvre par la capitale lombarde. Toutes trois sont basées sur un partenariat triangulaire entre la mairie, *Airbnb* et certaines ONG locales. Elles sont intersectorielles et reposent sur des accords volontaires, et non sur la contrainte ou la norme juridique. La municipalité y joue un double rôle : d'une part, elle active les ressources et les acteurs de la ville, d'autre part, elle les met en relation afin de fournir de nouveaux services relevant d'objectifs d'inclusion sociale. La municipalité décide des priorités et oriente le contenu des projets de manière à répondre aux besoins locaux (par exemple en accueillant les familles des personnes hospitalisées à Milan) et à impliquer les acteurs locaux issus de la société civile (*Casa di Accoglienza delle Donne Maltrattate*, *Comunità di Sant'Egidio*, etc.). En revanche, pour la plateforme, ces projets ne touchent pas au cœur de ses activités, et ne

⁴⁶ Comune di Milano, Direzione Centrale Politiche Del Lavoro Sviluppo Economico e Università, Settore Innovazione Economica Smart City e Università, Servizio Smart City, « A scuola di Sharing economy. Avviso pubblico rivolto ai cittadini interessati a partecipare a un percorso di formazione pratica finalizzato ad acquisire o aggiornare le proprie competenze digitali in funzione di un utilizzo più consapevole e attivo delle piattaforme di *sharing economy* ».

sont qu'une application locale de sa politique mondiale de responsabilité sociale, lui apportant des bénéfices en termes d'image. Par exemple, l'accueil de familles se rendant à Milan pour rendre visite à des patients hospitalisés est la déclinaison milanaise du programme mondial *Airbnb Open Homes*, à savoir, comme le présente *Airbnb*, un « programme mondial qui fournit des séjours de courte durée gratuits ou à faible coût (...) pour les individus et les familles pendant les périodes de besoin, comme dans le cas de patients voyageant pour un traitement, d'étudiants à faible revenu voyageant pour visiter les universités, ou d'entrepreneurs sociaux voyageant pour changer le monde »⁴⁷.

Bien qu'il produise des projets concrets, « des projets sociaux où les deux acteurs s'accordent sur un contenu spécifique avec une contribution financière d'*Airbnb* »⁴⁸, l'échange politique entre la ville et le géant de la location de courte durée n'est pas un échange de ressources équivalentes, la plateforme ne collaborant que sur des initiatives que l'on peut qualifier de « marginales » par rapport à son cœur d'activité. En effet, un point clé de la négociation, attendu par la municipalité et énoncé dans l'accord de 2015, porte sur la transparence et l'application de règles fiscales et juridiques. Or, aucune avancée n'est faite sur ce point (jusqu'en 2018), révélant en cela les limites de la politique *Milano Sharing City* à réguler le marché de la location de courte durée et les plateformes les facilitant. En novembre 2018, après 5 ans d'existence, la politique municipale sur la *sharing economy* subit une réorientation, dans la foulée de la *Declaration of Sharing Cities* signée par Milan et une cinquantaine de villes du monde lors du *Sharing Cities Summit* tenu à Barcelone. Cette déclaration consacre en effet le principe, déjà émergent dans le discours de certains dirigeants municipaux mais jamais formalisé auparavant, selon lequel les politiques publiques doivent distinguer d'une part les plateformes basées sur des modèles « réellement collaboratifs », garantissant des droits individuels et collectifs, transparentes dans leur fonctionnement et leurs données, assumant la responsabilité de leurs impacts locaux et acceptant la souveraineté des villes, d'autre part les plateformes qui ne relèveraient pas, ou plus, de l'économie du partage. Cette distinction entre les « vraies » et les « fausses » plateformes collaboratives permet à la ville de Milan de maintenir un discours favorable à la *sharing economy* et de poursuivre ses politiques

⁴⁷ Pour plus d'informations voir AirbnbCitizen.com.

⁴⁸ Entretien, Ville de Milan, responsable du Département pour l'Emploi, le Développement économique et l'Université, 03/04/2017.

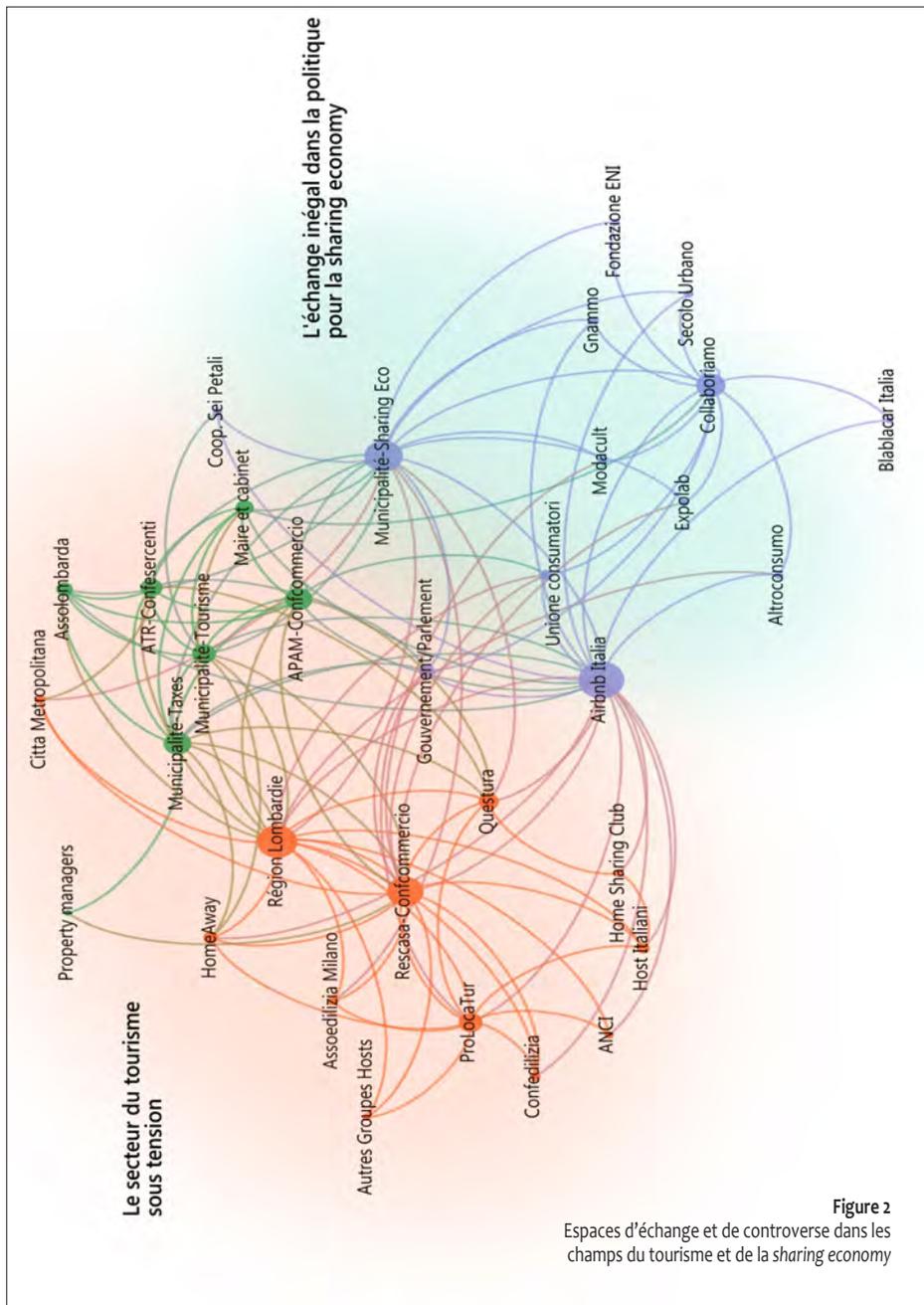


Figure 2
Espaces d'échange et de controverse dans les champs du tourisme et de la sharing economy

de soutien et de mise en réseau des acteurs, tout en clarifiant que les plateformes multinationales commerciales, comme *Airbnb*, ne relèvent plus d'une telle politique.

Une régulation par la *sharing economy* abandonnée à la faveur du tourisme

Marginalisées dans la politique intersectorielle « souple » *Milano Sharing City*, les négociations sur les règles juridiques et fiscales des locations de courte durée se déplacent dans l'arène politique multiniveaux (régional et municipal) du secteur du tourisme, un secteur fortement institutionnalisé, s'appuyant sur des instruments d'action publique contraignants, tels que la loi ou l'impôt. En effet, dans un contexte plus généralisé de coordination limitée entre les deux niveaux de gouvernements (Polizzi, Vitale, 2017), la région « ne participe pas à la politique pour la *sharing economy* »⁴⁹ et ne développe pas de politique spécifique dans ce domaine. Le glissement du traitement du problème du champ de l'économie du partage vers celui du tourisme s'opère donc à la faveur de la nouvelle loi régionale sur le tourisme. Le pouvoir législatif de l'administration régionale (qui exerce une autorité hiérarchique sur la municipalité) investit la ville pour le traitement des déclarations de début/fin d'activité des locations de courte durée. Elle lui impose par ailleurs un nouveau cadre légal pour la taxe de séjour à collecter. De fait, les services municipaux responsables en matière de tourisme et de finances sont fortement impactés par la loi régionale, et ce malgré une coordination très limitée, voire absente, entre les deux niveaux de gouvernement :

- « Mais la municipalité et la région ne parlent pas beaucoup et ce n'est pas seulement spécifique à la question de l'hébergement touristique (...) Quand la loi régionale a été adoptée, nous avons fait tout notre possible pour prendre contact (avec la région), nous avons eu après des contacts pour le règlement régional, ils nous l'ont transmis avant approbation et nous avons pu donner un avis, mais ce n'était qu'un avis »⁵⁰.

La question de la régulation des locations de courte durée est progressivement prise en charge au niveau municipal par le cabinet de l'adjoint au maire en charge du tourisme, d'une part, et par le service des finances et des impôts (en charge de la collecte de la taxe de séjour et du contrôle des locations illégales), d'autre part,

⁴⁹ Entretien, Région Lombardie, responsable du service du Tertiaire avancé, Mode, Design et Tourisme, 13/04/2017.

⁵⁰ Entretien, Ville de Milan, responsable du Service des finances et des impôts, 12/04/2017.

consacrant un tournant dans l'approche municipale du problème public des locations de courte durée et de ses relations avec *Airbnb* :

- « Il est vrai qu'il y a eu un accord (signé par *Airbnb*) avec la municipalité sur la *sharing economy*, mais on en était resté là (...) C'était plutôt un cadre. Cet accord a également été signé par la Direction du tourisme, mais la question n'avait pas été traitée du point de vue du tourisme. La municipalité de Milan était plus intéressée par la *sharing economy*. Nous (au service des finances) leur avons parlé de questions un peu plus concrètes, comme : « nous aimerions que vous soyez un collecteur » (de la taxe de séjour). Le véritable processus a donc commencé par le harcèlement (d'*Airbnb*) par la municipalité, avec lui (un membre du cabinet de l'adjoint au maire pour le Tourisme) qui a commencé à traiter la question... disons de manière plus vigoureuse »⁵¹.

Si pour les deux niveaux de gouvernements la principale préoccupation est la mise en place de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes sur les transactions effectuées, d'autres attentes sont fortes en termes de transfert de données précises et fiables, et ce pour mieux appréhender le phénomène et élaborer des mécanismes de contrôles plus efficaces. Pour atteindre cet objectif, des modifications au règlement municipal sur la taxe de séjour sont votées en mars 2016 et en décembre 2017⁵², après de longues négociations avec les plateformes sur des questions techniques relatives au fonctionnement du site et aux modalités de paiement. La confiance initiale à l'origine de l'accord de novembre 2015 sur la *sharing economy* a alors disparu, la garde rapprochée du maire devenant de plus en plus sceptique au sujet de la réelle volonté d'*Airbnb* de collaborer en matière de fiscalité et d'obligations légales :

- « *Airbnb* en Californie, ce qu'ils pensent, c'est que l'Italie est un pays de fraudeurs fiscaux. Ils pensent donc que, s'il y a trop de réglementations avec un système de licences, personne n'utilisera plus la plateforme »⁵³.

⁵¹ Entretien, Ville de Milan, responsable du service des finances et des impôts et membre du cabinet de l'adjoint au maire en charge du Tourisme, 12/04/2017.

⁵² Comune di Milano, Deliberazione del Consiglio Comunale n. 13, 07/03/2016, *Regolamento dell'Imposta di Soggiorno nella città Milano - Modifiche e integrazioni agli artt 3 e 9 comma 2.*

⁵³ Entretien, membre du cabinet du député-maire en charge du Tourisme, 12/04/2017.

Cette perte de confiance se fait progressivement, les acteurs municipaux constatant la capacité de l'entreprise à naviguer entre, et à jouer avec, les différents niveaux de gouvernement (municipal, régional, national, européen), faisant des concessions à une ville qu'elle refuse à une autre. Ces attitudes de l'entreprise californienne sont perçues comme paternalistes et condescendantes par les élus milanais et les amènent à remettre en cause l'efficacité d'une approche souple, incitative, dénuée de contraintes et de sanctions, pour réguler le marché des locations de courte durée à Milan. Une approche souple par ailleurs fortement critiquée tant par les nouveaux entrants (groupes d'hôtes, propriétaires, etc.) du marché de la location de courte durée, que par l'industrie hôtelière bien établie qui la considère faible, peu voire pas contraignante, mal adaptée aux questions de légalité et de concurrence sur le marché :

- « Il (un autre membre de l'association des hôteliers) dit que « l'accord avec Airbnb est une blague ! », parce qu'il y a 14 000 fraudeurs fiscaux à Milan et que la municipalité n'essaie pas de les trouver (...) Mais quel accord ? Elle (l'adjointe au maire en charge de l'Économie) a signé avec Airbnb une convention sur la formation en octobre 2015 (...) ils ont invité les personnes âgées et leur ont donné des cours pour leur apprendre quoi ? À mettre leurs appartements sur Airbnb ! (...) Un vrai accord doit exiger l'enregistrement (des locations), afin que des contrôles publics puissent être effectués »⁵⁴.

A la suite de la marginalisation de la politique pour la *sharing economy*, les attentes des groupes d'intérêt gravitant autour de la location de courte durée se reportent sur la loi régionale sur le tourisme, et sa mise en oeuvre au niveau de la capitale lombarde.

Taxer et légaliser, sans gouverner ?

Les locations de courte durée et les plateformes les facilitant sont faiblement gouvernées à Milan, en raison de trois facteurs : 1) l'approche libérale adoptée par les pouvoirs publics ; 2) les conflits entre les groupes d'intérêts dominants qui résultent en une régulation *a minima* ; 3) le manque d'accès aux données précises et les difficultés de contrôle par les pouvoirs publics.

⁵⁴ Entretien, *Associazione Turismo e Ricettività*, Confesercenti, 11/04/2017.

À Milan, les pouvoirs publics, qu'ils soient à la municipalité ou à la région, partagent une même approche du problème de la multiplication exponentielle des locations de courte durée, en l'occurrence une approche essentiellement économique, libérale, favorable à un développement (certes à réguler) des locations de courte durée et des plateformes les facilitant. Il s'agit de définir un cadre légal et fiscal, mais sans en infléchir le développement, ni en gouverner l'organisation spatiale, ni en réduire les externalités négatives potentielles. Or, taxer n'est pas gouverner. Cette approche libérale adoptée par les pouvoirs publics ignore la plupart des enjeux urbains soulevés par les locations de courte durée, à Milan comme dans d'autres villes « *Airbnbisées* ». Elle ignore, entre autres, des enjeux tels que la recherche d'une meilleure redistribution des profits générés par les locations (par le biais d'autres types de taxation), le contrôle de leur développement quantitatif (via des licences qui peuvent ou non être octroyées) et de leur diffusion spatiale (via du zonage), ou encore l'évaluation et/ou la prise en compte des effets de ce nouveau marché sur la location de longue durée, les prix du logement ou la vie locale. A Milan, c'est la problématisation économique qui a primé⁵⁵, du fait notamment d'une absence d'attentes et de mobilisations citoyennes fortes sur ce sujet. Pour autant, Milan n'est pas un cas isolé. D'autres villes européennes, dans d'autres contextes institutionnels et politiques très différents, ont adopté la même forme de régulation, consistant dans la mise en place de numéros d'enregistrement et/ou des taxes de séjours finalisés pour rendre le phénomène taxable, connaissable et légal, sans avoir l'objectif d'en freiner la croissance. Une forme de régulation que l'on peut qualifier de légère, à l'opposé de cas très médiatisés de villes comme Barcelone ou Berlin qui dès le milieu des années 2010 ont visé la préservation du parc résidentiel, des activités, des commerces et des services destinés aux habitants.

Cette forme d'encadrement « minimaliste » adoptée par les pouvoirs publics à Milan est aussi le résultat d'un processus de « coordination négative » (Scharpf, 1997), où les acteurs arrivent certes à une position commune, mais *a minima*, en anticipant les résistances des uns et autres et en évitant d'éventuels points de blocage. Le résultat acceptable tant pour les acteurs publics que pour les différents groupes d'intérêt gravitant autour des locations de courte durée repose sur l'objectif de ré-

⁵⁵ Du moins jusqu'à début 2020 où, pour la première fois, l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme soulève l'existence d'un « problème locatif » lié, en partie, à la multiplication exponentielle des locations de courte durée dans la ville et réduisant les logements disponibles pour les étudiants et les travailleurs.

duire l'illégalité de ce nouveau type d'hébergement, et ce au moyen de l'obligation d'enregistrer l'activité ou encore de la taxe de séjour. Pour la municipalité, cette dernière est perçue comme un moyen de traiter l'évasion fiscale et de générer des recettes supplémentaires pour le budget local, sans par ailleurs se mettre à dos des propriétaires-électeurs. Pour *Airbnb*, la collecte de la taxe (directement sur son site, à partir de mars 2018) est une opération simple, désormais pratiquée à l'échelle globale, et permettant de démontrer sa (bonne) volonté de se conformer aux lois et de s'associer aux gouvernements. Pour les représentants de l'industrie hôtelière, cette charge fiscale sur les locations de courte durée est présentée comme un pas vers l'idéal du « même marché, mêmes règles ». Enfin, pour les groupes de propriétaires, il s'agit d'une réglementation légère qui n'affecte ni la possibilité de location ni ses modalités.

Enfin, la mise en œuvre de cette régulation *a minima* est difficile, notamment en ce qui concerne l'obligation pour les nouveaux hôtes de s'enregistrer. À l'automne 2019, suivant les données fournies par *InsideAirbnb*, on trouve à Milan environ 17 500 annonces listées sur la plateforme *Airbnb*, dont environ 12 800 logements entiers. À la même période, la région Lombardie, dans son répertoire statistique sur le tourisme⁵⁶ enregistre 4 164 structures d'hébergement touristique non hôtelier, dont 87 % sont des CAV. Si ces chiffres sont à prendre avec la plus grande précaution (problèmes méthodologiques à comparer des données extraites d'*Airbnb* avec la statistique publique), les ordres de grandeur sont assez parlants, et mettent en lumière les difficultés de la mise en œuvre de l'obligation de s'enregistrer. Une mise en œuvre néanmoins en progrès, le nombre de CAV enregistrées étant passé de 1 300 à 3 600 environ entre novembre 2018 et novembre 2019.

Les pouvoirs publics butent par ailleurs sur un manque, voire une absence de données précises pour identifier et cartographier (et donc éventuellement réguler davantage) le phénomène : qui offre une location sur une plateforme numérique, pour quelle durée exacte, dans quel endroit précis, etc. Milan n'est d'ailleurs pas un cas isolé. Ni *Airbnb*. En effet, à ce jour, la plupart des plateformes numériques refusent de communiquer des données personnelles et nominatives (ou communiquent des données très limitées) aux autorités publiques, en s'appuyant notamment sur les législations relatives à la protection de la vie privée (Aguilera et al.,

⁵⁶Source : Open Data Lombardia.

2019b, 2019a). L'absence de données oblige les pouvoirs publics à mettre en place des systèmes pour détecter les illégalités extrêmement coûteux en temps et en ressources, tels que le dépouillement des annonces en ligne, le porte-à-porte, et parfois les signalements venant des voisins ou des copropriétés. Certaines villes, comme Barcelone ou Paris, se sont dotées de dispositifs de contrôle s'appuyant sur de nombreux agents (Aguilera et al., 2017). A Milan, les ressources consacrées sont limitées. Une petite dizaine d'agents municipaux (du service traditionnellement en charge d'illégalités commerciales diverses, allant des hôtels aux terrasses de cafés non autorisées) sont affectés à la vérification des milliers de locations de courte durée, rendant le contrôle peu opératoire. Celui-ci repose alors davantage sur la mise en lumière, voire la publicisation, des cas sanctionnés, pour donner à voir l'interventionnisme municipal et inciter les fraudeurs à se régulariser.

Un secteur d'action publique sous tension

L'irruption de nouveaux groupes d'intérêt dans le secteur du tourisme défendant un usage « temporaire » du parc résidentiel met sous tension les modes de coordination et de décision propres à ce secteur d'action publique. En effet, le caractère transversal des locations de courte durée, à la croisée des secteurs du logement et du tourisme, à mi-chemin entre l'économie de plateformes et l'économie « traditionnelle », mobilise des acteurs extrêmement différents, peu habitués à dialoguer entre eux, défendant des positions parfois opposées. Ainsi, l'enjeu de la régulation n'est pas seulement celui de définir les objectifs et le contenu des règles, mais aussi celui de savoir quels acteurs ont le droit de participer aux négociations autour de celles-ci. Cela est particulièrement le cas à Milan, où les relations entre les acteurs historiques du secteur et les nouveaux entrants sont basées sur des luttes de pouvoir, chacun tentant tout autant d'influencer les décideurs que d'exclure les autres des négociations.

Dès 2015, les associations de l'industrie hôtelière sont officiellement invitées aux discussions dans la perspective de la nouvelle loi régionale. À l'époque, elles sont déjà bien reconnues comme parties prenantes légitimes dans le domaine de l'hébergement, et jouissent de relations anciennes et bien établies avec les décideurs politiques à tous les niveaux institutionnels. Dans l'optique de protéger leur position lors des négociations, les représentants des organisations hôtelières s'opposent à la participation d'Airbnb aux négociations au motif que ces dernières

ne peuvent qu'impliquer des organisations représentatives et non des entreprises individuelles :

- « Aux tables de négociation, nous participons au titre d'association, mais Airbnb ils y vont au titre d'entreprise ! »⁵⁷.

De leur côté, les nouveaux entrants revendiquent le droit de s'asseoir à la table des décideurs. C'est le cas d'Airbnb :

- « Pour en revenir à la loi régionale... comment ça s'est passé ? La Région, dans l'élaboration de la loi, appelle les acteurs concernés, qui sont pour eux les représentants des fédérations. Nous avons un accès limité aux discussions. Les institutions publiques ne se sentent pas en sécurité lorsqu'il s'agit d'une entreprise. Et comme nous ne sommes pas une fédération, nous ne sommes pas invités (...) Nous n'avons pas été convoqués aux tables (de négociation) et nous avons donc eu des réunions directes avec le vice-gouverneur, les conseillers et les dirigeants régionaux qui s'occupent de cette question. Mais il y a une asymétrie dans l'information parce qu'eux (les représentants de l'hôtellerie) ils sont aux tables et moi je ne le suis pas »⁵⁸.

Bien moins visibles que la plateforme multinationale, les groupes d'hôtes et de propriétaires immobiliers ne font initialement pas partie des négociations. *ProLocaTur* ou *Host Italiani* n'existent pas à l'époque de la rédaction de la loi, mais sont consultées par les acteurs publics après sa promulgation en octobre 2015. D'autres, comme *OspitaMI*, n'ont été créées que plus tard et ne bénéficient donc pas des ressources d'ancienneté dont disposent les autres. Dans leur compétition, ces groupes sont donc très inégaux dans leur capacité d'influence, soit en raison de leur ancienneté (groupes préexistants versus groupes nouveaux), soit de leurs ressources (acteurs quasi monopolistiques comme Airbnb versus intérêts fragmentés).

A cette compétition pour capter l'attention des décideurs publics s'ajoute une compétition pour incarner l'intérêt général. Ainsi, Airbnb défend, à travers différents rapports publiés régulièrement⁵⁹, l'impact économique positif des locations de courte durée tant pour les individus que pour l'économie locale. Une fois de plus,

⁵⁷ Entretien APAM *Confcommercio*, 11/04/2017.

⁵⁸ Entretien, responsable Politiques publiques, Airbnb Italy Srl, 11/04/2017.

⁵⁹ En Italie, un premier rapport a été publié à l'été 2016 et un second à l'été 2017.

cet argument, qui fait partie de l'arsenal mondial de communication de l'entreprise, est formulé de manière à s'adapter au contexte italien. Pour les classes moyennes italiennes frappées par la crise, Airbnb serait une bouée de sauvetage économique, et la structure de la propriété immobilière du pays ferait de cette activité une source de revenus nouveaux particulièrement importants. A propos de la législation régionale en Toscane, le directeur d'Airbnb Italy déclare à la presse :

- « La propriété immobilière a toujours été l'un des principaux patrimoines et atouts des familles italiennes. Nous pensons qu'il est nécessaire de reconnaître cette spécificité italienne, en protégeant ceux qui ont investi dans l'achat d'une première ou d'une deuxième résidence et qui aujourd'hui, en temps de crise, luttent pour la garder. Dans ce contexte, le partage de logements est une ressource énorme que la loi devrait protéger »⁶⁰.

Il en est de même de l'industrie hôtelière qui place ses revendications en matière de réglementation et de contrôle plus stricts sur le plan de l'intérêt général. Tant dans les interviews que dans les documents publiés, ses représentants n'ont cessé de souligner que l'existence d'un marché informel nuit à l'intérêt public par la perte de recettes fiscales qu'elle engendre. Et ils vont jusqu'à fournir à la presse locale des estimations des revenus supplémentaires qui reviendraient à la fois à la municipalité (taxe de séjour) et à l'État (impôt sur le revenu) si ce marché fonctionnait davantage dans la légalité⁶¹. Ils soulèvent aussi des enjeux de sécurité nationale, l'identité des visiteurs n'étant pas transmise à la police, « ce qui est une question cruciale en ces temps difficiles pour la sécurité »⁶². Enfin, ils brandissent l'argument de la menace pour l'emploi : « un hôtel standard avec 50-70 chambres donne du travail à au moins 20 personnes, mais, si vous voulez gérer 25 appartements de deux pièces, deux personnes suffisent »⁶³.

La régulation des locations touristiques est donc structurée par des rapports de force permanents entre groupes d'intérêt faisant pression sur les autorités publiques dans des directions opposées. Un membre du cabinet de l'adjoint au maire

⁶⁰ *La Nazione*, 23/11/2016.

⁶¹ L'association hôtelière *ATR-Confesercenti* estime à 4 millions d'euros les recettes supplémentaires pour les finances publiques (*La Repubblica Milano*, 8/6/2017).

⁶² Entretien APAM *Confcommercio*, 11/04/2017.

⁶³ *Ibid.*

pour le tourisme décrit une situation de pression constante : « Stefano (le prénom du président de l'association hôtelière de l'APAM), il m'appelle tous les trois jours »⁶⁴. Les luttes de pouvoir se cristallisent notamment au moment de l'introduction du code d'identification obligatoire. Cette modification de la loi régionale, votée en janvier 2018⁶⁵, oblige les hôtes à inclure le code d'identification obtenu auprès de la Région lors de l'enregistrement de leur activité dès lors qu'ils publient leur offre (notamment, mais pas seulement, sur les plateformes). Ce code, qui était une demande de l'industrie hôtelière formulée dès 2015, ravive fortement les conflits tant avec les défenseurs du « droit au partage » que ceux du « droit à la propriété privée ». Des conflits qui participent à rendre tous les processus d'élaboration de normes incrémentaux, ponctués d'annonces et d'interruptions. Entre 2015 et 2018, à chaque niveau institutionnel, la production de règles est lente, retardée ou même interrompue par ces conflits, quand ce n'est pas par l'élaboration de règles à un autre niveau⁶⁶.

Finalement, jusqu'en 2017, il n'y a pas de lieu de négociation stabilisé qui réunit toutes les parties prenantes impliquées dans ce problème public. Les négociations sont menées sur une base individuelle, à travers des réunions bilatérales, entre décideurs politiques et groupes d'intérêt. En 2017, la municipalité de Milan, et tout particulièrement son service du tourisme, commence la mise en place d'un nouvel espace de négociation au sein de la Chambre de commerce, avec l'organisation de tables rondes thématiques autour de ce qui a été défini comme le problème de l'« hébergement alternatif ». Comme l'affirment aussi les responsables régionaux, « nous parlons à tout le monde ». De même, au sujet de la légitimité de la présence d'une entreprise venant à titre individuel à la table de négociation, la municipalité se justifie :

- « Je conviens qu'il s'agit d'une question importante, mais c'est aussi une question pragmatique (...) si vous avez un acteur qui détient 80 % du marché, que

⁶⁴ Entretien, membre du cabinet de l'adjoint au maire chargé du Tourisme, 12/04/2017.

⁶⁵ Legge Regionale, n° 7, 25/01/2018, *Integrazione alla legge regionale 1 ottobre 2015, n. 27 (Politiche regionali in materia di turismo e attrattività del territorio lombardo). Istituzione del codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze.*

⁶⁶ Par exemple, les négociations entre Airbnb et la municipalité sur la collecte de la taxe de séjour sont suspendues pendant le conflit entre cette plateforme et la région à propos du règlement régional de 2016.

faites-vous ? On ne peut pas ne pas leur parler au motif qu'il n'existe pas d'organisation représentative des plateformes »⁶⁷.

Au-delà du contenu des normes et de leur mise en œuvre, c'est donc tout le fonctionnement de domaines d'action publique établis et des modes de négociation au sein de ceux-ci qui sont bousculés par le développement fulgurant des plateformes de location de courte durée et l'irruption de nouveaux groupes d'intérêt. L'analyse du cas milanais met en exergue une évolution d'un modèle néocorporatiste associant décideurs et représentants économiques classiques vers un modèle plus hybride, encore peu stabilisé, incluant certes les associations professionnelles, mais également des groupes d'intérêt peu structurés, et surtout une entreprise multinationale qui négocie en son nom propre.

⁶⁷ Entretien, membre du cabinet de l'adjoint au maire en charge du Tourisme, 12/04/2017.



Logement Airbnb à Milan © Rahul Chakraborty sur Unsplash

CONCLUSION

La multiplication exponentielle des locations de courte durée fait l'objet depuis quelques années de vives controverses qui portent tant sur les plateformes commerciales les facilitant que sur les transformations urbaines qu'elle engendre, que ce soit en termes d'accès au logement des habitants, d'usages concurrents des espaces urbains, d'attractivité, de pression touristique ou d'inégalités socio-économiques. Problème public majeur dans la plupart des grandes villes, cette transformation du parc locatif urbain pousse les acteurs publics, avec plus ou moins de succès, à contrôler, orienter et parfois bloquer, autrement dit à réguler les locations de courte durée.

Le travail de recherche présenté dans cet ouvrage s'intéresse à cette régulation et à la gouvernance qui en découle, en proposant une analyse fine des espaces d'interactions où sont définies, débattues et contestées les nouvelles règles, non seulement lors des premières périodes de politisation du phénomène, mais aussi dans les périodes successives où ces mêmes règles, et leurs applications, sont loin d'être stabilisées et consensuelles. En toile de fond, se pose la question, tant pour la recherche que pour le débat public, de la restructuration socio-spatiale des villes par l'économie de plateformes, et de la transformation des modes de gouvernance urbaine en découlant. L'analyse du cas de Milan permet d'y répondre partiellement⁶⁸.

Tout d'abord, ce travail montre l'émergence de nouveaux groupes d'intérêt urbains et la reconfiguration de ceux existants. Au premier rang des nouveaux entrants, figure le géant californien de la location de courte durée, *Airbnb*. La plateforme multinationale joue un rôle crucial, par son action individuelle intense, dans les processus politiques autour de la réglementation. Elle dispose d'une capacité à agir

⁶⁸ Notre recherche comparative portant sur la politisation et la régulation des locations de courte durée et des plateformes dans 12 villes européennes permet d'apprécier les spécificités milanaises mais aussi de revenir sur le caractère « ordinaire » de la faible régulation des locations touristiques et de leurs plateformes (Aguilera et al., 2019b, 2019a).

à la croisée de différents champs d'action publique (*sharing economy*, tourisme) et sur/entre différents niveaux de gouvernement (municipalité, région), adaptant au contexte local un éventail d'outils d'influence et de communication élaborés au niveau global. D'autres nouveaux entrants sont très visibles à Milan. Il s'agit des groupes d'intérêt liés à ce nouvel usage touristique de la propriété immobilière résidentielle. Cette nébuleuse d'acteurs, qui s'est structurée non en amont, mais en réaction aux nouvelles normes régionales, représente aujourd'hui les intérêts des propriétaires et des gestionnaires bénéficiant de la nouvelle rente urbaine générée par la location courte. Bien qu'ils soient très différents entre eux et dotés de ressources inégales, ces acteurs ont aujourd'hui un poids économique et électoral significatifs, notamment dans un pays comme l'Italie où le patrimoine immobilier représente une part importante de la richesse des ménages. À ces groupes s'opposent des acteurs plus traditionnels, bien établis, tels que les associations professionnelles de l'industrie hôtelière.

La configuration d'acteurs mobilisés autour des locations de courte durée varie d'une ville à l'autre (Aguilera et al., 2019b). Dans des villes comme Barcelone, ou dans une moindre mesure Paris, on trouve également des associations et des mouvements sociaux pour le droit au logement et luttant contre la gentrification. Ces différenciations de configurations locales sont importantes, car c'est le type d'acteurs mobilisés qui influe, dans chaque ville, sur la nature de la régulation adoptée, qui peut aller d'un encadrement *a minima* (Milan) à une prohibition quasi totale (Barcelone, Berlin). Ainsi, la forme de régulation légère adoptée à Milan n'a pratiquement pas été contestée, entre 2013 et 2018, par des collectifs luttant pour le droit au logement ou contre la gentrification touristique, ces acteurs, de plus en plus visibles dans plusieurs villes italiennes⁶⁹, l'étant peu dans la capitale lombarde.

Ce travail s'intéresse par ailleurs à la manière dont la multiplication des locations de courte durée impacte le fonctionnement de secteurs de politiques publiques établis. À Milan, le secteur du tourisme est bousculé par l'irruption de nouveaux acteurs qui lui étaient étrangers (plateformes commerciales, associations de propriétaires). Dans d'autres villes, ce sont d'autres secteurs qui sont affectés, par exemple le logement avec l'entrée de groupes d'intérêt liés au tourisme. Ces mutations s'accompagnent de concurrences et de conflits de légitimité et produisent, à Milan, des

⁶⁹ Voir entre autres le réseau SET - *Sud Europa di fronte alla turistificazione*.

réajustements *ad hoc* des modalités de consultation et de négociation des décisions publiques. Dans ce cadre, les acteurs publics locaux doivent non seulement élaborer de nouvelles règles pour encadrer les locations touristiques, mais aussi jouer un rôle de sélection et de médiation de groupes d'intérêts conflictuels, et avec qui ils n'ont pas nécessairement l'habitude d'interagir.

Ensuite, cette recherche analyse les limites des politiques intersectorielles de la *sharing economy* qui, en approchant les locations de courte durée non par son objet, mais par le fonctionnement relationnel et numérique des plateformes les facilitant, peinent à traiter le problème. Plusieurs villes dans le monde, de Milan à Séoul, en passant par Amsterdam, ont entrepris au milieu des années 2010 des initiatives autour de la création de la *sharing city* et adhéré à des réseaux internationaux de l'économie du partage (Agyeman, McLaren, Schaefer-Borrego, 2013 ; Bernardi, Diamantini, 2016 ; Mazzucotelli Salice, Pais, 2017). Le cas de Milan permet alors d'apprécier les difficultés de ces initiatives face à une plateforme commerciale multinationale, leur progressive marginalisation en raison des obstacles rencontrés et des critiques grandissantes, mais aussi leur réorientation vers des projets et des acteurs à la fois plus locaux et plus sociaux. Si les plateformes commerciales multinationales sortent (ou sont sorties par les pouvoirs publics) peu à peu des initiatives locales pour une « ville partagée », la question des locations de courte durée y reste dans ses nouvelles versions alternatives, telles que la plateforme coopérative *Fairbnb* créée en 2016 avec l'objectif d'une offre de locations « responsables » et d'une distribution équitable des revenus.

Enfin, Milan est un cas où la régulation des locations touristiques demeure, tant dans ses objectifs que dans sa mise en œuvre, limitée. On retrouve ici le problème, désormais bien documenté, du contrôle de la légalité et des caractéristiques des offres en l'absence de données précises sur qui loue, quoi et où. Les résultats obtenus à Barcelone – où le nombre d'offres illégales a été réduit (Aguilera et al., 2019b) – montrent bien que les difficultés de mise en œuvre ne sont pas insurmontables, mais demandent des moyens humains, techniques et financiers conséquents, dont beaucoup de villes ne disposent pas ou ont choisi de ne pas se doter. En plus de ces enjeux liés aux moyens de la mise en œuvre, le cas de Milan montre que d'autres facteurs éminemment politiques rendent aussi compte du caractère plus ou moins strict des règles et de leur application. Ici, les normes sur la location de courte durée s'inscrivent dans des politiques de développement urbain qui ne remettent pas en

cause un modèle de croissance fondé sur l'attractivité touristique et les grands événements (l'Exposition Universelle de 2015, les Jeux Olympiques d'Hiver prévus en 2026), que la municipalité vise à concilier avec des projets d'inclusion sociale. Par ailleurs, ces normes sur les locations font l'objet d'un affrontement entre deux types d'intérêts dominants, à savoir les associations hôtelières et une plateforme multinationale dotée de solides alliés locaux dans l'immobilier, ce qui contribue à l'invisibilisation d'autres discours et d'autres représentations du problème qui pourraient émerger (et qui ont émergé ailleurs) autour des questions d'accès au logement ou encore de droit à habiter les centres-villes touristiques. Le cas milanais montre alors l'importance d'une approche comparative pour apprécier comment un même enjeu émergent se diffusant à l'échelle globale est mis à l'agenda local, inscrit dans des programmes d'action publique différents qui produisent une très grande diversité de règles et de moyens de mise en œuvre.



Pantin (93), avril 2020

Il y a quelques années, quand j'ai commencé à travailler sur les locations de courte durée à Milan, je ne pouvais pas imaginer que cette ville allait être le premier foyer européen de la Covid-19, à partir de la mi-février 2020, ainsi que l'un des territoires les plus durement touchés par le nombre de contagions et de victimes.

Avec la crise sanitaire, l'arrêt des locations courtes à Milan (et dans le monde) a été brutal. En relisant les articles parus dans la presse, l'ampleur et la force du revirement m'ont paru extrêmes. Au début du mois de février 2020, Milan grouillait d'évènements attirant des visiteurs de toute sorte. Pour la première fois, l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme soulevait l'existence d'un « problème locatif » lié, en partie, à la multiplication exponentielle des locations de courte durée dans la ville et réduisant les logements disponibles pour les étudiants et les travailleurs. Il appelait sa propre majorité à réfléchir à des restrictions de durée. Au même moment, plusieurs organisations professionnelles du tourisme se plaignaient du manque à gagner résultant des restrictions en Chine, pays touché par une épidémie que l'on pensait isolée. Peu après, la mise en place de mesures de confinement affectait la majorité des pays du monde, avec une mise en suspens presque totale des locations touristiques.

Aujourd'hui, si nul ne saurait dire quel sera l'avenir de ces locations et de leurs plateformes, à Milan ou ailleurs, les interdépendances et les inégalités de cette activité apparaissent de façon brutale. Ce coup d'arrêt a d'ores et déjà des effets profonds sur les lieux et les emplois liés aux locations de courte durée. Il met en lumière, plus généralement, les fragilités de l'économie du tourisme et de l'évènementiel, qui a

connu, tout particulièrement à Milan, ces dernières années une croissance exponentielle. L'emploi dans l'hébergement touristique, marqué dans des proportions élevées par le « travail au noir », très précaire et faiblement rémunéré, n'est que peu voire nullement protégé face à l'arrêt des activités. Moins attendue, la ruée hors de Milan (et de la Lombardie) au lendemain du confinement vers des maisons secondaires familiales ou louées sur les plateformes, situées en bordure de mer, sur les îles ou dans le Sud du pays, montre quant à elle sous un nouveau jour les inégalités entre les régions et entre leurs systèmes de santé.

L'univers – très varié – des hôtes est aussi inégalement exposé, en fonction du caractère entrepreneurial ou non de l'activité, du nombre de propriétés gérées, du poids des prêts immobiliers contractés, de l'existence d'autres revenus. Les acteurs les plus « grands », économiquement solides, disposent de la liquidité permettant de faire front à une suspension des revenus. Ils se mobilisent déjà pour anticiper un « après », où le marché des locations courtes intégrerait de nouvelles règles sanitaires et répondrait à une demande différente (plus « locale » ? moins « urbaine » ?). Par ailleurs, alors que certains observateurs anticipent la « fin » des plateformes, d'autres soulignent leur plasticité et leur capacité d'adaptation rapide au changement, y compris sur le plan financier. Certaines plateformes ont décidé de restituer les acomptes des réservations annulées, sans consulter les propriétaires des offres directement concernés par ce manque à gagner. D'autres, parfois en parallèle, ont lancé des programmes d'aides financières destinés aux propriétaires et aux gestionnaires de biens. Dans ce contexte où les revenus de la location de courte durée ont tari, le « retour » de ces logements vers le marché « normal » de la location de longue durée est une hypothèse que l'on voit émerger dans plusieurs métropoles. En arrière-plan, cependant, les inégalités de logement explosent, ainsi que le nombre de ménages ne pouvant plus payer leur loyer ou rembourser un crédit.

Depuis le début de la crise sanitaire, tous les acteurs collectifs qui sont au cœur de cet ouvrage – groupes d'intérêt économiques, associations, acteurs politico-administratifs – ont pris des positions, agi les uns par rapport aux autres, coopérant dans certains cas (par exemple pour demander au gouvernement national les mesures de soutien au secteur du tourisme, ou pour la mise en place d'hébergements gratuits ou à prix réduits pour le personnel soignant), s'opposant dans d'autres (pour souligner la fragilité du tourisme, ou en raison des divergences d'intérêts entre hôtes et plateformes).

A l'heure actuelle, les tensions sont multiples et intenses. Elles ne sont pas nouvelles, et s'inscrivent dans la continuité des positions, des relations et des revendications analysées dans cet ouvrage. Cependant, la crise qu'elles rencontrent est, quant à elle, sans précédent. Pour comprendre la transformation des locations courtes, des plateformes et, ce qui nous intéresse ici, de leur régulation politique, il est alors crucial de comprendre non seulement les effets de la crise sanitaire mais aussi comment ces acteurs s'en saisissent vis-à-vis de l'action publique. Cette crise, en tant qu'événement majeur, sera politiquement construite, mobilisée, inscrite dans une histoire plus longue où des choix politiques potentiellement très différents (de nouvelles dérégulations de ce marché au nom de la « relance », ou au contraire des actions publiques beaucoup plus interventionnistes et restrictives) sont possibles. La protection des individus et des espaces les plus touchés par la crise de l'économie des visiteurs est en débat, mais elle peut s'accompagner d'une réorientation vers d'autres types d'activité ou inversement d'un soutien à la reprise sans conditions. La régulation des locations courtes – à l'intersection entre la régulation du logement, du tourisme, des mobilités et des plateformes – a donc tout sa place dans le questionnement collectif sur le « monde d'après » et la ville qui nous attend.

BIBLIOGRAPHIE

Aguilera T., Artioli F., Colomb C. (2019a), « Les villes contre Airbnb ? Locations meublées de courte durée, plateformes numériques et gouvernance urbaine : enjeux de régulation dans les villes européennes », in Courmont A., Le Galès P. (eds), *Gouverner la ville numérique*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 27-45.

Aguilera T., Artioli F., Colomb C. (2019b), « Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities : A comparison of Barcelona, Paris and Milan », *Environment and Planning A : Economy and Space*, pp. 1-24.

Agyeman J., McLaren D., Schaefer-Borrego A. (2013), « Sharing Cities », *Friends of the Earth*.

Arias Sans A., Quagliari Domínguez A. (2016), « Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona », in Russo P., Richards G. (eds), *Reinventing the Local in Tourism : Producing, Consuming and Negotiating Place*, London, Channel View, pp. 209-228.

Artioli F. (2018), « Digital platforms and cities : a literature review for urban research », *Programme Villes & territoires de Sciences Po, Working papers* (2).

Ayoub K., Breuillé M.L., Grivault C., Le Gallo J. (2020), « Does Airbnb Disrupt the Private Rental Market ? An Empirical Analysis for French Cities », *International Regional Science Review*, 43 (1-2), pp. 76-104.

Barbrook R., Cameron A. (1996), « The Californian ideology », *Science as Culture*, 6 (1), pp. 44-72.

Barron K., Kung E., Proserpio D. (2017), « The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb », *Social Science Research Network*.

Belk R. (2007), « Why Not Share Rather Than Own ? », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 611 (1), pp. 126-140.

- Bernardi M., Diamantini D. (2016), « I modelli di governance della sharing economy. Due casi a confronto: Milano Sharing City e Sharing City Seoul », in Polizzi E., Bassoli M. (eds), *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*. Milano, Giuffrè, pp. 105-136.
- Boon W.P.C., Spruit K., Frenken K. (2019), « Collective institutional work : the case of Airbnb in Amsterdam, London and New York », *Industry and Innovation*, 26 (8), pp. 898-919.
- Botsman R., Rogers R. (2011), *What's Mine Is Yours : The Rise of Collaborative Consumption*, London, HarperCollins Business.
- Bouwen P. (2002), « Corporate lobbying in the European Union : the logic of access », *Journal of European Public Policy*, 9 (3), pp. 365-390.
- Cassese S. (2011), *L'Italia : una società senza Stato ?*, Bologna, Il Mulino.
- Celata F., Sanna V.S., De Luca S. (2017), *La "Airbnbificazione" delle città : gli effetti a Roma tra centro e periferia*, Working paper, Rome, Università di Roma La Sapienza.
- Hajdenberg M. (2015), « Comment Airbnb squatte la France », *Mediapart*, Paris.
- Cocola-Gant A. (2016), « Holiday Rentals : The New Gentrification Battlefront », *Sociological Research Online*, 21 (3), pp. 110.
- Codagnone C., Martens B. (2016), « Scoping the Sharing Economy : Origins, Definitions, Impact and Regulatory Issues », *Institute for Prospective Technological Studies*, Digital Economy Working Paper.
- Colomb C., Novy J. (eds) (2016), *Protest and Resistance in the Tourist City*, London, Routledge.
- Courmont A. (2018) « Plateforme, big data et recomposition du gouvernement urbain. Les effets de Waze sur les politiques de régulation du trafic », *Revue Française de Sociologie*, 59 (3), pp. 423-449.
- Cousin S., Chareyron G., Jacquot S. (2016), « Big data and tourism », *The Sage International Encyclopedia of Travel and Tourism*, Amherst, University of Massachusetts.
- Coyle D., Yu-Cheong Yeung T. (2016), « Understanding Airbnb in Fourteen European cities », *The Jean-Jacques Laffont Digital Chair*, Working Paper.

Dahrendorf R. (1958), « Toward a Theory of Social Conflict », *The Journal of Conflict Resolution*, 2 (2), pp. 170-183.

Davidson N.M., Infranca J.J. (2016), « The Sharing Economy as an Urban Phenomenon », *Yale Law & Policy Review*, 34 (2).

De Streel A. (2016), « Specific liability issues raised by the collaborative economy. Professional services. Brussels, Barcelona, London », Impulse Paper for DG GROWTH of the European Commission, Université de Namur.

Edelman B., Luca M. (2014), « Digital Discrimination : The Case of Airbnb.com », *Harvard Business School*, 21.

Edelman B., Luca M., Svirsky D. (2017), « Racial Discrimination in the Sharing Economy : Evidence from a Field Experiment », *American Economic Journal : Applied Economics*, 9 (2), pp. 1-22.

Ferreri M., Sanyal R. (2018), « Platform economies and urban planning : Airbnb and regulated deregulation in London », *Urban Studies*, 55 (15), pp. 3353-3368.

Fradkin A. (2015), *Search Frictions and the Design of Online Marketplaces*, MIT and Airbnb, Inc.

Fraiberger S.P., Sundararajan A. (2015), « Peer-to-Peer Rental Markets in the Sharing Economy », *Social Science Research Network*.

Gainsforth S. (2019), *Airbnb città merce. Storie di resistenza alla gentrificazione digitale*, Roma, DeriveApprodi.

Gascó M., Trivellato B., Cavenago D. (2016), « How Do Southern European Cities Foster Innovation ? Lessons from the Experience of the Smart City Approaches of Barcelona and Milan », in Gil-Garcia R.J., Pardo T.A., Nam T. (eds) *Smarter as the New Urban Agenda*, Public Administration and Information Technology, Springer International Publishing, pp. 191-206.

Gilbert C., Henry E. (2012), « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 53 (1), pp. 35-59.

Gottlieb C. (2013), « Residential Short-Term Rentals : Should Local Governments Regulate the « Industry »? » *Planning & Environmental Law*, 65 (2), pp. 4-9.

Gurran N. (2018), « Global Home-Sharing, Local Communities and the Airbnb De-

bate: A Planning Research Agenda », *Planning Theory & Practice*, 19 (2), pp. 298-304.

Gurran N., Phibbs P. (2017), « When Tourists Move In : How Should Urban Planners Respond to Airbnb ? », *Journal of the American Planning Association*, 83 (1), pp. 80-92.

Gurran N., Searle G., Phibbs P. (2018), « Urban Planning in the Age of Airbnb : Coase, Property Rights, and Spatial Regulation », *Urban Policy and Research*, 36 (4), pp. 399-416.

Hilgartner S., Bosk C. L. (1988), « The Rise and Fall of Social Problems : A Public Arenas Model », *American Journal of Sociology*, 94 (1), pp. 53-78.

Holman N., Mossa A., Pani E. (2018), « Planning, value(s) and the market : An analytic for “what comes next ?” », *Environment and Planning A : Economy and Space*, 50 (3), pp. 608-626.

Hooijer P. (2016), *The Relationship between Airbnb and the Hotel Revenue : Evidence from The Netherlands*, Bachelor thesis, University of Amsterdam.

Ikkala T., Lampinen A. (2014), « Defining the Price of Hospitality : Networked Hospitality Exchange via Airbnb », *Proceedings of the Companion Publication of the 17th ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work & Social Computing, CSCW Companion '14*, pp. 173-176.

Jacquot S., Halpern C. (2015), « Aux frontières de l'action publique : l'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in Boussguet L., Jacquot S., Ravinet P. (eds), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 57-84.

Jefferson-Jones J. (2015), « Airbnb and the Housing Segment of the Modern « Sharing Economy » : Are Short-Term Rental Restrictions an Unconstitutional Taking ? », *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 42 (3), pp. 557-575.

Kakar V., Voelz J., Wu J., Franco J. (2018), « The Visible Host : Does race guide Airbnb rental rates in San Francisco ? », *Journal of Housing Economics*, 40 (C), pp. 25-40.

Lascoumes P. (1996), « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage”. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP (eds), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 325-338.

Lascombes P., Le Galès P. (2007), « Introduction : Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation », *Governance*, 20 (1), pp. 1-21.

Lazega E. (2007), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Paris, Presses Universitaires de France.

Leshinsky R., Schatz L. (2018), « “I Don’t Think My Landlord Will Find Out:” Airbnb and the Challenges of Enforcement », *Urban Policy and Research*, 36 (4), pp. 417-428.

Mazzucotelli Salice S., Pais I. (2017), « Sharing Economy as an Urban Phenomenon : Examining Policies for Sharing Cities », in Meil P., Kirov V. (eds) *Policy Implications of Virtual Work, Dynamics of Virtual Work*, Springer International Publishing, pp. 199-228.

McLaren D., Agyeman J. (2015), *Sharing Cities : A Case for Truly Smart and Sustainable Cities*, MIT Press.

McNeill D. (2016), « Governing a city of unicorns : technology capital and the urban politics of San Francisco », *Urban Geography*, 37 (4), pp. 494-513.

Mermet A.-C. (2017), « Airbnb and tourism gentrification : critical insights from the exploratory analysis of the ‘Airbnb syndrome’ in Reykjavik », in Gravari-Barbas M., Guinand S. (eds), *Tourism and Gentrification in Contemporary Metropolis*, London, Routledge, pp. 52-74.

Miller S.R. (2014), « Transferable Sharing Rights : A Theoretical Model for Regulating Airbnb and the Short-Term Rental Market », *Social Science Research Network*.

Muller P. (1985), « Un schéma d’analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35 (2), pp. 165-189.

Neeser D. (2015), *Does Airbnb Hurt Hotel Business : Evidence from the Nordic Countries*, Master Thesis, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

Pais I., Polizzi E., Vitale T. (2019), « Governare l’economia collaborativa per produrre inclusione : attori, strumenti, stili di relazione e problemi di implementazione », in Andreotti A. (eds), *Governare Milano nel nuovo millennio*, Bologna, Il Mulino.

Palombo D. (2015), « A Tale of Two Cities : The Regulatory Battle to Incorporate Short-Term Residential Rentals into Modern Law », *American University Business Law Review*, 4 (2), pp. 287-320.

Picascia S., Romano A., Teobaldi M. (2017), « The airification of cities : making sense of the impact of peer to peer short term letting on urban functions and economy », Proceedings of the Annual Congress of the Association of European Schools of Planning, Lisbonne.

Pizzorno A. (1978), « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », in Crouch C., Pizzorno, A. (eds), *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, London, Palgrave Macmillan, pp. 277 298.

Pizzorno A. (1990), « Considérations sur les théories des mouvements sociaux », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 3 (9), pp. 74 80.

Polizzi E., Vitale T. (2017), « Governo collaborativo e catene relazionali di innovazione. Spunti a partire dal caso di Milano », *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 18 (2), pp. 129 147.

Pollard J. (2011), « Les groupes d'intérêt vus du local », *Revue française de science politique*, 61 (4), pp. 681 705.

Pollard J. (2016), « L'influence d'un groupe d'intérêt urbain : promoteurs immobiliers et politiques locales du logement en France », in Cadiou S. (eds), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ, pp. 71 84.

Pollman E., Barry J.M. (2017), « Regulatory Entrepreneurship », *Southern California Law Review*, 90 (3), pp. 383 448.

Quattrone G., Proserpio D., Quercia D., Capra L., Musolesi M. (2016), « Who Benefits from the Sharing Economy of Airbnb ? », Proceedings of the 25th International Conference on World Wide Web.

Rabari C., Storper M. (2015), « The digital skin of cities : urban theory and research in the age of the sensed and metered city, ubiquitous computing and big data », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8 (1), pp. 27 42.

Ranchordás S. (2016), « Home-Sharing in the Digital Economy : The Cases of Brussels, Stockholm and Budapest », Impulse Paper for DG GROWTH of the European Commission.

Rating Legis (2016), « Impulse paper on the business authorisation/licensing requi-

rements imposed both on peer-providers and platforms. Barcelona, Berlin, Amsterdam », European Commission - DG GROWTH.

Rauch D., Schleicher D. (2015), « Like Uber, But For Local Government Policy : The Future of Local Regulation of the “Shared Economy” », *Marron Institute of Urban Management*, Working paper (21).

Ravenelle A.J. (2017), « Sharing economy workers : selling, not sharing », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10 (2), pp. 281-295.

Schäfer P., Braun N. (2016), « Misuse through short-term rentals on the Berlin housing market », *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 9 (2), pp. 287-311.

Scharpf F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Colo. Westview.

Schneiderman E.T. (2014), *Airbnb in the City*, New York, New York State Office of the Attorney General.

Schor J.B. (2017), « Does the sharing economy increase inequality within the eighty percent?: findings from a qualitative study of platform providers », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10 (2), pp. 263-279.

Seckel H. (2018), « Pour réserver sur Airbnb, mieux vaut s'appeler Isabelle que Djamilia », *Le Monde*, Paris.

Semi G., Tonetta M. (2019), « Plateformes locatives en ligne et rente urbaine à Turin : les classes moyennes face à l'austérité », *Annales de géographie*, 727 (3), pp. 40-61.

Semi G., Tonetta M. (2020), « Marginal hosts: Short-term rental suppliers in Turin, Italy », *Environment and Planning A: Economy and Space*, Online First.

Sharexpo (2014), *Sharexpo. Milano Città Condivisa per Expo 2015. Documento d'indirizzo. Istanze, proposte e iniziative per la sperimentazione della sharing economy durante Expo Milano 2015*, Milano.

Smorto G. (2015), « Verso la disciplina giuridica della sharing economy », *Mercato Concorrenza Regole*, 2/2015, pp. 245-277.

Smorto G. (2016), « Impulse paper on the business authorisation/licensing requirements imposed on peer-providers and platforms in the accommodation/tourism

- sector in Paris, Rome, Milan and London », European Commission – DG GROWTH.
- Stabrowski F. (2017), « 'People as businesses': Airbnb and urban micro-entrepreneurialism in New York City », *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 10 (2), pp. 327-347.
- Van Doorn N. (2019), « A new institution on the block : On platform urbanism and Airbnb citizenship », *New Media & Society*, 22 (10), pp. 1808-1826.
- Vaughan R., Daverio R., PwC UK (2016), *Assessing the size and presence of the collaborative economy in Europe*, PwC.
- Wachsmuth D., Chaney D., Kerrigan D., Shillolo A., Basalaev-Binder R. (2018), *The High Cost of Short-Term Rentals in New York City*, Urban Politics and Governance research group, School of Urban Planning, McGill University.
- Wachsmuth D., Weisler A. (2018), « Airbnb and the rent gap: Gentrification through the sharing economy », *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50 (6), pp. 1147-1170.
- Wang D., Nicolau J.L. (2017), « Price determinants of sharing economy based accommodation rental: A study of listings from 33 cities on Airbnb.com », *International Journal of Hospitality Management*, 62, pp. 120-131.
- Working Group on the Collaborative Economy (2016), « Impulse paper on specific liability issues raised by the collaborative economy in the accommodation sector. Paris, Amsterdam, Barcelona », University of Groningen, European Commission – DG GROWTH.
- Yannopoulou N., Moufahim M., Bian X. (2013), « User-Generated Brands and Social Media: Couchsurfing and Airbnb », *Contemporary Management Research*, 9 (1).
- Zervas G., Proserpio D., Byers J. (2015), « A First Look at Online Reputation on Airbnb. Where Every Stay is Above Average », *Social Science Research Network*.

À PROPOS DE L'AUTEURE

Politiste et urbaniste, **Francesca Artioli** est maîtresse de conférences à l'École d'Urbanisme de Paris (Université Paris-Est Créteil) et chercheuse au Lab'Urba.

Au cœur de ses recherches se trouve une interrogation sur l'action publique urbaine et ses changements dans les villes européennes, à travers deux perspectives : d'une part, elle s'intéresse à la mutation des politiques publiques d'aménagement et de développement urbain sous l'effet du retrait l'État, des réformes de la propriété publique et de l'intensification des contraintes financières ; d'autre part, plus récemment, elle s'intéresse à de nouveaux acteurs et objets de l'action publique urbaine, les plateformes numériques et les locations de courte durée, entraînant une intensification des usages marchands du logement. Ses travaux accordent une place importante à la comparaison infranationale et internationale, comme méthode de connaissance et d'analyse.

Parmi ses publications récentes au sujet des plateformes : avec Thomas Aguilera et Claire Colomb, "Explaining the diversity of policy responses to platform-mediated short-term rentals in European cities", *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2019.



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Se faire livrer son dîner sans se lever de son canapé, trouver une voiture avec chauffeur, dormir dans un appartement inconnu à l'autre bout du monde, et tout cela d'un simple clic sur son smartphone : depuis une dizaine d'années, *Deliveroo*, *Uber*, *Airbnb* et consorts ont bouleversé nos façons de manger, de nous déplacer, de voyager et de vivre. L'avènement de cette économie de plateforme fait l'objet de vives controverses, qui portent tant sur les plateformes que sur les transformations urbaines qu'elles engendrent. C'est notamment le cas avec la multiplication exponentielle des locations de courte durée, qui pousse les acteurs publics, avec plus ou moins de succès, à contrôler, orienter et parfois bloquer, autrement dit à réguler une « airbnbisation » annoncée dans de nombreuses villes à travers le monde.

Le présent ouvrage s'intéresse à cette régulation, et à la gouvernance qui en découle, à Milan. En mobilisant une analyse de réseaux, cette monographie montre que le développement du marché de la location de courte durée s'accompagne de l'affirmation de nouveaux acteurs collectifs dans la sphère politique locale et d'une reconfiguration de domaines d'action publique consolidés, dont le fonctionnement interne et les frontières sont mis à mal par cet objet politique émergent.

Cet ouvrage s'inscrit dans le cadre du programme « L'international comme ressource et contrainte des modes de faire la ville-cité » mené conjointement par le Plan Urbanisme Construction Architecture et le Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés.

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.