

La ville se transforme

# BOLOGNE

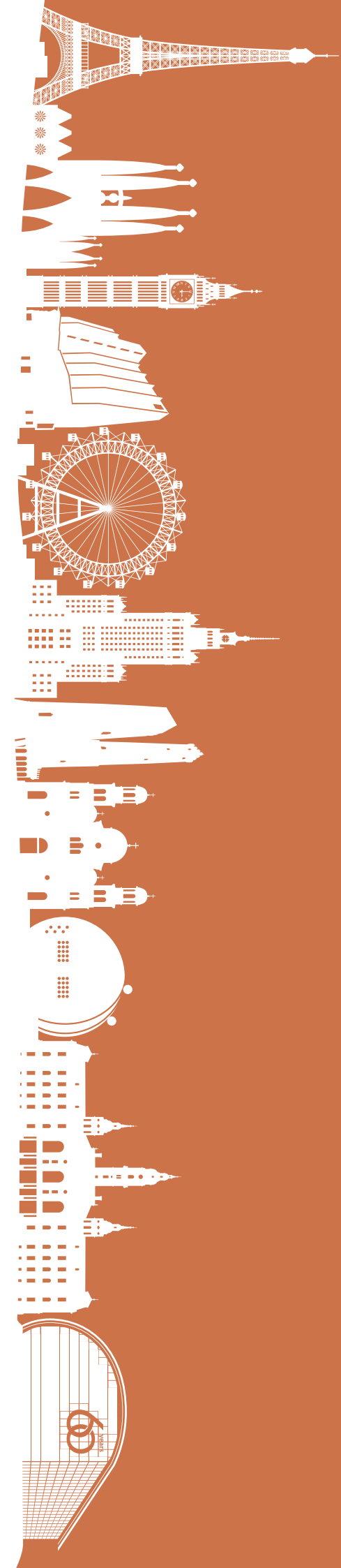
Une culture durable

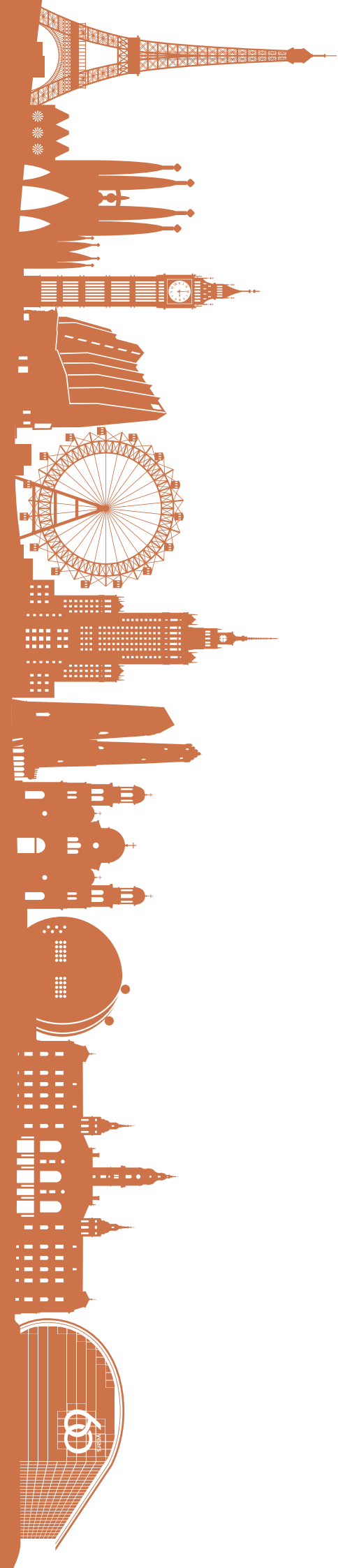
Gianni Carbonaro

Chiara Pancotti

 Banque  
européenne  
d'investissement

*La banque de l'UE* 





# BOLOGNE

Une culture durable

---

Gianni Carbonaro  
Chiara Pancotti

**Bologne : Une culture durable**

© Banque européenne d'investissement, 2019

Tous droits réservés.

Toutes les questions relatives aux droits et aux autorisations doivent être transmises à l'adresse suivante : [publications@eib.org](mailto:publications@eib.org).

Les observations, interprétations et conclusions exposées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les points de vue de la Banque européenne d'investissement.

Abonnez-vous à notre bulletin électronique à l'adresse [www.bei.org/sign-up](http://www.bei.org/sign-up).

pdf: QH-04-18-864-FR-N ISBN 978-92-861-3902-4 doi:10.2867/229485  
eBook: QH-04-18-864-FR-E ISBN 978-92-861-3906-2 doi:10.2867/097602

**Appuyée par une histoire politique et culturelle sans égal, Bologne a pu devancer la plupart des villes italiennes grâce à des investissements stratégiques dans les services, la santé et l'éducation. Son souci de la pérennité dans une variété de domaines devrait aider la ville à poursuivre sur la voie de cette réussite.**

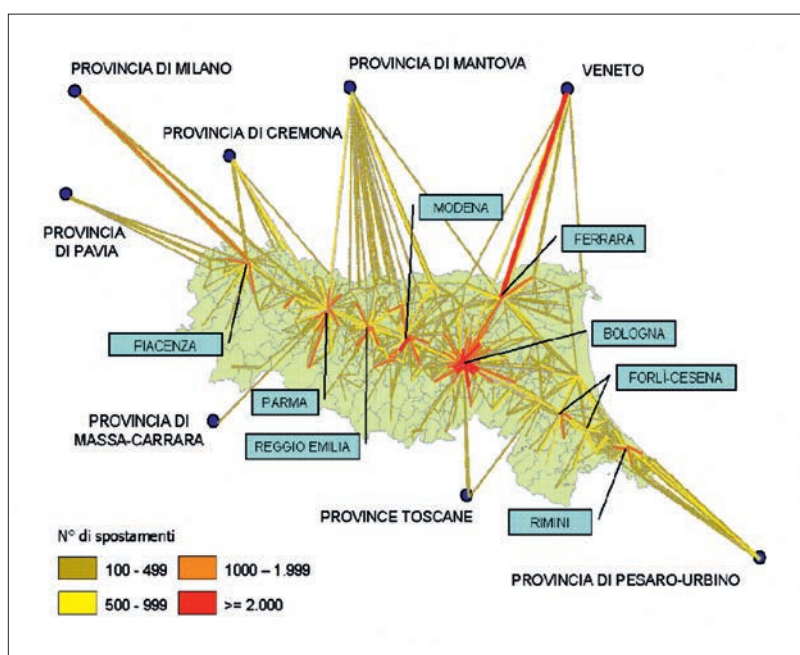
## I Introduction

### Le contexte de l'aménagement urbain à Bologne

Dans cet article, nous récapitulons les grandes étapes de l'aménagement de l'aire métropolitaine de Bologne au cours des dernières décennies, en nous arrêtant tout particulièrement sur le rôle des politiques de la ville et des investissements urbains dans un contexte territorial plus vaste – européen, national et régional. Nous aborderons le caractère évolutif de l'aménagement de la métropole de l'Émilie-Romagne au cours de quatre grandes périodes de l'après-guerre, en mettant en avant les liens entre aménagements du territoire national et local et opérations qui illustrent la contribution des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) au processus.

Pour passer en revue ces grandes étapes de l'aménagement urbain à Bologne, nous tenons compte de quatre caractéristiques particulières de l'économie locale.

Premièrement, Bologne fonctionne dans une économie régionale multipolaire qui s'étend au-delà de l'aire métropolitaine et comprend plusieurs villes de taille moyenne dans le couloir se déroulant à la lisière méridionale de la plaine du Pô, entre Plaisance et la côte adriatique. Le rôle de Bologne doit être envisagé dans le contexte de cette économie de « cité-région »<sup>1</sup>. Le graphique 1 schématise les principaux trajets entre Bologne et le reste de la région.



Graphique 1. Bologne dans le contexte de sa région

Source : Fallaci (2013)

Deuxièmement, les choix d'investissement modèlent l'aménagement urbain et influencent la compétitivité de la ville en agissant à différents niveaux spatiaux – par exemple, au travers d'investissements d'infrastructure nationaux touchant les voies rapides, l'aéroport et le réseau ferroviaire de Bologne.

Troisièmement, de multiples acteurs interviennent dans les décisions d'investissement – entreprises publiques, sociétés privées, compagnies de services collectifs – et il est important de montrer comment des villes telles que Bologne peuvent influencer et être influencées par ces décisions. Elles agissent sur l'aménagement urbain au-delà des purs domaines comme l'urbanisme et l'équipement qui sont sous le contrôle plus direct de la municipalité.

Enfin, certains choix, dans plusieurs sphères des investissements, interagissent pour modeler l'aménagement urbain de Bologne. Ils ne se limitent pas aux programmes de travaux publics et aux investissements productifs, mais incluent également de plus en plus, depuis quelques années, des services de pointe tels que la santé et l'enseignement supérieur.

Le tableau ci-dessous résume notre démarche et les principaux thèmes abordés dans l'article.

| Périodes    | Italie   | Caractéristiques de l'économie locale ou régionale   | Politique de la ville et investissements urbains   | Opérations de la BEI  |
|-------------|--|--|--|---|
| 1950-1973   | Boom de l'après-guerre, miracle économique, crise du pétrole.                                    | Reconstruction et reprise des activités agricoles et industrielles traditionnelles dans une période de croissance rapide.                    | Renaissance du rôle de centre administratif pour la Région de Bologne ; pouvoir local innovant.            | Pas d'appui direct à l'aire métropolitaine (financement de grands investissements d'infrastructure nationaux).                |
| 1973-1992   | Première crise du pétrole ; déséquilibres macroéconomiques ; naissance de l'économie de grappes. | Regroupements de PME au sein de zones industrielles (gain d'externalités productives par la proximité) ; développement du secteur tertiaire. | Renforcement de la modernisation des équipements urbains et de la politique municipale d'aide sociale.     | Soutien aux grands équipements, mais faible coordination. À la fin des années 80, le soutien s'étend aux programmes urbains.  |
| 1993-2007   | Marche vers l'union économique et monétaire et le défi de la mondialisation.                     | La croissance locale doit s'adapter à une économie de plus en plus ouverte ainsi qu'à la concurrence. Certaines industries souffrent.        | Les politiques urbaines accompagnent la transition vers l'industrie de pointe et les services.             | À la fin des années 90, les prêts-cadres urbains sont lancés en Italie ; Bologne fait partie de leurs premiers bénéficiaires. |
| Depuis 2008 | La grande récession et ses conséquences.   | Diversification vers les secteurs d'activité à forte valeur ajoutée (agroalimentaire, transformation alimentaire, sciences du vivant).       | Développement des services ; évolution pour traiter les problématiques de la durabilité et de l'inclusion. | Les outils de financement du secteur urbain vont de plus en plus dans le sens du développement durable et intelligent.        |

Ces périodes forment la structure du développement des quatre parties de la section 2. Les conclusions suivent en section 3.

## Contexte historique et géographique

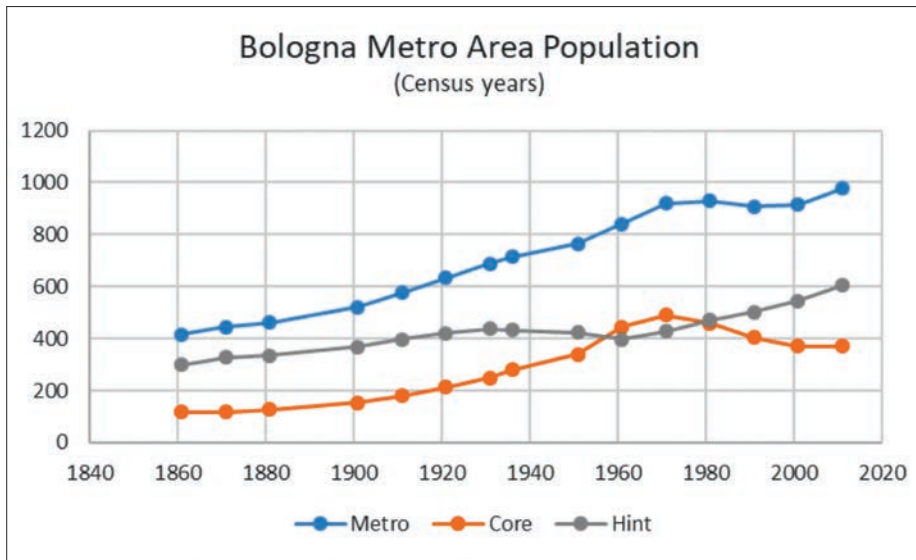
La métropole de Bologne est la capitale administrative de la Région d'Émilie-Romagne, dans le centre-nord de l'Italie ; elle est située près de la lisière méridionale de la plaine du Pô et est délimitée, au sud-ouest, par la chaîne des Apennins. Cette situation géographique lui offre un accès aisé à une plaine agricole fertile, à des cours d'eau et à des routes commerciales, autant de caractéristiques favorables qui font que la région est une zone de peuplement humain depuis le IX<sup>e</sup> siècle avant Jésus-Christ. La cité étrusque de Felsina des VII<sup>e</sup> et VI<sup>e</sup> siècles av. J.-C. devint la colonie romaine de Bononia au premier siècle av. J.-C. La cité prospéra comme nœud d'échanges sur la via Æmilia, une des principales voies de communications de l'Empire romain d'Occident, orientée nord-ouest-sud-est et reliant Placentia (l'actuelle Plaisance, au nord-ouest de Bologne) et Ariminum (l'actuelle Rimini, au sud de Ravenne) sur la côte adriatique.

Après la période d'invasions qui suivit la chute de l'Empire romain, la ville renaquit en tant que centre religieux et juridique au X<sup>e</sup> siècle. L'université de Bologne, considérée par beaucoup comme la plus ancienne d'Europe, fut fondée en 1088, couronnement d'une tradition d'études juridiques et théologiques constituée au fil des ans. En 1116, la ville elle-même reçut les pouvoirs municipaux des mains de l'empereur Henri V, ce qui est généralement considéré comme l'acte de naissance de la commune qui, de nos jours, constitue le cœur de l'aire métropolitaine. Bologne s'épanouit à la Renaissance, époque des communes libres et des *signorie*, et se développa peu à peu jusqu'à devenir l'une des plus importantes villes d'Europe à la fin du XIII<sup>e</sup> siècle. Au terme du XVI<sup>e</sup> siècle, elle comptait déjà 70 000 habitants.

Avec le déclin de l'indépendance municipale et la montée des États dynastiques, la ville tomba sous l'autorité successive de diverses puissances concurrentes – dont la papauté à partir du début du XVI<sup>e</sup> siècle – puis durant la période napoléonienne et la restauration, jusqu'à l'unification de la nation et la proclamation du Royaume d'Italie en 1861.

Bologne est aujourd'hui une aire métropolitaine de taille moyenne (environ un million d'habitants, dont 390 000 vivent dans la commune de Bologne) et l'une des plus riches agglomérations d'Italie, renommée pour sa qualité de vie et le niveau de ses services administratifs et publics.

La croissance démographique de la province de Bologne (aujourd'hui Bologne-métropole) dans les années suivant l'unification (graphique 2) suivit le schéma typique de développement d'une région urbaine sur le long terme. Après une longue ère d'expansion modérée jusqu'au milieu du vingtième siècle, la croissance démographique s'accéléra avec l'industrialisation de l'après-guerre. Ce fut une époque de forte croissance dans le cœur urbain (la commune de Bologne), grâce à l'exode rural des territoires environnants, qui atteignit son apogée au début des années 70 avant de connaître la décentralisation vers la couronne périphérique avec le départ des usines du cœur de ville. Ces dernières années, comme beaucoup d'agglomérations, Bologne a connu une modeste renaissance de son centre-ville, sous l'effet d'une nouvelle densification de la population et de l'installation d'activités tertiaires de pointe. La croissance a naturellement influencé les habitudes de déplacement et la demande d'équipements et de services urbains.



Graphique 2. Croissance démographique de l'agglomération de Bologne, 1861-2011<sup>2</sup>

Source : ISTAT – Elaborazione Tuttitalia.it (2018)

## II Le développement de Bologne depuis 1950

### 2.1 Boom de l'après-guerre, miracle économique, crise du pétrole (1950-1973)

#### Grandes tendances économiques

Après la fin de la guerre et les premières années de la reconstruction<sup>3</sup>, à la fin des années 50 et au début des années 60, l'Italie connut une transformation qui, d'un pays essentiellement agricole et relativement pauvre, en fit une puissance économique et industrielle au sein de l'Europe. Jusqu'en 1964 (et en particulier durant le boom des années 1958 à 1963), le pays bénéficia d'un « miracle économique » marqué par une croissance industrielle supérieure à 8 % par an. La première partie de cette période se caractérise par des taux d'investissement élevés dans les secteurs public et privé et des résultats à l'exportation remarquables. Cette croissance tirée par les investissements et les exportations se doubla d'une augmentation de la demande suscitée par la hausse du revenu disponible, la main-d'œuvre se transférant du sud rural vers le nord-ouest en pleine industrialisation et ses activités plus productives (concentrées dans le « triangle industriel » Milan–Gênes–Turin). Ce cercle vertueux engendra une exceptionnelle période de croissance soutenue durant les quinze années de 1948 à 1963.

Après les années du miracle économique, la croissance se poursuivit, mais à un rythme plus lent et, à l'occasion, irrégulier. Ce fut aussi la fin des années de faible inflation qui furent suivies d'une période d'instabilité exacerbée par la première crise pétrolière de 1973<sup>4</sup>.

#### Économie locale et politique de la ville

La fin de la guerre laissa l'économie bolognaise gravement perturbée, avec une industrie locale (dominée par la métallurgie) pour l'essentiel hors d'état de fonctionner et un chômage touchant environ un tiers des actifs en 1948. Une situation similaire prévalait dans le secteur primaire, où les travailleurs agricoles étaient les plus touchés. Il fallut attendre le début des années 50 pour que la production et l'emploi retrouvent leurs niveaux d'avant-guerre. Entre 1950 et 1960, l'économie locale connut une expansion rapide, parallèle à celle de l'économie nationale, ainsi qu'une profonde transformation. L'effort de reconstruction et de modernisation toucha autant l'industrie que l'agriculture, engendrant de fortes hausses de la productivité dans les deux secteurs. Ce fut une transformation conjointe, la croissance industrielle s'envolant et l'agriculture se modernisant et s'intégrant avec des pratiques



industrielles, tout en fournissant aussi de la main-d'œuvre aux usines manufacturières qui se multipliaient, y compris dans l'arrière-pays rural de Bologne<sup>5</sup>.

Plusieurs entreprises virent le jour durant cette décennie dans la province de Bologne. Il s'agissait pour la plupart de petites affaires, spécialisées dans la fabrication de produits de qualité à fort contenu technique, et souvent situées dans un proche périmètre. Certaines furent créées par des techniciens quittant de plus grandes sociétés ; c'est le cas de CAM, le premier concepteur italien de machines pour l'emballage en carton, et de GD, aujourd'hui fournisseur majeur d'équipement de haute technologie pour la fabrication et l'emballage de cigarettes. Ce système dessina les prémices des futurs districts industriels de l'aire métropolitaine de Bologne, comme la « Packaging Valley » et le pôle de mécanique automobile. Peu à peu, une nouvelle classe locale d'entrepreneurs se forma et, entre 1951 et 1961, la densité industrielle<sup>6</sup> de la province de Bologne (151) grimpa bien au dessus de la moyenne italienne (124,4)<sup>7</sup>. Durant la décennie suivante, le processus d'industrialisation s'accéléra et l'économie bolognaise continua de croître, malgré un ralentissement au milieu des années 60.

Dans les années 60, la commune de Bologne connut une vague de grands travaux d'infrastructure. Durant cette période, la ville dut répondre à la demande d'équipement engendrée par la forte croissance démographique et le décollage concomitant de l'économie nationale, auxquels l'économie locale participa pleinement. Avec la diffusion croissante de l'automobile individuelle, la demande d'amélioration du réseau routier augmenta fortement, surtout au niveau de nœuds de communications tels que Bologne. Pour faciliter la mobilité dans la ville, la municipalité lança la construction d'une rocade, qui fut réalisée entre 1965 et 1967 et qui est généralement considérée comme le premier contournement routier d'Italie. Cet aménagement réduisit les encombrements dans le centre-ville et contribua au développement des zones industrielles au nord-est de l'agglomération en leur facilitant l'accès au réseau routier principal. Parallèlement, la construction de plusieurs autoroutes nationales telles que l'A1 entre Florence et Bologne, l'A14 (Bologne–Tarente) et l'A13 (Bologne–Padoue) améliora sensiblement l'accessibilité de la ville. Située au carrefour de ces autoroutes, Bologne devint l'un des nœuds de communications les plus fréquentés d'Italie et renforça sa position au centre des corridors du réseau nord-sud.

En 1960, la chambre de commerce et l'aéroclub locaux s'associèrent pour créer la Société de l'aéroport civil de Bologne, dans laquelle entrèrent ensuite la Ville, la Province, l'office du tourisme, des établissements de crédit et quelques autres acteurs. Grâce à une petite contribution de l'État central, la première piste de l'aéroport entra en service à la fin de 1962<sup>8</sup>. L'aérogare fut installée dans un ancien manoir, un temps le siège de l'aéroclub, et la tour de contrôle dans un bâtiment construit pendant la guerre. Un autre grand équipement majeur datant des années 60 est le parc des expositions de Bologne, réalisé en quelques mois entre 1964 et 1965<sup>9</sup> et première étape de la construction du « quartier des foires », dans la partie nord de la ville. À l'échelle italienne, le périphérique de Bologne ainsi que l'aéroport et l'aménagement de la zone du parc des expositions constituent des exemples concrets d'une politique innovante d'aménagement du territoire dans les années 60. Ils faisaient appel à des pratiques de planification novatrices, dont l'utilisation de l'emprunt par la commune auprès d'institutions financières pour soutenir les investissements d'infrastructure. En 1971, un autre élément distinctif du contexte institutionnel national fut la création de la « Région », nouvelle entité administrative qui devait s'avérer particulièrement opportune pour l'aménagement de Bologne.

Bologne avait été une municipalité communiste entre la fin de la guerre et le début des années 80<sup>10</sup>. En conséquence, la ville en vint à être considérée comme une vitrine de la capacité du parti communiste à administrer une collectivité. Au demeurant, en diffusant une image positive de son expérience administrative avec Bologne, le PCI entendait promouvoir son rôle au niveau national. L'urbanisme avait une place centrale dans ce projet. Ainsi, le plan de conservation et de restauration du centre historique fut approuvé par le conseil municipal en 1969 (sur la base d'un cadre établi en 1963). Le plan et ses éléments suscitèrent un intérêt considérable, même hors des frontières du pays. Particulièrement important était le choix de promouvoir un réseau de transports en commun étendu et en partie gratuit<sup>11</sup> pour décourager l'utilisation de la voiture individuelle. Bologne élaborait l'un des tout premiers programmes de logements sociaux d'Italie<sup>12</sup>, avec la mise en œuvre de dispositifs caractérisés par des solutions technologiques et organisationnelles originales et l'acquisition de vastes étendues de terrain en vue d'un aménagement

éventuel<sup>13</sup>. Enfin et surtout, Bologne fut pionnière dans le développement de ce qui fut par la suite appelé la « politique municipale d'aide sociale » en Émilie-Romagne et dont un exemple est l'ouverture, en 1963, de ce que l'on dit être la toute première crèche municipale (*asilo nido*) d'Italie.

En résumé, la période jusqu'à 1973 fut critique pour le développement de l'aire métropolitaine de Bologne. Ce fut durant ces années que prirent forme les grands traits de l'environnement institutionnel et de l'économie locale – qui devaient rester en place et influencer le développement local des décennies suivantes.

### **Opérations de la BEI**

Dès l'établissement de la BEI en 1958, les premières opérations de la Banque en Italie concernèrent les provinces du sud (le Mezzogiorno) et l'appui au développement industriel et aux grandes infrastructures, essentiellement de transport. Durant cette période, l'incidence que purent avoir les financements de la BEI sur l'économie bolognaise fut indirecte et, le cas échéant due, par ricochet, aux investissements d'infrastructure financés dans d'autres parties du pays, notamment sur le réseau autoroutier<sup>14</sup>.

## 2.2 Naissance de l'économie de grappes (1973-1992)

### Grandes tendances économiques

Après les troubles de l'« automne chaud » de 1969 survint le premier choc pétrolier de 1973. L'économie italienne, du fait de sa forte dépendance aux importations d'hydrocarbures, fut durement frappée par les deux crises du pétrole des années 70. Il s'ensuivit, pour le pays, une phase de stagflation, caractérisée par une croissance économique faible, un chômage élevé (singulièrement pour les jeunes) et une inflation importante. En 1977, le pays comptait un million de sans-emploi parmi les moins de 24 ans et l'inflation s'enkystait, attisée par la hausse des prix du pétrole de 1973 – que devait bientôt aggraver celle de 1979. Ces années virent le déficit du secteur public se creuser pour atteindre en moyenne 10 % du produit intérieur brut, un chiffre durablement plus élevé que celui des autres grands pays industrialisés<sup>16</sup>. Cette période d'indiscipline budgétaire fut l'une des principales causes de la vaste dette publique italienne. Après la mise en œuvre de mesures d'austérité, l'économie commença à se redresser au début des années 80 ; des politiques monétaires restrictives freinèrent l'inflation tandis que des politiques budgétaires et macroéconomiques axées sur la croissance réduisaient les dépenses publiques et faisaient diminuer le déficit budgétaire. L'Italie réussit ainsi à renouer avec la croissance économique dans les années 80. Durant ces mêmes années, la perte relative de dominance économique et l'affaiblissement des performances des grandes entreprises, y compris publiques, furent compensés par le développement des petites et moyennes entreprises, concentré, géographiquement, dans le centre et le nord-est du pays. Ces entreprises, souvent familiales et implantées à proximité les unes des autres, contribuèrent à la formation de grappes (« clusters ») ou de districts industriels ailleurs que dans le nord-ouest industriel traditionnel. C'était la Troisième Italie, celle des zones industrielles qui fleurissaient dans les régions du nord-est et du centre, dont l'Émilie-Romagne<sup>17</sup>.

La fin des années 80 et le début des années 90 furent caractérisés par un cycle de privatisations. Le rôle décroissant de l'État dans l'économie créa de l'espace supplémentaire pour l'investissement privé. Cette période est également liée à des changements marquants dans le paysage politique et économique à la suite de la chute du mur de Berlin et de la réunification allemande. Ces bouleversements et les chocs qu'ils provoquèrent furent à l'origine d'une grave crise monétaire européenne, qui culmina avec la sortie de plusieurs monnaies, dont la lire italienne, du système monétaire européen en 1992<sup>18</sup>.

### Économie locale et politique de la ville

Dans les années 70 et 80, Bologne, comme nombre d'autres villes européennes, se trouva confrontée à la désindustrialisation et à la nécessité de s'adapter au système productif local pour changer la situation. En dépit de ce bouleversement, le tissu industriel de Bologne reste, encore aujourd'hui, caractérisé par un réseau de petites et très petites entreprises fortement orientées vers l'exportation. Les années 80 constituèrent une période de mutation économique, avec un basculement du secteur secondaire vers le tertiaire. Concrètement, l'introduction d'innovations technologiques dans les processus de production fut à l'origine d'une perte d'emplois dans l'industrie au profit des services. Durant ces mêmes années, les entreprises qui réussirent à innover furent néanmoins touchées par la crise, même si elles s'en sortirent. D'autres traversèrent des temps extrêmement difficiles.

Les années 80 et, plus encore, 90, s'accompagnèrent de changements importants dans la nature du système productif local. Par exemple, certaines des entreprises locales les plus prospères furent rachetées par des groupes étrangers. En 1996, Cagiva, propriétaire du fabricant historique des motocyclettes Ducati, accepta l'offre du fonds d'investissement Texas Pacific Group et céda 51 % de la société. Puis, en 1998, Texas Pacific Group racheta la plupart des 49 % d'actions restantes et devint l'unique propriétaire de la marque.

Le plan de conservation et de restauration du centre historique (approuvé par le conseil municipal en 1969) entra en application en 1973. Il conduisit à une restructuration de quelques-uns des quartiers historiques de Bologne : le village autour de la via Solferino, le complexe de San Leonardo près de la porte San Vitale, les maisons de Santa Caterina di Saragozza et le village de San Carlo. Puis, à partir des années 80, dans le contexte d'un déclin démographique qui démentait les prévisions faites durant les décennies précédentes, Bologne élaborait un nouveau schéma directeur,

qui fut adopté en 1985. Le plan excluait toute nouvelle expansion de la ville aux dépens des zones agricoles qui subsistaient. Il proposait, à la place, des mesures pour attirer et retenir des activités tertiaires et pour affecter des terrains à une occupation résidentielle, le but étant que l'aménagement comble des vides en périphérie de la ville.

## Opérations de la BEI

À cette époque, une part plus importante des opérations de la BEI visait directement le soutien à l'économie locale à Bologne et dans ses environs. Cela était en partie dû à l'élargissement des critères d'admissibilité à la fin des années 80 afin qu'ils incluent l'aménagement urbain, de façon que les prêts de la Banque pussent soutenir des projets urbains – notamment des opérations intégrées de revitalisation urbaine et de transports urbains. Les projets soutenus incluaient la rénovation du centre historique de Bologne, mais étaient au premier chef consacrés aux infrastructures de transport – construction d'une aérogare de fret à l'aéroport Guglielmo Marconi ou d'un terminal intermodal rail-route pour le fret à côté de Bologne, par exemple. D'autres opérations concernaient un parc scientifique à Bologne, l'extension du réseau de distribution de gaz naturel et la mise à niveau du réseau d'alimentation en eau potable. Le soutien alla à des investissements à Bologne et dans ses environs, dans des secteurs critiques pour le développement de la métropole, en particulier les transports. Néanmoins, l'alignement sur les plans d'investissement des parties prenantes locales – la stratégie d'aménagement urbain de la Ville de Bologne, notamment – était vague et irrégulier, comme en témoigne le fait que plusieurs des projets étaient intégrés dans des opérations plus vastes financées au niveau central par des programmes nationaux<sup>19</sup>.

## 2.3 Intégration à l'Union économique et monétaire et mondialisation (1992-2007)

### Grandes tendances économiques

Cette période s'ouvrit sur l'éviction de la lire du SME au lendemain du « mercredi noir » (16 septembre 1992), qui fut suivie d'une forte dévaluation de la monnaie italienne. La première moitié des années 90 fut aussi une époque de profondes transformations politiques, destinées à apporter des changements visibles aux niveaux national et local. Au début de cette période, l'action du pouvoir judiciaire contre la corruption de la classe politique et de l'administration<sup>20</sup> déclencha une crise des partis politiques traditionnels qui changea la face du système politique italien.

La participation de l'Italie dans le processus d'union économique et monétaire européenne eut d'importantes conséquences pour ses finances publiques. Certaines mesures adoptées à partir de 1992 – comme l'assainissement budgétaire, la politique des revenus et la politique monétaire restrictive – permirent à l'économie italienne de progresser vis-à-vis des exigences macroéconomiques de l'adhésion à l'union monétaire. Le déficit budgétaire fut ramené sous la barre des 3 % du PIB, les inflations réelle et attendue descendirent aux niveaux prévalant dans le reste de l'Europe et les taux d'intérêt chutèrent. Ces résultats permirent à l'Italie d'intégrer l'union monétaire en 1999 et d'adopter l'euro<sup>21</sup>.

Cependant, des changements qui eurent lieu dans la première partie des années 90 modifièrent sensiblement l'environnement économique des entreprises de l'époque<sup>22</sup>. Premièrement, l'intégration croissante des marchés réels et des marchés de capitaux et la confrontation nouvelle aux économies émergentes entraînèrent une intensification de la concurrence. Deuxièmement, la diffusion de nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) transforma radicalement les systèmes de production et les voies d'innovation, et contribua à accélérer la mondialisation des marchés. Troisièmement, il n'était plus question de recourir à la dévaluation de la monnaie pour regagner de la compétitivité, du fait des mesures de stabilisation macroéconomique prises en vue de l'adhésion à l'union monétaire. Les entreprises italiennes mirent du temps à réagir à ces changements et à restructurer leurs systèmes de production. Pire encore, les réformes entreprises sur le marché du travail les encouragèrent à rester ancrées à leurs secteurs traditionnels où, comparativement, l'intensité de main-d'œuvre était plus élevée, la technologie moins avancée et les produits moins différenciés.

En conséquence, malgré les réformes introduites et les taux d'intérêt en baisse, entre 1995 et 1999, l'économie crût seulement de 1,5 % par an, alors que la moyenne dans ce qui allait devenir la zone euro était de l'ordre de 2 %<sup>23</sup>. En cause, un ensemble de facteurs parmi lesquels la forte contraction des exportations depuis le début de 1998. Entre 1996 et 2000, la part de l'Italie dans les exportations mondiales tomba de 4,7 % à 3,7 %<sup>24</sup>. Selon une opinion largement partagée, durant ces années, l'économie nationale connut une série d'occasions manquées et Rome ne réussit pas à mettre en œuvre les réformes structurelles qui auraient pu moderniser le pays, le laissant extrêmement vulnérable au seuil de la crise de 2008.

## Économie locale et politique de la ville

Pendant cette période, le modèle de développement alimenté par les districts industriels de PME en Émilie-Romagne était toujours performant. Il était toutefois menacé par la concurrence internationale grandissante. Le système local souffrit quelque peu, du fait de plusieurs phases de récession coïncidant avec les soubresauts de l'économie nationale, mais le système global se montra résilient. La spécialisation souple, l'innovation de processus et l'utilisation d'équipement à commande numérique étaient des traits communs du réseau d'entreprises industrielles de la région, y compris des petites entreprises<sup>25</sup>.

Du point de vue de l'investissement, Bologne se trouvait au cœur de nombre des grandes améliorations des réseaux de transport et communication réalisées sous l'égide du gouvernement central à la fin des années 90 et dans les années 2000. L'un de ces grands chantiers fut la ligne à grande vitesse Milan-Bologne, qui ramena d'une heure quarante-cinq à une heure le temps de parcours entre les deux villes, augmentant considérablement l'attractivité pour les trajets quotidiens et encourageant éventuellement l'investissement des entreprises en centre-ville. La dernière section de l'autoroute Florence-Bologne, remplaçant l'autoroute A1 construite dans les années 60 et devenue obsolète, réduira en 2019 le temps de trajet entre les deux villes à cinquante minutes, contre une heure et demie actuellement.

En 1998, Bologne fut désignée pour être l'une des Capitales européennes de la culture en 2000. La ville profita de l'occasion pour mettre en avant son patrimoine historique et culturel au travers d'un certain nombre de manifestations et expositions. Par ailleurs, 2000 marqua une innovation importante dans la démarche urbanistique de Bologne, avec la Loi régionale n° 20/2000 relative à la réglementation générale sur la protection et l'occupation du territoire. Ce texte remplaçait le schéma directeur général (*Piano Regolatore Generale*) par trois instruments de planification distincts, qui définissaient les stades stratégique, réglementaire et applicatif du processus de planification. Ces instruments sont le plan structurel municipal (*Piano strutturale comunale*, PSC), le plan d'occupation des sols (*Regolamento urbanistico ed edilizio*, RUE) et le plan opérationnel municipal (*Piano operativo comunale*, POC). En 2004, le conseil provincial approuva le nouveau Programme territorial de la province (*Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale*, PTCP)<sup>26</sup>. Ce programme, qui concernait l'aménagement de l'aire provinciale de Bologne (dont les contours chevauchent ceux de l'aire métropolitaine actuelle, officiellement créée en 2011), restructurait les projets d'habitat et d'établissements humains en fonction de projets de mobilité à grande échelle et visait à améliorer les conditions sociales et économiques tout en protégeant les ressources écologiques. Le Programme territorial décourageait l'habitat diffus sur tout le territoire de la province et préconisait un aménagement compact, y compris dans le cadre de la rénovation urbaine de Bologne proprement dite. Son objectif était d'établir un réseau de transports en commun intégré et de réorganiser l'usage de la voiture particulière. Il était également destiné à promouvoir la région de Bologne sur la scène internationale, se concentrant sur l'atteinte de normes d'excellence en développement durable.

Une autre innovation fut le lancement en 1995 du réseau Iperbole<sup>27</sup>, le premier exemple, en Italie, d'un réseau informatique et numérique à l'échelle d'une commune, destiné à encourager le recours aux services d'administration en ligne. Initialement voulu pour procurer l'accès à l'internet aux administrés, Iperbole est aujourd'hui une plateforme hautement structurée pour la participation citoyenne et l'administration en ligne.

## Opérations de la BEI

Dans cette période, les opérations de la BEI visèrent davantage l'alignement sur les choix d'investissement des principales parties prenantes au sein de l'aire métropolitaine, et de la Ville de Bologne en particulier. Le premier prêt-cadre à la Ville de Bologne (*Bologna Ambiente Urbano*) fut approuvé en 1999 ; il fut suivi d'opérations similaires en 2002 puis 2006. Ce prêt était l'un des premiers instruments d'un nouveau type<sup>28</sup> dont allaient ensuite bénéficier plusieurs autres collectivités territoriales en Italie – et, plus tard, d'autres pays de l'UE. Le prêt-cadre devint au fil des années l'une des « machines à financement » de la BEI pour le soutien aux collectivités urbaines et locales<sup>29</sup>. À l'époque, la Ville de Bologne fut choisie comme bénéficiaire de cette opération pionnière en raison de sa réputation d'administration efficace.

La formule du « cadre » était une façon de permettre aux financements de la BEI de soutenir des projets de plus petite dimension, qui constituaient des composantes d'une stratégie plus large pour réaliser le développement urbain durable. D'une part, cela permettait de s'affranchir de certaines des restrictions qu'imposait la limitation de l'admissibilité aux seuls grands projets<sup>30</sup>. D'autre part, cela impliquait la délégation de certaines des tâches de sélection et d'exécution des projets à la collectivité locale, ce qui, à l'époque, nécessita de repenser les procédures d'approbation et de suivi de la Banque. La première opération (52 millions d'euros, couvrant environ 25 % du coût des sous-projets, conformément aux critères d'admissibilité de la BEI) était destinée à financer des investissements compris dans le plan triennal de travaux de la municipalité pour 1999-2001. Ses caractéristiques innovantes comprenaient l'alignement entre la stratégie d'investissement telle qu'énoncée dans le programme de travaux publics et les critères d'admissibilité de l'instrument de la BEI, conçu pour appuyer la politique européenne en matière d'aménagement urbain durable. Une autre caractéristique centrale de l'instrument était sa souplesse quant au rythme d'absorption des fonds et à la sélection définitive des sous-projets. La raison en était que l'approbation concernait une ligne de crédit, sur laquelle la Ville était libre de tirer en fonction des besoins de financement associés à la mise en œuvre de chaque aménagement parmi ceux compris dans le plan triennal, sélectionné selon les critères convenus. Les sous-projets admissibles comprenaient la reconfiguration et la requalification d'édifices historiques tels que le théâtre municipal, l'ancienne Bourse du commerce (*Sala Borsa*) et une manufacture de tabac (*Manifattura Tabacchi*), le réaménagement d'espaces publics et de parcs, des améliorations d'éclairage public et de voirie, des prolongements de pistes cyclables et de voies de bus, et des travaux de transformation du musée et de la bibliothèque.

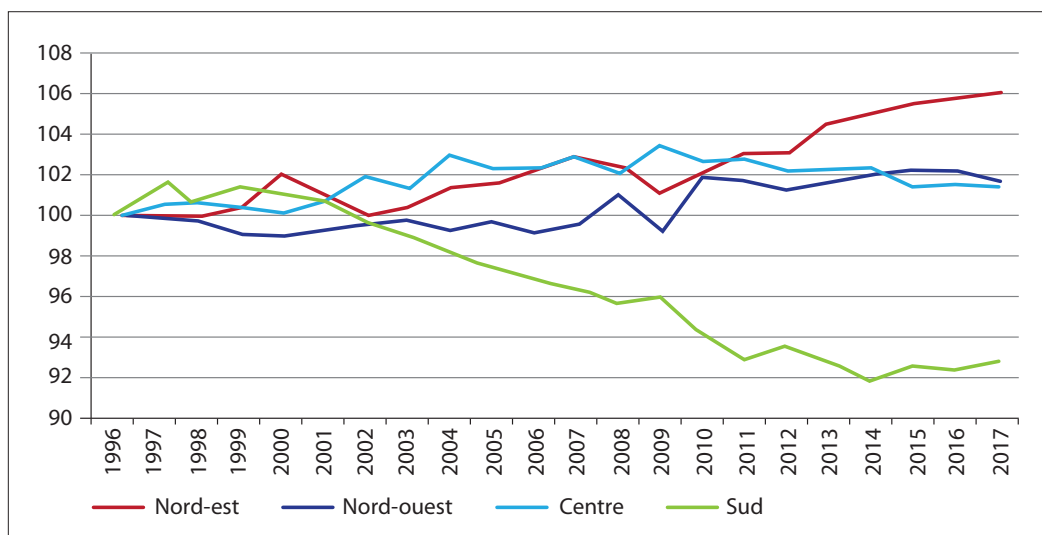
Les autres opérations approuvées durant cette période concernèrent de grands travaux d'équipement dans les transports, à savoir, la mise à niveau de la section Florence–Bologne de l'autoroute A1 entre Milan et Rome, la modernisation et l'agrandissement de l'aéroport et l'extension du principal terminal de fret intermodal de Bologne et la ligne à grande vitesse Milan–Bologne. Bologne est l'un des principaux nœuds de communications d'Italie et le soutien à des modes de transport multiples a sans doute contribué à maintenir la position concurrentielle de la ville sur ce point et à produire des synergies avec les investissements dans la revitalisation et la rénovation urbaines. Les prêts directs de la BEI de cette époque ont également aidé le Centro Agricolo-Alimentare di Bologna (CAAB) à déménager hors les murs le marché des fruits et légumes, l'université de Bologne à rénover les actifs physiques de plusieurs de ses campus, ou encore des usines de carrelages de céramique à se moderniser. Ces cas peuvent être vus comme les signes d'une nouvelle évolution des opérations de prêt, parallèle à la stratégie d'aménagement urbain de la ville-région, pour aider la transition vers le développement d'une économie de services de pointe reposant sur l'innovation, qui, comme nous le verrons, continua de se développer dans les années postérieures à 2007.

### 2.4 La grande récession et ses suites (depuis 2008)

#### Grandes tendances économiques

La crise qui éclata en 2008, après ses premiers symptômes apparus en 2007, se poursuivit par une récession d'une ampleur sans précédent pour la plupart des économies industrialisées. En Europe, l'Italie fut plus durement frappée que d'autres par la terrible crise économique et sociale. La timide reprise constatée plusieurs années plus tard est

très modeste, et le déclin relatif de l'économie italienne n'a pas cessé. Il est intéressant de remarquer, toutefois, que cette croissance modeste masque en réalité de grandes différences entre les régions, une disparité qu'illustre le développement de l'économie de la métropole de Bologne, comme nous le verrons également. La diversité territoriale des réactions aux difficultés qu'a connues l'économie italienne au cours des dernières décennies est illustrée au graphique 3<sup>31</sup>.



**Graphique 3. Géographie de la productivité globale des facteurs, 1996-2017<sup>32</sup>**

Source : Confcommercio (2018)

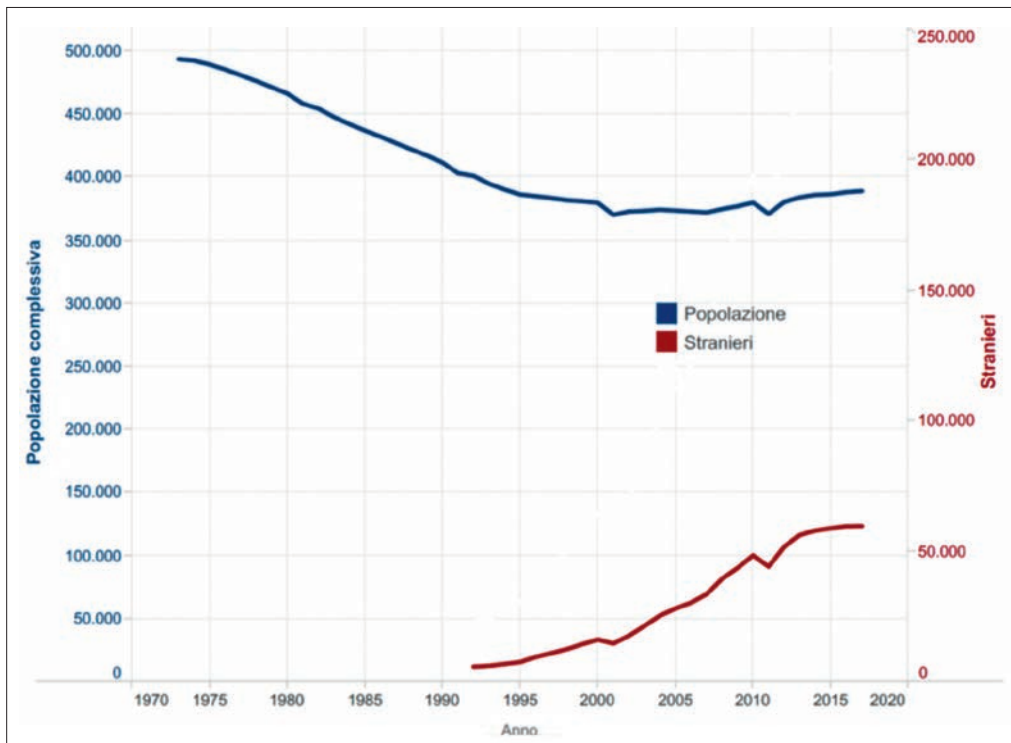
Le graphique 3 montre qu'il y a de fortes disparités géographiques dans la croissance de la productivité, durant une période de stagnation de la productivité globale de l'économie italienne. Les régions du nord-est, dont l'Émilie-Romagne, réussissent considérablement mieux que le reste du pays, particulièrement dans les années après 2009. Curieusement, les différentiels de productivité ci-dessus sont liés à l'environnement administratif (gouvernance), au taux de criminalité et à la qualité du capital humain et des infrastructures (en premier lieu, les équipements de transport)<sup>33</sup>. La capacité de l'aire métropolitaine de Bologne à maintenir de bons résultats dans ces quatre domaines pourrait bien être l'un des principaux déterminants de la croissance de la productivité locale dans les années à venir.

## Économie locale et politique de la ville

Pendant la crise, la municipalité de Bologne et le territoire métropolitain furent confrontés, comme le reste du pays, à une grave contraction économique. Les effets de cette contraction furent exacerbés par d'importantes baisses des transferts du gouvernement central et la diminution des contributions de la Région et du système bancaire, en intégration étroite avec les districts industriels. La métropole réagit par une maîtrise rigoureuse des frais d'exploitation, un plan de réduction progressive de la dette et une augmentation des impôts locaux sur les biens fonciers. Malgré les limites posées aux dépenses durant les années de crise, Bologne maintint les investissements de rénovation et de revitalisation urbaines<sup>34</sup> et soutint de grands projets innovants tels que la Fabbrica Italiana Contadina (FICO Eataly World), un parc d'attraction et parc à thème gastronomique jouxtant le Centro Agricolo Alimentare, et le Marconi Express, une ligne monorail de 5 km reliant l'aéroport à la gare centrale<sup>35</sup>.

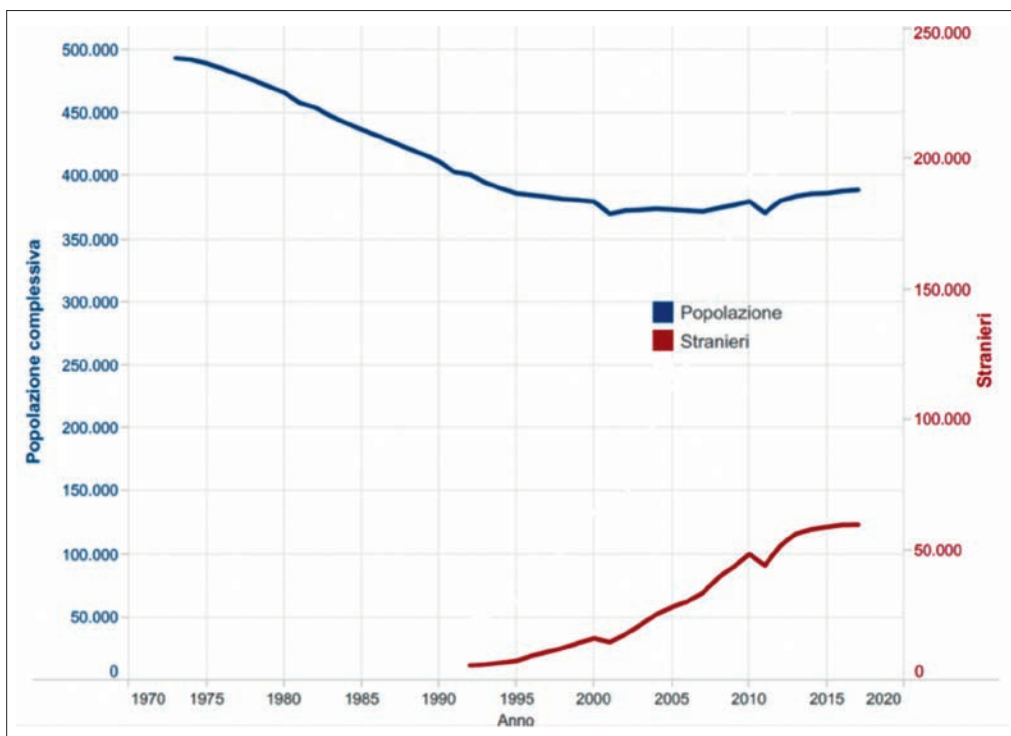
La croissance démographique se poursuit, soutenue par un solde migratoire net positif. Au cours des dix dernières années, près de 55 000 résidents supplémentaires ont emménagé dans Bologne-métropole, dont la population a ainsi atteint 1 011 000 habitants à la fin de 2017. Cette hausse s'est principalement produite dans les communes de la couronne (près de 40 000 nouveaux résidents), mais aussi, en partie, intra-muros (environ 15 000 habitants). Cette évolution est illustrée dans les graphiques 4, 5 et 6, lesquels couvrent une plus longue période et mettent aussi en lumière la récente augmentation du nombre de résidents nés à l'étranger, qui comptent désormais pour à peu près 12 % de l'ensemble des résidents de Bologne-métropole.





Graphique 4. Population, 1973-2017. Bologne intra-muros<sup>36</sup>

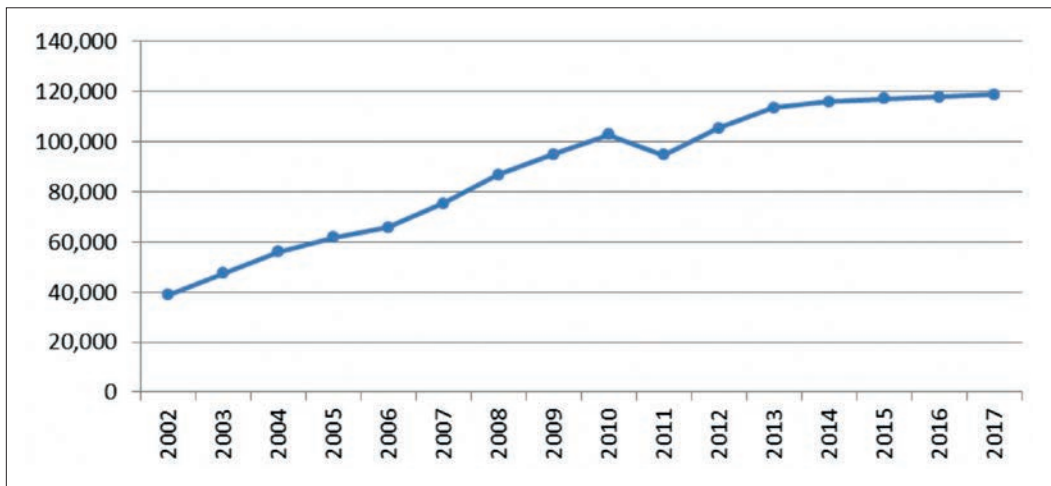
Source : Bologne-métropole (Città Metropolitana di Bologna) (2018)



Graphique 5. Population, 1973-2017. Métropole, hors Bologne intra-muros

Source : Bologne-métropole (Città Metropolitana di Bologna) (2018)





**Graphique 6. Résidents étrangers dans l'aire métropolitaine<sup>37</sup>**

Source : Métropole de Bologne (Città Metropolitana di Bologna) (2018)

L'accroissement global du nombre de résidents se produit dans le contexte d'une baisse de la natalité, très conforme à la tendance moyenne en Italie. Par conséquent, dans les années suivant la récession, le solde migratoire net compensa le solde naturel négatif, confirmant la forte attraction que Bologne continuait d'exercer. Malgré le solde naturel négatif, toutefois, le nombre d'enfants entre 0 et 15 ans s'est aussi accru ces dernières années, principalement du fait des arrivées nettes de familles jeunes, dont une proportion substantielle d'enfants nés à l'étranger. Ces évolutions, couplées à la contraction du revenu disponible moyen et à l'augmentation de la pauvreté à Bologne<sup>38</sup>, génèrent un surcroît de demande de services sociaux. Pour ces derniers, il faudra affronter le double défi d'une augmentation aux deux extrémités du spectre démographique – les jeunes et les personnes âgées – avec leurs exigences de service spécifiques.

En 2008, le conseil municipal de Bologne a approuvé le nouveau plan structurel municipal. Ce document mettait en évidence sept « cités » au sein de la ville, sept lieux offrant des possibilités d'aménagement diverses, dans l'optique de les intégrer à un programme commun de transformation à l'échelle de la ville. Le plan définissait différents projets d'équipement pour chaque « cité ».

## LES SEPT CITÉS

Les « sept cités » sont :

- la Cité de la gare, qui s'axe autour d'une série de lieux urbains (la nouvelle gare ferroviaire, l'aéroport, le parc des expositions, les centres d'activités commerciales) conçus pour attirer des activités et des entreprises internationales ;
- la Cité de la rocade, qui s'axe autour d'une série de quartiers situés de part et d'autre du périphérique dans le nord de la ville et auxquels elle vise à redonner leurs fonctions urbaines tout en limitant la séparation spatiale ;
- la Cité des collines, qui a pour but de conférer de nouvelles fonctions urbaines à la zone vallonnée du sud-ouest de la ville, dont l'utilisation rétrécit ;
- la Cité de la via Æmilia occidentale, qui rétablit la relation étroite entre l'ancienne voie romaine et les établissements humains alentours, dans l'ouest de la ville ;
- la Cité de la via Æmilia orientale, qui vise à rétablir des fonctions urbaines le long de la même voie dans la partie orientale de la ville en créant un nouveau réseau de transports publics, en réduisant la circulation des voitures particulières et en améliorant généralement les espaces publics ;
- la Cité du Reno, qui utilise le paysage du fleuve coulant d'est en ouest comme un élément d'unification dans une métropole discontinue, consistant principalement en zones d'habitation ;
- la Cité du Savena, qui concerne l'aménagement d'un double parc fluvial (à l'est et à l'ouest) déjà intégré au plan urbain de Bologne.<sup>39</sup>

Au cours de la dernière décennie, à Bologne comme dans de nombreuses autres villes européennes, la municipalité a envisagé une stratégie d'aménagement urbain post-industriel englobant le modèle de « ville créative ». La vision stratégique pour l'aménagement de la Ville sous-tendant le plan structurel municipal envisage le renforcement des services « avancés » – services financiers, technologies industrielles de pointe, TIC – comme l'un des principaux buts de la stratégie d'aménagement de Bologne pour l'avenir. L'expansion du secteur des services avancés est considérée comme critique pour assurer la position de la ville dans la concurrence territoriale. À cet égard, le récent classement de Bologne à la place de première « ville intelligente » d'Italie<sup>40</sup> est un signal positif : la métropole du centre-nord est sur la bonne voie pour atteindre ses objectifs ambitieux.

Une autre composante clé de la politique publique s'intéresse à la résilience, comme l'illustre l'approbation du plan d'action pour une énergie durable visant une « Bologne résiliente », en juin 2012<sup>41</sup>, qui reprend l'initiative Plan local d'adaptation du milieu urbain de Bologne<sup>42</sup>. Cette dernière visait à traiter les incidences des changements climatiques, notamment les canicules, sécheresses et inondations, à Bologne. Ces documents stratégiques ont délimité la stratégie de résilience de la ville sous-tendant les plans d'investissement municipaux, y compris ceux soutenus par le prêt-cadre *Bologna Resilient City* de la BEI en 2016. Le plan d'action pour une énergie durable couvre plusieurs domaines d'intervention – bâtiments et éclairage publics, bâtiments résidentiels, foresterie urbaine, mobilité et transports, production d'énergie et participation des secteurs secondaire et tertiaire à la problématique de l'énergie durable. Une forte orientation ascendante est appliquée au travers d'un modèle participatif comprenant l'inclusion poussée des citoyens et une approche coopérative public-privé pour intégrer des acteurs privés.

Depuis janvier 2015, Bologne est l'un des dix centres urbains italiens ayant la qualification de « métropole ». Son territoire, qui correspond à l'ancienne « province de Bologne », comprend la commune de Bologne et 54 autres municipalités de sa couronne<sup>43</sup>. Bologne-métropole a repris les responsabilités en matière de planification qui étaient auparavant celles de l'administration provinciale. En 2011, Bologne produisit un « plan stratégique

métropolitain » (*Piano Strategico Metropolitano*, PSM). Ce plan définissait quatre domaines d'action publique et d'investissement stratégique : innovation et développement ; environnement, aménagements urbains et mobilité ; connaissance, éducation et culture ; bien-être et cohésion sociale. Dans ce contexte, le plan recensait 67 projets à mettre en œuvre afin de promouvoir l'aménagement local partagé et solidaire.

Ces dernières années, l'économie de la région d'Émilie-Romagne – et celle de l'aire métropolitaine avec elle – a été plus performante que l'économie nationale. Depuis 2011, le taux de croissance du PIB surpasse la moyenne nationale et, d'après la base de statistiques de l'OCDE sur les aires métropolitaines, en 2014, Bologne occupait le deuxième rang des métropoles italiennes pour le PIB par habitant, après Milan<sup>44</sup>.

La métropole de Bologne est aujourd'hui : un nœud d'infrastructures et une porte d'entrée de première importance, qui attire des flux multiples liés à la présence d'équipements et fonctions d'excellence ; un important centre d'expositions et de foires (le deuxième d'Italie par la taille) ; un centre de pointe consacré à des secteurs productifs spécifiques (mécanique de précision et emballage, notamment) ; un pôle de commerces, loisirs et culture ; une grande plateforme logistique d'envergure nationale ; une plateforme de services de santé accueillant un système hospitalier de pointe et un pôle pharmaceutique et biomédical fort ; un centre universitaire de premier plan.

## Opérations de la BEI

Depuis 2008, différentes opérations de la BEI susceptibles d'avoir une incidence sur l'aménagement de l'aire métropolitaine de Bologne ont appuyé les décisions d'investissement des parties prenantes régionales et leurs efforts pour surmonter les effets délétères de la récession. Comme dans les périodes précédentes, les prêts visent à répondre aux besoins de financement de plusieurs investisseurs clés, outre la Ville de Bologne et d'autres organismes publics. Des exemples dans le secteur des infrastructures incluent la mise à niveau de l'autoroute Florence-Bologne en 2012-2013<sup>45</sup> et des travaux de reconstruction après le tremblement de terre qui a frappé l'Émilie-Romagne en 2015<sup>46</sup>. Les prêts soutiennent aussi d'autres secteurs essentiels à la réussite de l'économie de l'aire métropolitaine au-delà des infrastructures, très souvent en prenant la suite de précédentes opérations avec les mêmes bénéficiaires. Il s'agit par exemple des opérations à l'appui des plans d'investissement du groupe de services publics municipaux HERA (Holding Energia Risorse Ambiente, entreprise de gestion de l'eau, de production d'électricité et de transport de gaz active dans plusieurs régions de l'Italie du nord-est), ainsi que la stratégie de recherche-développement de Sasib Spa, une des entreprises les plus innovantes de l'aire métropolitaine<sup>47</sup> et l'une des principales enseignes de la grappe industrielle de l'emballage.

En 2018, l'université de Bologne a reçu un prêt de 130 millions d'euros – le plus important à une université italienne à cette date – pour financer son programme d'investissements quinquennal, y compris la modernisation et l'agrandissement des campus de Bologne, Forlì, Cesena, Ravenna et Rimini. Les travaux portent notamment sur quelque 130 000 m<sup>2</sup> d'espace au sol et les aménagements particuliers à prévoir pour assurer la résistance aux tremblements de terre et la rénovation énergétique des bâtiments.

Après la récession, la BEI a continué de soutenir la Ville de Bologne au moyen de prêts-cadres. Comme évoqué précédemment, depuis les premières opérations menées en Italie à la fin des années 90, ce produit a évolué et est devenu l'un des instruments privilégiés pour assister les collectivités territoriales dans leurs stratégies d'investissement à long terme<sup>48</sup>. La dernière opération de ce type en date, le prêt-cadre de 50 millions d'euros *Bologna Resilient City*, a été approuvée en 2016 ; elle constitue un exemple de soutien à la stratégie innovante de la mairie de Bologne, dont le plan d'investissement triennal s'appuie sur les documents stratégiques évoqués ci-dessus. Ce prêt était une stratégie d'investissement centrée sur la durabilité et l'amélioration de l'environnement urbain bâti, dont des rénovations de bâtiments scolaires, des pistes cyclables, des mesures pour la prévention des tremblements de terre et des programmes de rénovation et de conservation urbaines. Un projet visant la conservation et la rénovation d'une partie des 40 km d'arcades médiévales qui bordent les rues du vieux Bologne – l'une des attractions architecturales de la ville, proposées à l'inscription à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO – est également inclus dans le plan d'investissements pluriannuel de la Ville. L'opération correspondante fait suite à quatre prêts-cadres accordés entre 1999 et 2011 pour un montant total de 317 millions d'euros.

### III Conclusions

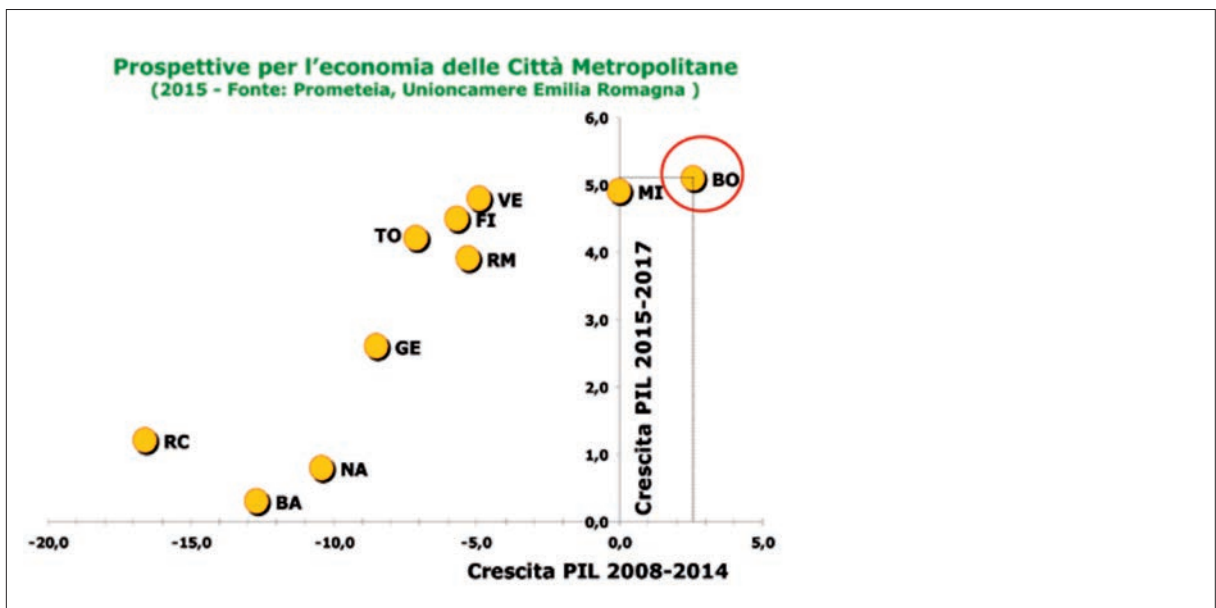
La stratégie de la BEI et son offre d'instruments et de services financiers ont évolué avec le temps et, ce faisant, se sont encore davantage alignés sur la politique d'aménagement de Bologne. Les principaux jalons de cette évolution sont synthétisés au graphique 7.

**Graphique 7. Bologne : chronologie des principaux événements**

|   |      |  |
|---|------|--|
|   | 1955 | Approbation du nouveau schéma directeur  |
|   | 1963 | Ouverture de la première crèche municipale d'Italie                                      |
| Approbation du premier plan d'aménagement urbain et territorial ( <i>Programma di sviluppo della città e del comprensorio</i> ) d'Italie, englobant les aspects socio-économiques | 1963 |  |
| Approbation du programme de logements sociaux Campos-Venuti   | 1964 |  |
|   | 1967 | Mise en service du contournement routier   |
| Commande des plans du nouveau quartier de bureaux ( <i>Centro Direzionale</i> ) à Kenzo Tange   | 1970 |  |
|   | 1971 | Création de la région d'Émilie-Romagne   |
|   | 1985 | Le siège de la région d'Émilie-Romagne s'installe dans le nouveau quartier administratif |
| Lancement du réseau numérique Iperbole  | 1995 |  |
| Bologne choisie pour être Capitale européenne de la culture   | 1998 |  |
| L'élection d'un maire de centre-droite met fin à plus de 50 ans de présence de la gauche à la tête de la municipalité   | 1999 | <i>Bologna Ambiente Urbano</i> , premier prêt-cadre à Bologne                            |
| Nouvelle loi sur l'aménagement du territoire régional   | 2000 |  |
| Bologne, 1 <sup>re</sup> ville d'Italie pour la qualité de vie dans l'enquête <i>d'Il Sole -24 Ore</i>  | 2007 |  |
|   | 2009 | Inauguration de la ligne à grande vitesse Milan-Bologne-Florence                         |
| Approbation du plan d'action pour une énergie durable visant une « Bologne résiliente »   | 2012 |  |
| Le chômage atteint 8 %, contre 2 % en 2008  | 2013 | La Province et la Ville s'accordent sur un plan stratégique de métropole                 |
|   | 2015 | Bologne officiellement désignée comme l'une des dix « métropoles » d'Italie              |

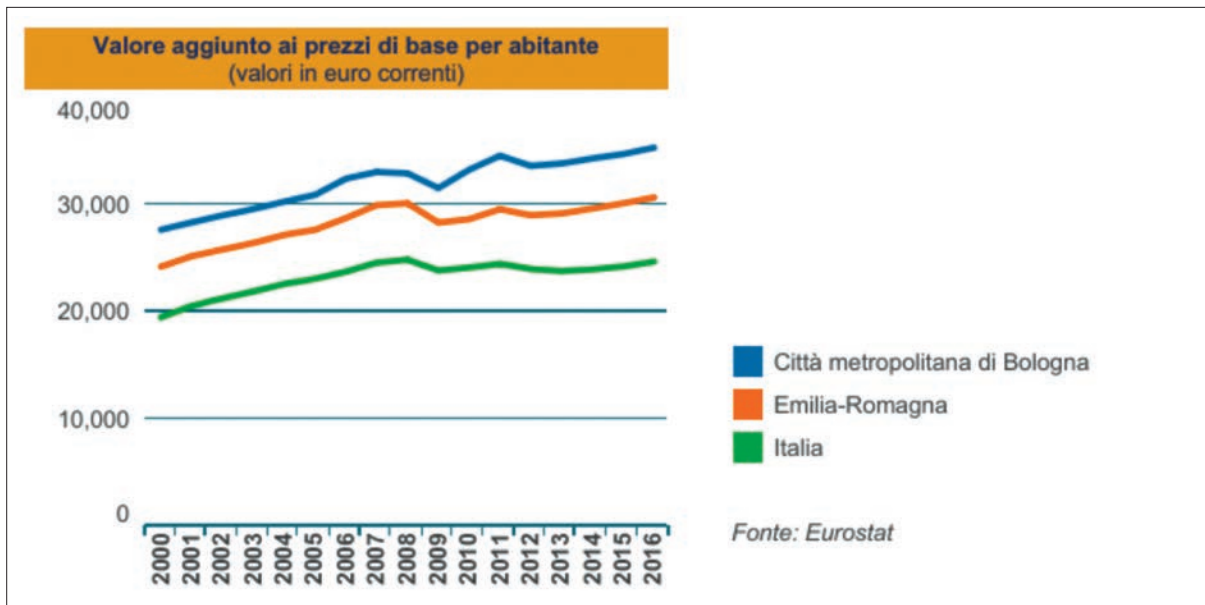
|  |      |   |
|--|------|---|
| Prêt-cadre <i>Bologna Resilient City</i> | 2016 | Classement à la place de première ville intelligente d'Italie |
|  | 2017 | Le million d'habitants est dépassé dans l'aire métropolitaine |
|  | 2018 | Prêt <i>Bologna University</i>                                |
|  | 2019 | Achèvement prévu de la nouvelle autoroute Florence-Bologne    |

Sa tradition d'efficacité administrative et de qualité dans la fourniture des services locaux a aidé Bologne à s'adapter comme il fallait aux contraintes année après année et ce globalement mieux que d'autres villes européennes et italiennes. Cette tradition de bonne gouvernance locale et la relative résilience de l'économie régionale (fondée sur un modèle de « spécialisation souple ») sont deux processus qui se renforcent mutuellement. Ils ont contribué à ce que l'aire métropolitaine de Bologne affiche des performances relativement bonnes par rapport au reste de l'économie italienne, ce qui a continué pendant les années de récession, comme le montrent les graphiques ci-dessous, qui comparent les performances respectives de Bologne et d'autres aires métropolitaines d'Italie. On voit dans le graphique 8 que la région a réussi à maintenir une croissance du PIB pendant la récession, tandis que ses projections de croissance pour les années 2015 à 2017 étaient également les plus fortes parmi celles des dix aires métropolitaines italiennes. Les tendances en valeur ajoutée par habitant entre 2000 et 2016 confirment que Bologne a conservé son avantage par rapport à la province dans son ensemble et à la moyenne nationale année après année.



Graphique 8. Métropoles italiennes<sup>49</sup> – Comparaison des perspectives de croissance

Source : Plan stratégique de la métropole (2016)<sup>50</sup>



Graphique 9. Valeur ajoutée par habitant, 2000–2016

Source : Ville de Bologne (2018)<sup>51</sup>

Même si la ville et sa région ont récupéré plus vite que le reste de l'économie italienne, la reprise a été lente et douloureuse par comparaison avec d'autres villes européennes. Les défis futurs pour l'économie de la métropole sont immenses. Malgré les relativement bonnes performances, les problèmes laissés par la récession demeurent, et de nouveaux sont apparus. Ils sont liés à la pauvreté, à l'exclusion ainsi qu'au vieillissement de la population – problèmes qui se sont aggravés malgré les bons résultats économiques globaux de la métropole<sup>52</sup>. Il convient de les résoudre, tout en répondant à la nécessité de maintenir et de renforcer une économie écologiquement durable et assise sur l'innovation. Il sera complexe d'obtenir et de conserver la réussite dans l'économie numérique et de la connaissance, en même temps que la durabilité environnementale et la croissance inclusive dans une économie ouverte exposée à la concurrence. Cependant, la résilience de l'économie locale sera étayée par un riche écosystème comprenant de multiples parties prenantes publiques et privées aptes à coopérer et à générer des solutions innovantes face aux problèmes sociaux et économiques.

Peu à peu, trois constituants de la politique de la ville sont devenus les piliers de la stratégie d'aménagement de Bologne-métropole pour l'avenir proche : premièrement, l'aménagement « intelligent », qui exploite la tradition de solutions innovantes et ouvertes aux technologies pour traiter les enjeux urbains ; deuxièmement, la viabilité et la résilience, qui s'appuieront sur la tradition de protection du milieu naturel et bâti ; troisièmement, la qualité de vie et le développement inclusif, qui se nourrissent d'une culture du soin apporté à la fourniture des services locaux et à l'aide sociale.

Bologne, sa périphérie et l'Émilie-Romagne ont donc, semble-t-il, mis au point une stratégie d'investissements cohérente, tout à fait qualifiée pour bénéficier du soutien de l'UE. L'expérience substantielle de plusieurs parties prenantes importantes dans l'obtention de financements de la BEI pour permettre à des investissements stratégiques de voir le jour est une chance sur laquelle la ville peut s'appuyer. Des opérations récentes telles que le prêt *Bologna University* en 2018 et le prêt-cadre *Bologna Resilient City* en 2016 évoqué au paragraphe 2.4 illustrent cette capacité. Ces opérations peuvent montrer la voie dans le contexte spatial d'une cité-région multipolaire au cœur de laquelle rayonne une métropole de taille moyenne.

Jusqu'à quel point et avec quel succès cette voie peut-elle être poursuivie ? La réponse est dans le rôle de l'écosystème local pour soutenir une économie métropolitaine innovante et le tissu industriel et productif environnant<sup>53</sup>. L'équipe municipale est un élément central de cet écosystème tourné vers l'innovation. On a avancé que différents acteurs

locaux avaient contribué à structurer la réaction « d'en bas » à la crise. Ce sont notamment les associations patronales (pour l'échelon inférieur), les entités telles que les collectivités locales et les centres de recherche (échelon intermédiaire) et les acteurs du niveau régional (échelon supérieur)<sup>54</sup>.

Le modèle de développement industriel par la « spécialisation souple », avec sa forte orientation vers le client, est une caractéristique centrale des grappes de productivité de la région et l'un des atouts majeurs de l'économie régionale. Cela pourrait faciliter le développement de l'activité industrielle, qui sera un élément central de l'économie de la région dans l'avenir prévisible, avec le concept d'industrie 4.0 mis en avant dans plusieurs régions industrielles d'Europe, notamment en Allemagne, comme modèle pour maintenir un avantage concurrentiel dans une économie internationalisée ouverte. L'aire métropolitaine va jouer un rôle critique pour aider à intégrer les TIC et la numérisation dans l'industrie manufacturière. Le plan stratégique de la métropole est pleinement en phase avec les besoins de l'appareil productif régional.

Historiquement, le développement de la métropole et de la région en Émilie-Romagne se caractérise par une démarche pragmatique et par la capacité à associer tradition et innovation. Cependant, les tendances récentes révèlent des tensions entre un contexte politique de plus en plus fragmenté – qui pourrait donner lieu à une fragmentation ou à une impasse pour les politiques publiques – et les instruments de gouvernance métropolitaine hautement structurés en place depuis le début des années 2000. Si cette fragmentation peut trouver une solution dans les instruments de gouvernance bien structurés, le risque de rupture dans les politiques publiques n'en demeure pas moins. Des arbitrages de politique publique et d'investissement se feront probablement jour à mesure que la ville s'efforcera de réconcilier la nécessité d'attirer et de retenir des activités à haute valeur ajoutée dans une économie internationalisée ouverte et le souci de qualité de vie, d'inclusion sociale et de protection de l'environnement qui la caractérise depuis longtemps.

Certaines grappes dans la région et dans l'aire métropolitaine ont su réagir à la crise économique et maintenir leur avantage concurrentiel par l'innovation technologique, l'internationalisation et la diversification. On trouve dans cette catégorie les secteurs consolidés comme la mécatronique et l'agroalimentaire, ainsi que les secteurs « émergents » tels que la santé, la culture et la création. Malgré des signes encourageants, une partie de l'appareil productif n'a pas su parer la crise, et il y a eu d'importantes pertes et perturbations sur le marché local du travail. L'une des fonctions critiques des autorités dans la communauté urbaine de Bologne sera de proposer un cadre urbain propice à l'innovation, inclusif et durable, afin de pouvoir ainsi jouer un rôle décisif dans l'appui aux performances économiques de la cité-région.

Les documents stratégiques les plus récents et les bonnes performances économiques de l'aire métropolitaine de Bologne ces derniers temps sont encourageants, mais ils doivent être envisagés dans le contexte de résultats économiques ternes et du déclin soutenu de l'économie italienne ces vingt dernières années. Les performances de l'aire métropolitaine seront déterminées par une combinaison de facteurs, certains partiellement sous le contrôle de parties prenantes régionales (essentiellement celles habitant l'écosystème de la cité-région que nous avons décrit), d'autres externes et essentiellement exogènes (tels que les tendances économiques nationales et internationales et les évolutions technologiques). Avec quelle efficacité traitera-t-on ces problèmes – pour l'essentiel, sans précédent ? Dans quelle mesure les acteurs régionaux pourront-ils influencer les résultats futurs et, éventuellement, contribuer « d'en bas » au redressement de l'économie italienne dans son ensemble, confirmant le rôle de l'aire métropolitaine de Bologne en tant que « moteur de croissance » ? Bologne-métropole semble relativement bien équipée pour réagir. Les outils et les ressources disponibles auprès de l'UE, dont ceux proposés par la BEI, peuvent aider les parties prenantes à relever ces défis futurs.



## Références

- 1 Fallaci R. (2013), *Assetti urbani, qualità urbana e territoriale, politiche per la casa*, Bologne, Piano Strategico Metropolitan, Tavolo Ambiente, assetti urbani e mobilità.
- 2 Voir <https://www.tuttitalia.it/emilia-romagna/32-bologna/statistiche/censimenti-popolazione/> (consulté le 5 octobre 2018).
- 3 Parmi les nombreux travaux consacrés à l'expansion de l'économie italienne dans la période de l'après-guerre, citons Salvati M. (1983), *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milan, Garzanti, qui contient une bibliographie complète des principales contributions dans ce domaine jusqu'au début des années 80.
- 4 L'agitation sociale de la fin des années 60 fut aussi le prélude à une longue période d'instabilité ponctuée d'actions terroristes par des groupes paramilitaires (principalement) d'extrême gauche, qui dura jusqu'au début des années 80 – les célèbres « années de plomb ».
- 5 Voir Gobbo F., Varni A. (éd.) (1987), *Bologna 1937-1987. Cinquant'anni di vita economica*, Bologne, Cassa di Risparmio di Bologna. Sur l'agriculture, voir en particulier le chapitre écrit par G. Amadei « *Le trasformazioni dell'agricoltura* ».
- 6 Nombre d'emplois industriels pour 1 000 habitants.
- 7 Voir Gobbo F., Varni A. (éd.) (1987).
- 8 Voir Gobbo F., Pasini C. (1987) « *Una industrializzazione compiuta* », in Gobbo F., Varni A. (éd.) (1987).
- 9 En 1947, la chambre de commerce de Bologne créa l'établissement autonome des foires de Bologne (*Ente Autonomo delle Fiere di Bologna*). Les foires n'avaient jusqu'alors pas d'emplacement fixe et se tenaient dans des lieux temporaires entre le parc de la Montagnola et le Palais du Podestat.
- 10 De Pieri F., Scrivano P. (2004), «Representing the «Historical Centre» of Bologna: Preservation Policies and Reinvention of an Urban Identity», *Urban History Review*, 33(1), 34-45.
- 11 Cette disposition, adoptée en avril 1973, rendait les trajets en bus gratuits aux heures de pointe, du début du service à 9h puis de 16h30 à 20h pour les travailleurs, et de midi à 15h pour les jeunes en âge scolaire.
- 12 Ce plan fut appelé le « plan de logement économique et social » (*Piano di Edilizia Economica e Popolare*, PEEP).
- 13 Voir De Pieri F., Scrivano P. (2004).
- 14 Voir BEI (2018), *Une histoire de l'Europe en 6 projets*, chapitre 1, « Les années 60. Un petit tour sur les routes d'Italie ».
- 15 Données sur le chômage et le déficit tirées de : *Encyclopædia Britannica*, [www.britannica.com/place/Italy/Economic-stagnation-and-labour-militancy-in-the-1960s-and-70s](http://www.britannica.com/place/Italy/Economic-stagnation-and-labour-militancy-in-the-1960s-and-70s) (consulté le 5 octobre 2018).
- 16 Voir, par exemple, Bagnasco A. (1973), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologne, il Mulino, et Fuà G., Zacchia C. (1983), *Industrializzazione senza fratture*, Bologne, il Mulino.
- 17 Le système monétaire européen (SME) fut établi en 1979 pour créer une « zone de stabilité monétaire » en Europe. Le 16 septembre 1992 (« mercredi noir »), la livre sterling fut chassée du mécanisme ; la lire italienne subit le même sort le 17 septembre.
- 18 Par exemple, au même moment, plusieurs des opérations d'infrastructure à Bologne étaient soutenues par le *Fondo per gli Investimenti e l'Occupazione* (FIO), fonds pour les investissements et l'emploi financé par l'État central, créé en 1982 et qui fonctionna jusqu'en 1999. La BEI cofinança plusieurs projets du FIO.
- 19 En 1992, l'opération « mains propres » (*Mani Pulite*) mit au jour un réseau de corruption impliquant les principaux partis politiques du pays, et entraîna la disparition de quelques-unes des formations qui avaient dominé le paysage politique italien dans les années d'après-guerre.
- 20 L'euro devient la monnaie fiduciaire en Italie comme dans les autres États membres de la zone euro le 1<sup>er</sup> janvier 2002.
- 21 Ce paragraphe est inspiré de Ciccrono G. et Saltari E. (2015), « Cyclical downturn or structural disease? The decline of the Italian economy in the last twenty years », *Journal of Modern Italian Studies*, mars 2015.
- 22 Voir *Études économiques de l'OCDE : Italie*, [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/etudes-economiques-de-l-ocde-italie\\_19990359](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/etudes-economiques-de-l-ocde-italie_19990359) (consulté le 26 septembre 2018).
- 23 Voir [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_en/analisi\\_programmazione/documenti\\_programmatici/Italy-s-Report-2002.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Italy-s-Report-2002.pdf) (consulté le 26 septembre 2018).
- 24 Banca d'Italia (2000), *Note sull'andamento dell'economia dell'Emilia-Romagna nel 1999*.
- 25 Voir <https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Engine/RAServeFile.php/f/Pubblicazioni/futurometropolitano.pdf> (consulté le 26 septembre 2018).
- 26 L'acronyme Iperbole signifie « Internet per Bologna e l'Emilia Romagna ».
- 27 Plus exactement, il s'agissait du deuxième prêt-cadre, le premier ayant été l'opération *Firenze Ambiente Urbano*.
- 28 Pour en savoir plus sur la façon dont les prêts-cadres sont utilisés actuellement, voir BEI-Comité des régions (2016), *Financer les programmes d'investissement à long terme de villes ou de régions : les prêts-cadres de la BEI* et, pour le contexte plus large, BEI-Comité des régions (2016), *La boîte à outils du programme urbain de l'UE*.
- 29 Pour mémoire, le projet type soutenu par un prêt « direct » devait avoir un coût d'investissement total minimum de 25 millions d'euros.
- 30 Voir Ufficio Studi Confindustria (2018), *Rapporto sulle economie territoriali*, mars 2018.
- 31 Dans le graphique 3, l'Italie du nord-est comprend les quatre régions suivantes : Émilie-Romagne, Vénétie, Frioul-Vénétie julienne et Trentin-Haut-Adige.
- 32 D'après les calculs économétriques contenus dans *Ufficio Studi Confindustria* (2018).
- 33 Dans les années 2013 à 2018, les plans triennaux de travaux publics de la Ville de Bologne représentaient des montants de l'ordre de 135 millions à 220 millions d'euros. Voir <http://www.comune.bologna.it/lavoripubblici/introduzione/123:7002/> (consulté le 10 octobre 2018).
- 34 Voir <https://www.bologna-airport.it/System/files/IR/Comunicati/29.01.2018-CS-PIANO-INVESTIMENTI-18-22-eng.pdf> (consulté le 26 septembre 2018).
- 35 Source : <http://www.inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione-residente-comune-dal-1973-0> (consulté le 10 octobre 2018).
- 36 Voir <http://www.inumeridibolognametropolitana.it/dati-statistici/popolazione/movimento-della-popolazione>.
- 37 Voir Istituto Cattaneo (2017), *La situazione economica e sociale bolognese*, Bologne, Fondazione di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo.
- 38 Voir [http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/flyer\\_sette\\_citta\\_english\\_low.pdf](http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/flyer_sette_citta_english_low.pdf) (consulté le 26 septembre 2018).
- 39 Voir Ernst and Young (2016), *Italia Smart. Rapporto Smart City Index 2016*.



- 40 Urban Center Bologna (2016), *Bologna città resiliente. Sostenibilità energetica e adattamento ai cambiamenti climatici*. [http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/quaderni/PAES\\_LR.pdf](http://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/images/quaderni/PAES_LR.pdf) (consulté le 10 octobre 2018).
- 41 Voir <http://www.blueap.eu/site/en/> (consulté le 10 octobre 2018).
- 42 Cela fait suite à l'approbation de la loi n° 56/2014 sur les métropoles, les provinces et les communautés d'agglomérations (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle Unioni e fusioni di comuni*).
- 43 <https://stats.oecd.org/Index.aspx?Datasetcode=CITIES#> (consulté le 11 octobre 2018).
- 44 Pour en savoir plus sur le projet « Modernisation de l'autoroute Florence-Bologne », voir <http://www.eib.org/fr/infocentre/stories/all/2014-january-01/the-florence-bologna-motorway.htm> (consulté le 25 septembre 2018).
- 45 Cette opération suit et complète un prêt global accordé en 2012, également acheminé par Cassa Depositi e Prestiti, la banque de développement italienne, pour aider les PME à se remettre des conséquences du tremblement de terre de la même année.
- 46 Le siège de la société est à Imola.
- 47 Voir la publication de la BEI et du Comité des régions de 2016 mentionnée plus haut.
- 48 Dans le graphique 8, RC=Calabre, BA=Bari, NA=Naples, GE=Gênes, TO=Turin, FI=Florence, VE=Venise, RM=Rome, MI=Milan, BO=Bologne.
- 49 *Piano Strategico Metropolitano (2016), Il posizionamento di Bologna. La Città metropolitana di Bologna si confronta con le altre città italiane ed europee* [http://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/News/Q3-Posizionamento\\_Bologna\\_%28doppia\\_pagina%29.pdf](http://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/News/Q3-Posizionamento_Bologna_%28doppia_pagina%29.pdf) (consulté le 11 octobre 2018).
- 50 Voir <http://statistica.comune.bologna.it/100grafici/prodotto-interno-lordo> (consulté le 10 octobre 2018).
- 51 Pour les tendances récentes, voir Istituto Cattaneo (2017), *La situazione economica e sociale bolognese*, Bologne, Fondazione di Ricerca Istituto Carlo Cattaneo.
- 52 Cette section s'appuie sur les recherches menées par Capecchi et al.(2015), *Tra storia e futuro, politiche per una regione smart*, Bologne, Il Mulino. Voir également <http://www.inchiestaonline.it/osservatorio-emilia-romagna/vittorio-capecchi-sergio-caserta-angiolo-tavanti-lemilia-romagna-tra-storia-e-futuro/> (consulté le 25 septembre 2018).
- 53 Voir Capecchi et al. (2015). Il s'agit des services exécutifs de l'autorité régionale (*assessorati*) et d'organes tels que ERVET (*Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio*), l'agence de mise en valeur touristique et économique de l'Émilie-Romagne, et ASTER, l'agence de la Région pour l'innovation et le transfert de technologies.

**Gianni Carbonaro** est membre du comité scientifique et conseiller principal auprès du Centre d'études industrielles de Milan, et chargé de recherche au laboratoire QASER de l'University College de Londres. Il a travaillé près de trente ans à la Banque européenne d'investissement, où il intervenait dans l'évaluation économique et financière de grands projets d'infrastructure. Ses domaines d'expertise actuels sont les investissements dans les villes intelligentes, la conception d'instruments financiers, l'évaluation de partenariats public-privé et les stratégies d'investissement d'impact.

**Chiara Pancotti** est spécialisée dans l'évaluation de projets d'aménagement et dans l'analyse des investissements en infrastructures au CSIL (Centre for Industrial Studies) et travaille sur des projets de politique publique avec des institutions dont la Commission européenne et le Parlement européen.



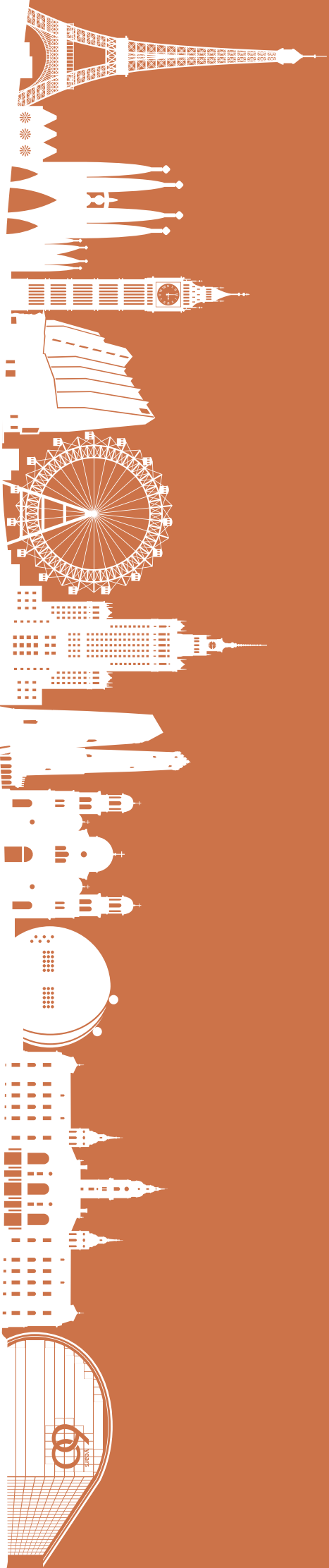
Gianni Carbonaro



Chiara Pancotti







Banque  
européenne  
d'investissement

*La banque de l'UE*