

Examens territoriaux de l'OCDE : Milan (Italie)

**L'élan économique
de Milan
est-il menacé ?**

**Comment Milan
peut-elle tirer
parti de ses
fonctions à forte
valeur ajoutée ?**

**Comment maintenir
des biens publics
conformes
aux besoins ?**

**Vers une
« communauté
métropolitaine »
milanaise ?**

**Pour plus
d'informations**

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Milan compte parmi les régions métropolitaines riches de la zone OCDE et elle est souvent synonyme du label « *made in Italy* » sur la scène internationale, notamment en matière de mode et de design. Jadis une ville industrielle prospère, Milan est devenue le cœur d'une région métropolitaine industrielle plus vaste où vivent plus de sept millions de personnes. Les activités industrielles restent le moteur de la périphérie de la région, tandis que le centre devient progressivement une plate-forme de services desservant une part significative de l'Italie du Nord. Les compétences dont Milan dispose traditionnellement ainsi que son emplacement géographique favorable pourraient étayer son ambition de devenir une capitale sud-européenne et méditerranéenne prestataire de services haut de gamme et de nouvelles technologies, tout en demeurant une capitale internationale de la mode et du design.

Toutefois, des défis tant externes qu'internes entravent les aspirations de Milan. Sur le plan externe, l'intensification de la concurrence mondiale a mis en lumière les limites de sa domination historique, ainsi que la nécessité de renouveler ses avantages comparatifs. Sur le plan interne, les biens et services publics tels que les transports se sont laissés dépasser par le phénomène ininterrompu d'expansion urbaine et l'accroissement des migrations journalières dans l'ensemble de la région métropolitaine. La qualité de la vie s'y est dégradée, ce qui a entravé son image et son attractivité pour les travailleurs du savoir.

Une incapacité à accélérer le processus d'innovation et à renforcer son attractivité pourrait s'avérer coûteuse pour la région. Milan doit tirer parti de ses fonctions et services haut de gamme pour dynamiser l'innovation régionale et alimenter la croissance nationale. De rapides réformes de la gouvernance métropolitaine contribueront à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de compétitivité pour l'ensemble de la région métropolitaine.

La présente *Synthèse* examine quelques-uns de ces défis et les solutions possibles que met en avant le nouvel Examen territorial de l'OCDE de Milan. ■

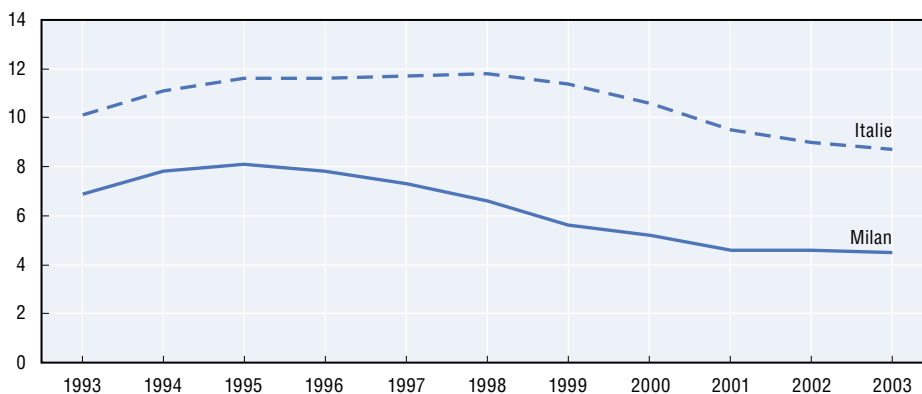
L'élan économique de Milan est-il menacé ?

Milan jouit d'un long passé industriel hors normes et de l'aura d'une ville mondiale. Sa prospérité passée et présente repose sur une population active qualifiée et relativement jeune, un vivier entrepreneurial actif et des réseaux de petites entreprises dynamiques. Au cours de la période 1993-2003 (graphique 1), le taux de chômage de la ville est resté constamment inférieur à la moyenne nationale. Sur la scène internationale, Milan s'illustre en tant que partenaire commercial de premier plan sur le marché européen, grâce à des relations d'affaires particulièrement denses avec l'Allemagne et la France (qui ont représenté près de 25 % de ses exportations et plus de 40 % de ses importations en 2004). Milan a également absorbé plus de 40 % de l'investissement direct étranger (IDE) reçu par l'Italie en 2004.

Néanmoins, des défis tant externes qu'internes suscitent des interrogations quant à la compétitivité future de Milan.

- Sur le plan externe, l'essor des pays qui conjuguent des coûts de main-d'œuvre avantageux et des capacités technologiques prometteuses impose de plus en plus aux entreprises milanaises la nécessité d'innover de manière à la fois plus rapide et plus complète. À cet égard, Milan affiche un bilan assez modeste. En premier lieu, Milan souffre de l'absence d'une politique d'innovation cohérente et bien structurée à l'échelle de la zone métropolitaine. À la suite de la restructuration des grandes entreprises au cours des années 1980 et 1990, le tissu productif de Milan se compose essentiellement de PME (la taille moyenne des entreprises est passée d'un indice 100 en 1981 à 73.5 en 2001), ce qui a contribué à retarder les investissements dans la recherche-développement (R-D) par rapport à la concurrence européenne. La région de la Lombardie dans laquelle se trouve Milan a consenti un investissement moins important que d'autres régions européennes de pointe telles que l'Ile-de-France, Londres, le Baden-Württemberg et la région Rhône-Alpes entre 1998 et 2000. En second lieu, les PME ont reçu peu d'incitation à breveter leurs innovations. Au cours de la période 1998-2002, la Lombardie se trouve ainsi à l'origine de beaucoup moins d'enregistrements de brevets dans les secteurs de haute technologie que les grandes régions européennes susmentionnées.
- Sur le plan interne, la persistance de l'étalement urbain et l'accroissement des migrations journalières ont engendré d'importants blocages au sein de la région métropolitaine élargie. La pénurie de logements et les coûts immobiliers prohibitifs du centre de Milan ont repoussé des multitudes de travailleurs vers la périphérie. La pénurie de transports en commun a incité ces nouveaux banlieusards à utiliser leur véhicule personnel pour se rendre au travail, ce qui a eu pour effet d'aggraver les embouteillages déjà existants. Alors même que la mobilité est un facteur déterminant pour la qualité de la vie, l'attractivité et la compétitivité d'une région, Milan est asphyxiée par des goulots d'étranglement majeurs au niveau

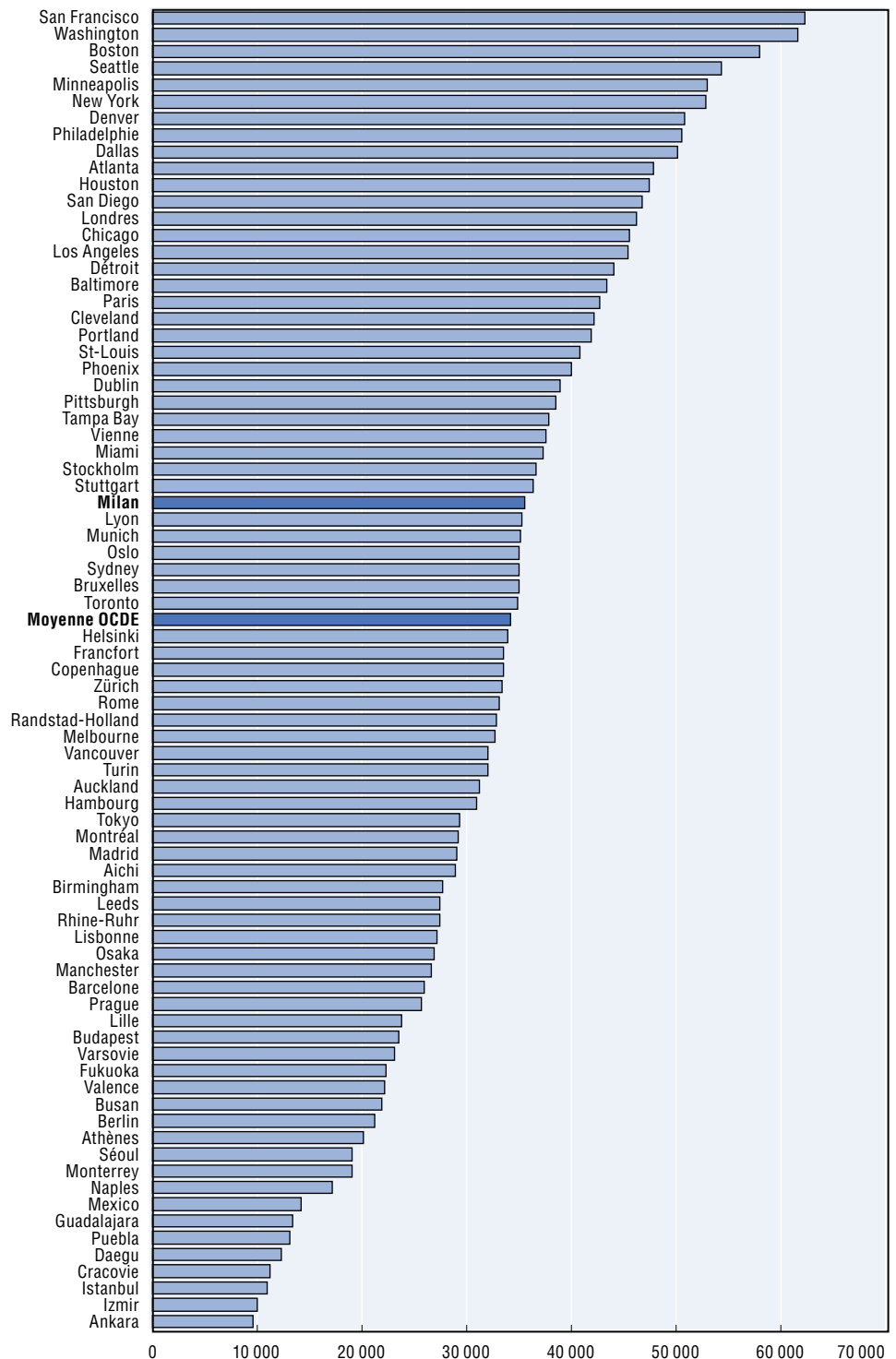
Graphique 1.
TAUX DE CHÔMAGE
À MILAN ET EN ITALIE,
1993-2003, %



Source : Istat.

des transports. Non seulement il s'agit d'une ville fortement polluée – ce qui ne favorisera pas son attractivité future vis-à-vis des travailleurs et des visiteurs, mais il se peut également que son potentiel unique d'entraînement général de l'innovation, aux retombées régionales, nationales et internationales, s'étirole.

Graphique 2.
PIB PAR HABITANT
DANS 78 RÉGIONS
MÉTROPOLITAINES
DE LA ZONE OCDE (2002)
 Unité : USD (PPA)



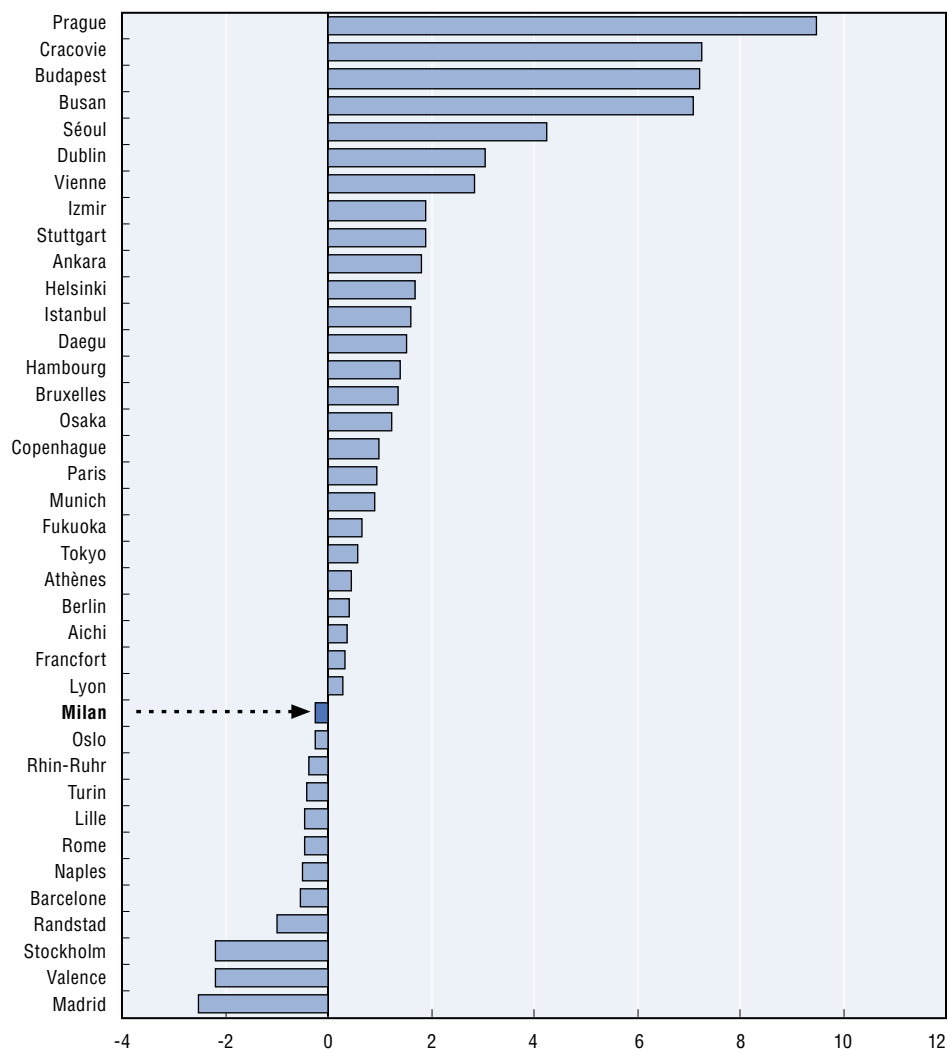
Source : Base de données métropolitaine de l'OCDE (Metropolitan Database).

Dans un contexte économique déjà morose, la région métropolitaine milanaise, où vivent plus de sept millions de personnes, affiche des performances internationales décevantes : en 2002, elle ne s'est classée que trentième sur 78 régions métropolitaines de la zone OCDE du point de vue du PIB par habitant (graphique 2). De surcroît, il n'est pas certain que la région soit capable d'intensifier le rythme, puisque la croissance de la productivité du travail a été négative au cours de la période 1999-2002 à l'opposé de nombreuses régions européennes, telles que Helsinki, Copenhague, Francfort et Lyon (graphique 3).

Milan semble avoir perdu une partie de son élan historique, qu'elle dérivait de ses investissements d'antan. Si elle ne relève pas complètement et assez rapidement les défis qui se posent à elle, elle pourrait finir par prendre du retard sur d'autres capitales régionales européennes. Afin de devenir une plate-forme de services créatifs liée à son tissu industriel dynamique, elle doit rapidement agir pour :
 i) stimuler la dynamique de son innovation et son attractivité ; ii) soutenir un processus de réforme faisant appel à des mécanismes de gouvernance plus intégrés. ■

Graphique 3.
CROISSANCE
ANNUELLE MOYENNE
DE LA PRODUCTIVITÉ
DU TRAVAIL
DANS 38 RÉGIONS
MÉTROPOLITAINES
DE LA ZONE OCDE
(1999-2002)

Unité : %



Source : Base de données métropolitaine de l'OCDE (Metropolitan Database).

Comment Milan peut-elle tirer parti de ses fonctions à forte valeur ajoutée ?

La mise en place de politiques visant à mieux exploiter et diffuser les fonctions haut de gamme de Milan pourraient donner un nouvel élan à la dynamique de l'innovation régionale et avoir d'importantes retombées au niveau national. Par exemple, rares sont les pays de l'OCDE qui comptent des régions dotées d'un environnement productif aussi bien équilibré que celui de Milan. Le tissu industriel de la région métropolitaine milanaise est à la fois spécialisé et diversifié, ce qui a contribué à compenser les effets négatifs des crises sectorielles. Différents réseaux de PME spécialisées et complémentaires excellent dans les industries légères telles que l'ameublement, la métallurgie et les équipements électriques, ainsi que la mécanique. Simultanément, le centre de Milan renferme des grappes d'activités à forte intensité de savoir telles que les TIC et les biotechnologies, et remplit des fonctions à forte valeur ajoutée qui façonnent les différentes phases du cycle de vie des produits et ont des retombées sur de multiples chaînes d'approvisionnement. Milan pourrait donc se réformer en jouant le rôle d'une locomotive stratégique pour une grande partie de l'Italie et pour ses voisins, en mettant à niveau et en affinant constamment sa créativité. Nous illustrons ce défi ci-dessous selon trois axes : les services aux entreprises, les innovations radicales et les atouts de la notoriété internationale.

- Les **services aux entreprises** pourraient être mieux exploités et perfectionnés, car l'innovation n'implique pas seulement des progrès en termes de produits et de processus, mais aussi des améliorations organisationnelles. Cet aspect est particulièrement pertinent en Italie, car les PME de ce pays produisent des articles de qualité mais sont parfois incapables de revaloriser leurs compétences de pointe. Le centre de Milan produit déjà des services susceptibles de contribuer à l'amélioration des capacités des PME : le design industriel, grâce à la concentration de designers hautement compétents ; les services financiers, avec la présence des sièges des plus grandes banques italiennes ; les services de communication, avec le recours aux agences de marketing et de publicité, ainsi que la concentration élevée du secteur des médias ; les services promotionnels et commerciaux, qui reposent sur l'un des systèmes de foires et d'expositions les plus compétitifs du monde, avec la nouvelle foire Rho-Però construite en 2005. Cependant, ces services souffrent souvent d'une diffusion insuffisante. Par exemple, alors que Milan dispose après Rome du système universitaire le plus développé et de quelques-unes des universités les plus spécialisées d'Italie, leur impact sur l'économie régionale reste décevant. Les universités n'ont que très peu d'incitations à coopérer, elles essaient peu et interagissent à peine avec les PME, alors que ces dernières forment la majeure partie de l'environnement productif milanais. Le manque d'interactions entre les entreprises, les prestataires de services et les structures de formation plaide en faveur de la création d'institutions intermédiaires entre les producteurs et les utilisateurs de savoir. Ces institutions contribueraient à rassembler des acteurs complémentaires, mais aussi à induire des effets d'entraînement en matière de connaissances. En outre, la mise en place de dispositifs permanents de collaboration entre ces institutions intermédiaires ainsi que de mises à jour régulières des services disponibles pourrait aider Milan à devenir un pôle stratégique.
- Le recours à des mesures permettant de faire naître un marché de **l'innovation radicale** pourrait ouvrir la voie à de futures sources de croissance. Provenant essentiellement de centres de recherche publics et privés et des universités, les innovations radicales ont besoin de soutien public pour se diffuser si elles doivent alimenter l'économie régionale et pallier une carence du marché. D'une part, certaines entreprises sont dans l'incapacité d'exprimer une demande solvable d'innovation car elles ne sont tout simplement pas informées des innovations disponibles. D'autre part, les organismes de recherche et les universités manquent d'incitation pour coopérer avec les petites entreprises, que ce soit en raison de la primauté qu'ils accordent aux activités de recherche plutôt qu'à la diffusion des technologies, ou à cause des coûts de transaction plus élevés qu'entraînent

les relations avec les petites (et souvent les micro) entreprises. La politique de l'innovation doit donc non seulement soutenir les investissements de R-D, mais aussi la diffusion de l'innovation dans l'ensemble de l'économie, ainsi que des relations plus étroites entre les entreprises, les organismes de recherche et les universités. Des structures déjà en place, notamment le *Polo di Via Soderini* provincial, le *Palazzo dell'Innovazione* de la chambre de commerce et les centres technologiques, recèlent un potentiel prometteur pour l'intermédiation dans le domaine de l'innovation, à condition de pouvoir interagir dans le cadre d'une stratégie globale. Les activités de haute technologie telles que les biotechnologies, qui sont soutenues par un secteur local de la santé bien développé mais confronté à une puissante concurrence européenne, constitueront un test décisif pour le dispositif d'innovation de Milan.

- Les activités milanaises haut de gamme qui bénéficient de la meilleure **notoriété internationale** doivent rester une « image de marque » sûre au sein d'un marché mondial instable. Parmi les exemples les plus saillants de ces activités figurent la mode (en 2003, Milan a représenté plus de la moitié du chiffre d'affaires italien de ce secteur, et le salon de la mode *Milano Collezioni* connaît un succès constant) et le design (Milan forme d'excellents designers et architectes). S'agissant de la mode, il convient de pallier avec précaution l'écart qui sépare les marques de renommée mondiale et les talents moins éminents. Les politiques publiques pourraient également renforcer les effets de synergie au sein de la chaîne d'approvisionnement de la mode en facilitant davantage des échanges d'inspiration entre les stylistes et les PME de confection. En ce qui concerne le design, Milan dispose d'un avantage historique lié à l'existence de relations fortes entre les cabinets de design et les entreprises de confection, mais cet avantage pourrait bien s'émousser et doit être reconstitué. ■

Comment maintenir des biens publics conformes aux besoins ?

Sur le long terme, la capacité d'innovation de Milan pourrait s'étioler davantage, en raison des niveaux de salaires relativement modestes de la métropole qui attirent de moins en moins de capital humain qualifié. Milan offre des salaires légèrement plus élevés que la moyenne italienne, mais celle-ci reste inférieure à celle de l'UE-15. Milan affiche également un coût de la vie supérieur à celui des principales villes de l'Union européenne, dont Paris, Berlin et Madrid. Par rapport à leurs consœurs européennes, ses prestigieuses universités ont déjà du mal à attirer des étudiants étrangers (la plus attrayante, l'Université de Bocconi, ne compte que 4 % d'étrangers dans son effectif étudiant), ce qui peut présager de nouveaux freinages de la dynamique régionale en matière d'innovation.

La transformation de Milan en une plate-forme de services à forte valeur ajoutée axée sur la conception et le savoir requiert des actions immédiates afin de restaurer la qualité de la vie et des transports de la région. De tels facteurs sont des sources essentielles de croissance, sur un plan aussi bien exogène (par l'attrait exercé auprès des travailleurs du savoir) qu'endogène (par la multiplication des échanges internes de savoirs). L'exploitation des synergies et des complémentarités entre la périphérie manufacturière et le centre tourné vers les services appelle à des services de mobilité capables de faciliter les interactions – et donc la production et la diffusion de l'innovation – et de satisfaire la demande d'un marché de services plus vaste.

L'examen attentif du système anarchique des transports montre que la solution passe par une réforme des mécanismes de gouvernance. Les infrastructures sont concentrées au cœur de la ville, tandis que les liaisons avec la banlieue et entre les banlieues restent limitées ou saturées. La dilution des responsabilités entre les différents échelons administratifs, les contraintes financières et certaines divergences politiques ont aggravé les blocages d'investissement. Quelques expériences ont été menées en matière d'accords coopératifs susceptibles de créer un système de transport intégré, l'un d'eux réunissant l'autorité milanaise des transports et quelques autres autorités municipales, mais elles n'ont couvert qu'une

partie des besoins de mobilité de la région. Les accords inter-administrations qui auraient pu contribuer à résoudre le défi des transports à travers des stratégies conjointes de planification et de financement des infrastructures se sont rarement concrétisés, même si d'autres mesures ont suscité des réactions prometteuses en matière de collaboration ascendante. Par exemple, la province, quatre municipalités du nord de cette dernière et différents acteurs économiques ont créé une agence de développement local chargée de reconverter des friches industrielles, rebaptisée Milano Metropoli en 2005 et dotée d'un mandat élargi.

Depuis le milieu des années 1960, Milan a réfléchi à la possibilité de mettre en place des dispositifs de gouvernance lui permettant de rester en phase avec son expansion économique et de soutenir cette dernière. Apogée de ces débats, une proposition consistant à convertir la province en *città metropolitana* (ville métropolitaine) a été émise dans le cadre d'une loi de 1990 offrant aux régions la possibilité de créer un nouvel échelon administratif infranational qui cumulerait des prérogatives provinciales et supramunicipales. En raison de dissensions entre les différents échelons gouvernementaux et d'un manque d'incitations, cette proposition n'a toutefois jamais été mise en œuvre. Une autre option consisterait à créer une autorité autonome des transports, qui pourrait être couplée (ou fusionnée) avec un organe polyvalent de coordination métropolitaine si ce dernier venait à être créé. Compte tenu du fait que la Constitution italienne reconnaît déjà les « villes métropolitaines » comme un échelon infranational, de nouveaux progrès pourraient découler d'une politique nationale des régions métropolitaines. ■

Vers une « communauté métropolitaine » milanaise ?

Globalement, Milan a besoin d'envisager son avenir en des termes nouveaux. Cette vision doit être à même de rassembler les principaux acteurs de la région, par exemple à travers une stratégie de marque capable de promouvoir Milan sur la scène tant intérieure qu'extérieure. Les projets phares constituent un élément essentiel de l'élaboration d'une telle stratégie. Alors même que la région compte une grande diversité d'esprits créatifs très qualifiés, l'absence de liens entre eux laisse leurs talents en friche, à l'inverse d'autres villes qui ont compris comment elles pouvaient se renouveler (comme Turin avec les Jeux olympiques d'hiver de 2006, ou Bilbao avec le projet culturel Guggenheim). Rassembler la matière grise de la région au sein d'un laboratoire d'idées (*think tank*) pourrait aider Milan à élaborer une stratégie de renouveau et à développer des projets catalyseurs qui bâtiraient un environnement créatif et stimulant. « Città di Citta », le « projet stratégique » provincial en cours, a lancé un appel à propositions et actions novatrices. Milan pourrait profiter de cet élan pour entretenir une dynamique intellectuelle en créant un incubateur d'idées de pointe regroupant ses meilleurs spécialistes et penseurs. Elle pourrait s'inspirer d'autres villes de la zone OCDE telles que Barcelone, qui a révolutionné sa région grâce à d'ambitieux projets de modernisation.

Les projets en cours à Milan ont peu de chances de se concrétiser en l'absence de soutien politique. La stratégie proposée pour la ville (devenir une plate-forme de services innovante et attrayante) et les instruments pratiques permettant de la mettre en œuvre (par exemple les transports et le logement) nécessitent des mécanismes de collaboration inter-administrations et des ressources financières adéquates. Milan pourrait tirer parti de la latitude nouvelle et des ressources budgétaires complémentaires dont elle dispose suite aux récentes réformes de décentralisation pour renforcer l'effort de restauration de sa compétitivité. S'appuyant sur le processus d'apprentissage né d'une expérience de coopération, par exemple sur les problèmes de transport, la région pourrait bâtir une « communauté métropolitaine » milanaise. Son plus grand mérite serait de rapprocher des acteurs aujourd'hui isolés et d'instiller peu à peu une culture de la confiance, tout en développant un sentiment d'appropriation collective ainsi qu'un désir de s'unir autour d'aspirations communes. Toutefois, compte tenu du morcellement institutionnel et de la difficulté particulière de parvenir à un consensus dans la région milanaise, les autorités nationales devront jouer un rôle

actif en contribuant à mettre en œuvre les mécanismes appropriés et en apportant à la gouvernance des zones métropolitaines les ressources financières nécessaires.

Milan demeure l'une des régions métropolitaines prédominantes de la zone OCDE, mais elle pourrait s'essouffler. Dans un contexte d'émergence d'économies dotées d'une offre durable de main-d'œuvre à faible coût et d'un fort potentiel dans les industries légères, les investisseurs et les consommateurs attendront de Milan qu'elle reste à la hauteur de son image historique d'avant-garde industrielle et créative. Une incapacité à soutenir le processus d'innovation et à restaurer son attractivité en déclin pourrait s'avérer coûteuse. Avec une solide impulsion de la part des autorités nationales, des dispositifs coopératifs de gouvernance pourraient étayer des synergies plus profondes et faire de la région le moteur puissant d'un circuit aux retombées régionales et nationales. Les atouts de Milan pourraient alors être pleinement exploités pour revitaliser l'économie italienne sur la scène internationale. Seule contrainte actuelle, les réformes de la gouvernance métropolitaine ne pourront guère attendre davantage. ■

Pour plus d'informations

Pour en savoir plus sur l'Examen territorial de l'OCDE de Milan et la série des Examens territoriaux de l'OCDE sur les régions métropolitaines, veuillez contacter Soo-Jin Kim (mél. : soo-jin.kim@oecd.org) ou Raffaele Trapasso (mél. : raffaele.trapasso@oecd.org).

Références

OCDE (2001), **Examens territoriaux de l'OCDE : Italie**, ISBN 92-64-29342-6, 37 €, 228 p.
OCDE (2005), **Études économiques de l'OCDE : Italie**, ISBN 92-64-01034-3, 29 €, 220 p.
OCDE (2005), **OECD Regions at a Glance**, ISBN 92-64-01863-8, 40 €, 249 p.
OCDE (2006), **Villes, compétitivité et mondialisation**, ISBN 92-64-02711-4, 25 €, 350 p.
www.oecd.org/gov/urbandevlopment

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.