

EXAMENS ENVIRONNEMENTAUX DE L'OCDE : ITALIE 2013

Chapitre 2. Contexte de l'élaboration des politiques

Évaluation et recommandations

Au cours des dix dernières années, l'Italie a continué de développer sa législation et sa politique environnementales, dans le cadre principalement de ses obligations de membre de l'UE et de ses engagements internationaux. La politique environnementale italienne a dans certains cas devancé les prescriptions de l'UE. Les accords multilatéraux sur l'environnement ont également eu une influence sur l'évolution des politiques et de la législation. Le Code de l'environnement de 2006 a consolidé différentes lois environnementales, transposé plusieurs directives de l'UE, énoncé les principes clés d'une bonne gestion de l'environnement, simplifié de nombreuses réglementations et défini des procédures spécifiques pour renforcer la mise en œuvre. Toutefois, les efforts déployés pour inscrire les politiques environnementales dans un cadre plus cohérent, efficient et efficace ont souffert du degré de priorité relativement faible assigné à l'environnement durant une grande partie de la décennie. Des initiatives récentes, visant par exemple à promouvoir une économie verte, montrent que les pouvoirs publics accordent davantage d'importance aux problèmes d'environnement.

Le système de gestion environnementale de l'Italie a également évolué sous l'effet de la décentralisation massive des compétences législatives et administratives du gouvernement. Le processus de décentralisation a catalysé un certain nombre d'initiatives régionales et locales visant à améliorer les performances environnementales dans beaucoup d'endroits. Toutefois, il a aussi créé des ambiguïtés quant aux rôles respectifs des autorités nationales et régionales, et souvent aggravé les décalages et les incohérences dans la transposition des directives environnementales de l'UE. Les autorités nationales ayant tardé à définir des politiques-cadres en matière d'environnement, diverses approches, parfois contradictoires, ont vu le jour. Cette situation a nui à l'efficacité et l'efficacités des politiques nationales dans des domaines tels que la gestion des déchets et le changement climatique, par exemple, et s'est soldée par le maintien d'une politique environnementale fragmentaire, largement motivée par l'urgence et axée sur le court terme.

D'un point de vue économique, l'ensemble actuel de mesures environnementales ne permet pas d'instaurer un cadre stable qui encourage les investissements liés à l'environnement ; il génère en outre des coûts administratifs inutiles de mise en conformité et crée des règles du jeu inéquitables pour les entreprises. Il est aujourd'hui urgent de définir une vision stratégique nationale claire de la politique environnementale, qui soit en prise directe avec les grands objectifs économiques et sociaux du pays.

En 2006, le champ de compétences du ministère de l'Environnement a été élargi pour y intégrer les affaires maritimes, et le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer (MATTM) a été créé. En dépit de ses nouvelles responsabilités, le ministère a vu son budget réduit de 48 % entre 2006 et 2011. Une nouvelle compression d'environ 20 % est prévue pour la période 2011-14.

Elle aurait pour effet d'affaiblir encore la capacité du MATTM à définir et à appliquer des politiques cohérentes à l'échelle du pays tout entier. D'autres agences environnementales spécialisées apportent leur concours au MATTM. C'est le cas entre autres de l'Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement (ISPRA), qui a été restructuré et doté de moyens plus importants récemment. Un réseau d'agences régionales en charge de l'environnement appuie l'action des administrations infranationales, mais les moyens humains et financiers dont elles disposent sont très variables. Une solide base d'informations techniques a été constituée pour éclairer la prise de décisions sur les questions d'environnement, et les informations communiquées au public sur l'environnement sont aujourd'hui d'un abord plus facile. Des lacunes demeurent cependant et les capacités sont toujours insuffisantes pour effectuer des analyses économiques de problèmes environnementaux. Une coopération plus étroite entre l'administration et la communauté des chercheurs pourrait permettre de remédier en partie à cette situation.

Certains efforts ont été faits pour intégrer les considérations d'environnement dans la prise de décisions gouvernementale, mais sans grand succès. Une Commission du développement durable (C6SS) a été créée en 2002 dans le cadre du Comité interministériel de programmation économique (CIPE), qui est le principal organe interministériel chargé de la définition de la politique économique du pays, de l'élaboration des budgets pluriannuels et du suivi de leur exécution. Toutefois, la C6SS est restée assez peu active. Le CIPE devrait s'employer à mieux intégrer les questions d'environnement et de développement durable dans ses travaux, et dans ceux de ses organes consultatifs. Un recours plus systématique et rigoureux à l'analyse d'impact de la réglementation et à l'évaluation environnementale stratégique, ainsi qu'à l'évaluation *ex post* des politiques, pourrait aussi favoriser l'intégration des considérations environnementales dans les politiques et programmes sectoriels. Il conviendrait pour ce faire de développer une véritable culture de l'évaluation.

Au tournant du siècle, les performances environnementales des régions étaient extrêmement disparates et souvent liées au niveau de richesse, aux capacités et aux priorités politiques de chacune. La décentralisation a renforcé ces disparités et rendu la coordination verticale des politiques environnementales plus difficile. Il existe divers mécanismes pour assurer la coordination verticale des politiques en général (Conférence unifiée État-Régions-Communes, notamment) et des politiques d'environnement en particulier (Réseau des agences environnementales et Observatoire national de l'organisation et de la gestion des agences environnementales, notamment). En dépit des différents efforts, le potentiel de ces organes n'a pas été pleinement exploité. La dynamique amorcée pour établir un cadre national d'action environnementale plus homogène et cohérent pourrait être mise à profit pour donner un nouvel élan aux organes chargés de l'environnement. Compte tenu de l'expérience acquise dans le domaine de la politique régionale, les décaissements de fonds alloués aux activités intéressant l'environnement devraient être liés aux performances. Ils devraient également aller de pair avec des mesures de soutien méthodologique et de renforcement des capacités, relayées par exemple par le Réseau des agences environnementales.

L'Italie a fait des progrès en se dotant d'un cadre de gestion pour les principaux polluants. La simplification des procédures de délivrance des autorisations environnementales a contribué à réduire la charge administrative pesant sur les petites et moyennes entreprises, qui occupent une place importante dans l'industrie italienne. Cependant, près de 600 grandes installations attendent toujours de recevoir une autorisation intégrée alors que le délai prévu par la directive de l'UE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution est dépassé de cinq ans. Pour renforcer le contrôle de l'application des conditions stipulées dans les autorisations, des inspections basées sur le risque ont été mises en place, les procédures d'inspection ont été simplifiées et l'efficacité des réponses en cas de non respect a été renforcée. Cependant, les disparités régionales font qu'il est difficile d'assurer une application homogène des prescriptions environnementales. Des mesures importantes ont été prises, en particulier par le Commandement des carabinieri pour la protection de l'environnement et le Corps forestier d'État, pour réprimer les activités criminelles, mais les efforts doivent être poursuivis notamment pour lutter contre le

trafic et l'élimination illicites de déchets, de même que la construction sauvage et le braconnage. L'élaboration, en étroite coopération avec les régions, de stratégies homogènes à l'échelle nationale dans des domaines tels que la gestion des déchets et le contrôle de l'application, devrait permettre de réduire le champ des activités illicites. Le public et les médias pourraient être davantage associés aux efforts pour améliorer le respect des prescriptions environnementales.

L'Italie a été l'un des premiers pays à ratifier la Convention d'Aarhus en 2001. Depuis, d'autres mesures ont été prises pour améliorer l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice, conformément aux prescriptions de l'UE en matière d'environnement. Les référendums consultatifs locaux ont influé sur les processus décisionnels relatifs à l'environnement : le lancement de l'Ecopass à Milan en est un exemple. En dépit des divers mécanismes mis en place pour assurer la communication d'informations et la participation du public à la prise de décisions environnementales, le dialogue avec les partenaires sociaux n'est pas systématique, souffre d'une certaine polarisation, et se limite souvent aux situations d'urgence ou aux projets les plus en vue. Beaucoup de conflits traînent en longueur, souvent parce que le public n'a pas été impliqué assez tôt, et/ou parce que les différentes solutions envisageables n'ont pas reçu suffisamment d'attention. Tous les partenaires devraient prendre une part active et constructive à l'élaboration d'une vision stratégique nationale pour l'environnement.

Recommandations

- En consultation avec toutes les parties prenantes, élaborer des stratégies nationales claires pour les questions qui nécessitent la définition d'approches communes ou concordantes au niveau régional et municipal (gestion de l'eau et des déchets et contrôle du respect des dispositions environnementales, par exemple).
- Intensifier les efforts pour améliorer la cohérence et l'harmonisation des prescriptions environnementales dans toutes les régions, notamment : en redynamisant le Réseau des agences environnementales en vue de donner des orientations et de renforcer les capacités, en mettant en commun les bonnes pratiques et en évaluant et comparant les performances.
- Délivrer les autorisations environnementales intégrées aux entreprises qui ne les ont pas encore reçues et qui ont d'importants impacts sur l'environnement ; continuer de simplifier et rationaliser les prescriptions environnementales applicables aux petites et moyennes entreprises afin de réduire les coûts et obstacles administratifs.
- Redoubler d'efforts pour combattre la criminalité environnementale, notamment en ce qui concerne les déchets et l'utilisation des terres.
- Renforcer les capacités pour pouvoir effectuer des analyses économiques *ex ante* et *ex post* des politiques environnementales ; développer les activités gouvernementales de collecte d'informations économiques concernant l'environnement et resserrer les liens entre l'administration et la communauté des chercheurs afin de mieux utiliser les compétences analytiques de ces derniers à l'appui de l'élaboration des politiques.
- Continuer de renforcer et d'harmoniser la façon dont sont menées les procédures d'EES et d'EIE dans les régions ; faire en sorte que le public soit associé aux procédures à un stade suffisamment précoce et que les autres options envisageables soient dûment prises en considération.

Chapitre 3. Vers une croissance verte

Évaluation et recommandations

La croissance de l'économie italienne a été léthargique pendant une grande partie des années 2000 en raison principalement de la faible progression de la productivité. En réponse à la crise économique de 2008 et à la détérioration de ses finances publiques, l'Italie a appliqué plusieurs mesures d'assainissement budgétaire et de relance de la croissance économique. Certaines de ces mesures comportaient une dimension environnementale, qu'il s'agisse de l'augmentation des taxes sur les carburants, des incitations en faveur des économies d'énergie ou encore de la poursuite de la libéralisation des services énergétiques, de transport et d'environnement. Il se peut en revanche que d'autres mesures, notamment la prorogation de la réduction du droit d'accise sur le gazole pour les transporteurs routiers, aient eu un impact négatif sur l'environnement. En outre, les mesures par ailleurs bénéfiques prises pour alléger les formalités administratives risquent d'affaiblir les prescriptions environnementales. Dans l'ensemble, la dimension environnementale de ces mesures est restée limitée et a souffert d'un manque de cohérence.

Beaucoup reste à faire pour intégrer les considérations d'environnement dans la politique économique. Le Document d'économie et de finance (*Documento di Economia e Finanza*, DEF) adopté chaque année par le Parlement, qui définit l'axe central de la politique économique, comporte certaines indications sur les priorités stratégiques du gouvernement en matière d'environnement. Toutefois, les éléments qu'il contient forment à l'heure actuelle un cadre limité, à court terme et insuffisamment stable pour permettre à l'Italie de définir ses priorités en matière de croissance verte. Une stratégie de croissance verte à long terme pourrait offrir un cadre d'action plus stable, condition essentielle pour stimuler l'investissement en faveur de l'économie verte.

Le produit des taxes liées à l'environnement représentait 2.6 % du PIB et 6.1 % du total des recettes fiscales en 2010, soit plus que les moyennes correspondantes de l'OCDE. Le rôle de ces taxes s'est cependant affaibli depuis dix ans et la pression fiscale réelle sur l'énergie a diminué. Toutefois, la pression fiscale sur l'énergie, et les taux appliqués à l'essence et au gazole sont parmi les plus élevés d'Europe. Ces taxes devraient pouvoir être restructurées dans l'optique de l'environnement pour chercher à mieux rendre compte des externalités environnementales. Par exemple, les droits d'accise varient fortement selon les combustibles et carburants et selon les utilisateurs, et ils n'affectent pas toujours le même prix au carbone. Le droit d'accise sur le gazole était toujours inférieur de 23 % à celui sur l'essence en 2011, ce qui n'est pas justifié du point de vue de l'environnement. Les taxes sur les véhicules, de transport de marchandises en particulier, ne tiennent pas pleinement compte de leurs émissions de CO₂ et d'autres polluants.

Plusieurs exemptions partielles ou totales sont appliquées aux combustibles selon leur usage, ce qui en réduit le prix pour certains utilisateurs finals qui sont ainsi moins incités à économiser l'énergie. Bénéficiant de telles exemptions les combustibles utilisés pour la production d'électricité, en agriculture, dans les installations industrielles et pour le transport routier de marchandises. Les dispositions fiscales particulières appliquées à l'énergie et aux transports auraient entraîné, selon les estimations, un manque à gagner équivalent à 0.2 % du PIB en 2010. Cette même année, le ministère de l'Économie et des Finances a fait un geste positif en lançant le premier examen général des dépenses fiscales. Cette initiative constitue un bon point de départ pour mettre en évidence et réformer les dépenses fiscales inefficaces du point de vue économique, social et environnemental.

Le ratio impôts/PIB est élevé en Italie, c'est pourquoi il est difficile d'augmenter encore les recettes fiscales. Cependant, l'élargissement et la restructuration de la fiscalité environnementale de même que l'élimination des avantages fiscaux écologiquement dommageables pourraient contribuer à

l'assainissement des finances publiques. Cette réorientation pourrait en outre favoriser la mise en place d'un régime fiscal plus propice à la croissance en réduisant les impôts frappant le travail et les entreprises. Le projet de réforme de l'ensemble de la fiscalité présenté par le gouvernement en avril 2012 comporte pour la première fois de façon explicite une composante environnementale. Il serait judicieux de profiter de cette occasion pour donner plus de poids à l'environnement dans le projet de réforme.

Les dépenses publiques et privées consacrées à la gestion des déchets, des eaux usées et des ressources en eau sont restées pratiquement stables autour de 2.2 % du PIB. Une part croissante des investissements dans les secteurs de l'eau et des déchets a été financée par des entreprises de services collectifs assurant la fourniture de services environnementaux sur une base commerciale. Cependant, ces entreprises continuent de jouer un rôle assez limité dans la plupart des régions méridionales. Le niveau de tarification des services ne permet souvent pas de couvrir leurs coûts et de garantir les investissements nécessaires. Dans l'ensemble, la qualité des services publics locaux, d'eau, de gestion des déchets et de transport notamment, varie considérablement selon les régions. Dans plusieurs cas, des marchés pour la fourniture de ces services ont été attribués sans appels d'offres publics, et les sanctions n'ont pas été systématiques lorsque la qualité du service n'était pas au rendez-vous. Le contrôle de la concurrence et la surveillance réglementaire laissent aussi à désirer et se caractérisent souvent par des conflits d'intérêts au niveau local.

Les fonds de développement régional de l'UE ont été l'une des principales sources de financement des investissements publics liés à l'environnement et ont complété les apports nationaux, en particulier dans les régions méridionales. Quelque 15 % des crédits de l'UE et des fonds nationaux correspondants alloués pour la période de programmation 2007-13 ont été destinés aux sources d'énergie renouvelables, à la maîtrise de l'énergie et aux infrastructures environnementales. Les programmes d'allocation des fonds européens ont été de plus en plus souvent étayés par des analyses approfondies des besoins d'investissements, et des indicateurs ont été utilisés pour suivre les progrès accomplis. L'Italie a aussi mis en place des procédures innovantes axées sur les résultats pour ses décaissements de fonds. Des progrès seraient toutefois possibles sur le plan de l'exécution des investissements prévus et de la réalisation des résultats attendus.

Certains secteurs de biens et services liés à l'environnement, dont ceux de l'eau et de la gestion des déchets, l'agriculture biologique et les renouvelables, ont connu une évolution économique favorable, également positive en termes d'emploi. Le nombre d'emplois hautement et moyennement qualifiés a augmenté dans ces secteurs, qui ont bénéficié de programmes d'enseignement et de formation ciblés. Un nombre croissant d'entreprises, y compris des PME, ont investi dans la protection de l'environnement ainsi que dans l'efficacité énergétique et des ressources, et produit des innovations environnementales. Les investissements dans les secteurs de l'eau et des déchets s'établissaient à un peu moins de 6 milliards EUR en 2010, alors que ceux destinés aux énergies renouvelables atteignaient selon les estimations 21 milliards EUR en 2011, soit 43 % de plus que l'année précédente. Il semblerait que l'Italie soit l'un des champions des énergies renouvelables à l'échelle mondiale et européenne en termes d'investissement, de chiffre d'affaires et d'emploi. Les investissements dans ce secteur ont été stimulés par divers programmes de soutien portant notamment sur les tarifs d'achat et les certificats verts. Le certificat blanc et d'autres dispositifs en faveur de l'efficacité énergétique ont contribué à l'émergence d'un marché dynamique des services énergétiques. Les coûts de la plupart de ces initiatives sont financés en fin de compte par les consommateurs d'électricité. Cependant, la progression de l'emploi et du chiffre d'affaires du secteur des énergies propres est à mettre au compte principalement des segments d'aval : installation, exploitation et maintenance des équipements utilisant de l'énergie renouvelable.

En dépit de certains progrès, les performances dans les segments situés plus en amont du secteur des biens et services environnementaux et de l'éco-innovation ne sont pas à la hauteur du potentiel de l'Italie. Cette situation fait écho à la faible capacité d'innovation du pays d'une façon plus générale. Les dépenses

de R-D liées à l'environnement et à l'énergie ont augmenté dans les années 2000. Le nombre de demandes de brevets a crû plus rapidement pour les technologies des énergies renouvelables que pour n'importe quel autre type de technologies. Cependant, les dépenses de R-D et les demandes de brevets restent faibles comparées à celles de la plupart des autres grands pays. La panoplie de mesures dont s'est dotée l'Italie en matière d'éco-innovation penche nettement du côté de l'offre. Une application plus stricte de la législation environnementale et des mesures de verdissement des marchés publics stimulerait la demande de technologies environnementales et les débouchés de marché correspondants. Les efforts doivent être poursuivis pour promouvoir la coopération entre les secteurs, les différents niveaux d'administration, le public et le privé et les milieux universitaires. Il importe en outre d'étudier les meilleurs moyens de soutenir l'éco-innovation dans les petites et moyennes entreprises. Les états généraux de l'économie verte (*Stati Generali della Green Economy*), lancés en 2012, pourraient apporter des éléments constructifs utiles pour mettre en place le cadre d'action de l'éco-innovation dont manque actuellement le pays.

Au niveau international, l'Italie a soutenu activement la mise en œuvre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et de la Recommandation de l'OCDE sur des approches communes concernant l'environnement et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, en allant dans certains cas au-delà de leurs prescriptions. Depuis 2007, l'Italie a assigné un degré de priorité plus élevé aux questions environnementales dans le contexte de son programme d'aide publique au développement (APD). L'aide axée sur l'environnement représentait en moyenne 41 % de l'aide totale ventilable par secteur en 2009, ce qui est beaucoup comparé aux chiffres de nombreux autres membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD). Des priorités ont été établies entre les problèmes visés et les pays partenaires. Un groupe interministériel a été créé pour assurer la cohérence des politiques en matière de développement. En 2011, des lignes directrices visant l'intégration après-coup de l'environnement dans la coopération pour le développement ont été publiées. Cependant, les progrès réalisés récemment pour intégrer l'environnement dans la coopération pour le développement doivent être replacés dans le contexte d'une APD globalement faible : en 2011, l'APD a représenté 0.19 % du revenu national brut, chiffre nettement inférieur à la moyenne du CAD de l'OCDE (0.31 %) et à l'objectif 2010 de l'UE (0.51 %), et très éloigné de l'engagement international pour 2015 (0.7 %).

Recommandations

- Charger le Comité interministériel de programmation économique (CIPE) de préparer une stratégie de croissance verte établissant un cadre d'action clair et cohérent à suffisamment long terme afin, notamment, de stimuler l'investissement en faveur d'une économie verte ; suivre et rendre compte de la mise en œuvre de cette stratégie en liaison avec le Document d'économie et de finance annuel.
- Mettre en œuvre, dans le cadre de la réforme fiscale proposée, une vaste réforme de la fiscalité environnementale qui : i) élimine les dispositions fiscales spéciales dommageables pour l'environnement et économiquement inefficaces ; ii) restructure les taxes sur l'énergie et les véhicules afin de mieux tenir compte des externalités environnementales, y compris des émissions de gaz à effet de serre ; et iii) prévoit la possibilité de réformer les écotaxes existantes sur l'utilisation des ressources et la pollution (prélèvements d'eau, rejets d'eaux usées, pesticides, engrais et matériaux d'emballage, par exemple) ou d'en appliquer de nouvelles.
- Maintenir une surveillance régulière des dépenses fiscales ; créer un mécanisme pour étudier systématiquement l'impact que pourraient avoir les subventions directes et indirectes existantes ou proposées sur l'environnement.
- Chercher à améliorer encore l'efficacité des services publics locaux liés à l'environnement, notamment la gestion des déchets, l'eau et les transports locaux : en assurant un cadre réglementaire stable, pour le financement de ces services en particulier ; en appliquant des redevances d'utilisation

permettant un recouvrement durable des coûts ; en veillant au respect des règles de concurrence (procédures d'adjudication publique, par exemple) ; et en assurant, par le biais d'autorités réglementaires indépendantes, un suivi systématique de l'efficacité et de la qualité des services des entreprises de services collectifs.

- Améliorer l'efficacité des fonds de développement régionaux finançant des investissements environnementaux en assujettissant les décaissements au respect de conditions préalables (plans sectoriels et cadres réglementaires rationnels, existence de fonds de contrepartie suffisants, par exemple), et à la réalisation de certains objectifs de qualité mesurables dans la fourniture des services environnementaux.
- Élaborer et mettre en œuvre un cadre général pour promouvoir l'éco-innovation en trouvant un bon équilibre entre le renforcement du soutien public à la R-D et l'action sur la demande (normes axées sur l'innovation et incitations économiques) ; améliorer la coordination des politiques industrielles, de l'innovation et de l'éco-innovation entre le gouvernement central et les régions, et entre les établissements universitaires et le secteur des entreprises.
- Continuer de renforcer la formation et l'éducation environnementales en vue de disposer d'une main-d'œuvre qualifiée adaptée aux besoins de l'économie verte, et de faciliter la transition de la main-d'œuvre des secteurs d'emploi traditionnels en perte de vitesse vers les secteurs « verts » qui montent.
- Continuer de renforcer la composante environnementale de l'APD en tenant compte des avantages comparatifs de l'Italie, tout en augmentant le budget d'APD conformément aux obligations des membres de l'UE et aux autres obligations internationales.

Chapitre 4. Gouvernance environnementale pluri-niveaux : l'eau

Évaluation et recommandations

En dépit d'une pluviométrie annuelle moyenne relativement élevée, les disponibilités en eau douce par habitant de l'Italie sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE. Cette situation s'explique par une importante évapotranspiration, de forts taux de ruissellement et une capacité de stockage limitée. La répartition inégale des ressources en eau selon les saisons et les régions rend la gestion de l'eau encore plus complexe. Alors que le nord de l'Italie dispose de ressources abondantes, le Sud est confronté à des pénuries, compensées par une augmentation des prélèvements dans les nappes souterraines (qui dépassent souvent les taux de recharge des aquifères) et des transferts d'eau entre régions. L'Italie est généralement considérée comme un pays souffrant de stress hydrique, et la concurrence entre les différentes utilisations de la ressource risque d'aller croissant. Le changement climatique ne fera qu'exacerber ces pressions.

Les pressions exercées par la pollution ont diminué au cours des dix dernières années sous l'effet de l'amélioration de la prévention et du contrôle de la pollution, et, plus particulièrement au lendemain de la crise de 2008-09, en raison du ralentissement de l'activité économique. Les ressources en eau restent cependant exposées à d'importantes charges de polluants rejetés par l'industrie, les ménages et l'agriculture, en particulier dans les zones industrialisées et densément peuplées du nord du pays. La pollution de l'eau aggrave encore les problèmes d'approvisionnement. Plus d'un tiers des eaux de surface et 11 % des eaux souterraines ne seront pas conformes aux objectifs de « bon état écologique » de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE en 2015.

Avant 2000, la gestion de l'eau a fait l'objet en Italie d'une importante réforme, qui a notamment consisté à introduire une approche par bassin hydrographique et à regrouper les services de distribution d'eau et d'assainissement. En dépit de ces avancées, la gouvernance de l'eau demeure excessivement complexe, elle obéit le plus souvent à une logique de gestion de crise et elle privilégie les solutions à court terme. Face aux incertitudes stratégiques et juridiques actuelles, il est urgent de définir une vision stratégique pour le secteur. Cette vision devra tabler sur une gouvernance pluri-niveaux plus efficace, une meilleure cohérence des politiques et un recadrage de la planification autour des priorités nationales et locales, un recours plus systématique aux instruments économiques, une concordance plus étroite entre les frontières hydrologiques et le champ d'action des autorités de bassin, des systèmes d'information exhaustifs et homogènes, et des dispositifs financiers et réglementaires plus performants pour encadrer les prestations de services. Cette vision devra être élaborée en concertation avec un large éventail d'acteurs aux niveaux national et infranational pour définir les objectifs et trouver des solutions innovantes.

Dans les années 2000, la transposition de la DCE de l'UE a donné un nouvel élan aux efforts visant à unifier la législation relative à l'eau, rationaliser les institutions de gestion de l'eau, et améliorer l'efficacité d'utilisation de la ressource. Toutefois, les mesures appliquées ont ajouté à la complexité du système de gouvernance de l'eau. Il a été proposé en 2006 de remplacer les autorités de bassin par huit autorités de district hydrographique pour assurer la mise en œuvre d'une partie des principales dispositions de la DCE. Ces propositions ont toutefois été bloquées par des groupes d'intérêt pour divers motifs, dont des consultations parfois inadéquates avec les régions. Les dispositions mises en place par le gouvernement dans le cadre des pouvoirs dont il dispose en cas d'état d'urgence ont encore compliqué les modalités de gouvernance, la gestion de certains bassins se trouvant partagée entre de multiples autorités. Les plans de gestion des bassins hydrographiques, qui ont ultérieurement vu le jour en application de la DCE, reflétaient l'incertitude institutionnelle et n'apportaient guère de valeur ajoutée par rapport aux plans de gestion des cours d'eau préparés par les régions.

Sur la base des réformes précédentes, il a été procédé à un vaste regroupement des fournisseurs de services d'eau. Suite à la création des zones de gestion optimale (ATO), le nombre de compagnies des eaux a été ramené de plus de 8 000 à 115 au cours des 15 dernières années. Cette concentration a permis de réaliser des économies d'échelle, d'améliorer la planification et, dans certains cas, de donner aux activités de ces compagnies une orientation plus commerciale. Cependant, la gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement demeure médiocre et souffre d'incertitudes et d'ambiguïtés. Les autorités chargées de superviser les ATO et les compagnies (AATO) n'ont pas disposé de moyens suffisants pour contrôler efficacement les prestataires de services d'eau. Les contrats entre les AATO et les compagnies ont été mal formulés, dans bien des cas, ce qui a créé des incertitudes quant à leur interprétation et à la résolution des conflits. La présence de représentants locaux dans les AATO et les compagnies des eaux a suscité des conflits d'intérêts. Les efforts engagés pour établir une séparation plus claire entre les compagnies et les communes se sont enlisés. Des mesures ont été prises pour supprimer les AATO mais, faute de précisions sur les institutions qui les remplaceraient, beaucoup ont continué de fonctionner. Le référendum sur l'eau de 2011, qui a considérablement réduit le rôle du secteur privé, a encore créé de nouvelles incertitudes. Le flou et les lacunes des dispositifs de gouvernance font que la qualité des services d'eau en Italie est inférieure à celle de nombreux autres pays de l'OCDE (par exemple, la consommation d'eau non facturée est relativement élevée, et l'accès à des infrastructures efficaces de traitement des eaux usées est relativement limité).

Un organe de réglementation tarifaire a été créé dans les années 90, puis restructuré suite à l'adoption du Code de l'environnement en 2006. Cet organe est resté inefficace, faute de disposer de pouvoirs d'exécution et des moyens nécessaires. En conséquence, les tarifs ont été fixés à l'échelle des ATO. Les niveaux de tarification ainsi établis n'ont pas permis de couvrir les coûts de maintenance ou de renouvellement des infrastructures, et le manque de transparence a créé des obstacles aux nouveaux entrants sur le marché. Les fonctions de supervision des services d'eau ont été récemment attribuées à l'Autorité italienne de l'électricité et du gaz (AEEG), ce qui pourrait marquer un pas dans la bonne direction. Si l'on en croit l'expérience tirée de la gestion des autres services d'utilité publique, ce nouveau cadre réglementaire devrait renforcer la gestion financière des compagnies des eaux de plusieurs façons, notamment en réduisant les risques réglementaires et juridiques, en particulier dans les régions où ces risques sont jugés élevés par les marchés financiers ; en permettant de nouvelles économies d'échelle et le recours plus large à des produits financiers novateurs capables d'assurer le financement des infrastructures de l'eau pendant toute la durée de vie des équipements ; et en introduisant l'évaluation comparative des performances des compagnies des eaux.

L'Italie a recouru à toute une gamme d'instruments économiques pour assurer la gestion de l'eau. Ces instruments sont cependant appliqués de telle façon qu'ils n'ont pas toujours conduit à une utilisation plus efficiente de la ressource et n'arrivent pas à produire les recettes nécessaires pour investir dans les infrastructures. Les tarifs des services de distribution d'eau et d'assainissement, bien qu'ils aient été relevés, demeurent très inférieurs à ceux appliqués dans bon nombre de pays de l'OCDE. De grandes quantités d'eau utilisées ne sont pas facturées et, dans plusieurs régions, le taux d'encaissement des paiements dus par les utilisateurs reste faible. Les autres instruments mis en œuvre pour gérer les ressources en eau sont les autorisations de prélèvement, les quotas d'eau, et diverses redevances sur l'usage de l'eau et les rejets polluants. Les redevances sur les prélèvements d'eau restent néanmoins peu élevées et les exemptions, nombreuses. L'actuelle réorganisation de la gestion de l'eau et la révision des plans de gestion des districts hydrographiques offrent l'occasion de repenser l'ensemble des instruments économiques appliqués au secteur de l'eau, et soulignent la nécessité de réformer le cadre juridique. Les responsabilités en matière de fixation des redevances et d'affectation des recettes produites devraient être liées plus étroitement à la planification et la gestion des districts hydrographiques.

Le suivi et la collecte de données qualitatives et quantitatives sur l'eau restent problématiques au niveau national et dans plusieurs régions. Durant la dernière décennie, et sous l'égide de l'Agence de

protection de l'environnement (ISPRA), l'Italie a renforcé sa capacité de collecte de données hydrogéologiques, physiques et météorologiques afin d'améliorer le suivi en temps réel et de normaliser les méthodologies à l'échelle du pays. La base d'informations continue toutefois de présenter de nombreuses lacunes notamment en ce qui concerne les prélèvements d'eau aux niveaux régional et local. Les analyses économiques ont toujours du mal à trouver leur place dans le processus d'élaboration des politiques de l'eau. L'ISPRA et le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer emploient très peu de spécialistes de l'économie de l'eau. Ce manque de capacités pourrait être comblé en faisant davantage appel aux compétences des institutions universitaires.

Recommandations

- Élaborer une vision stratégique commune à long terme pour définir la façon dont l'administration centrale peut appuyer le plus efficacement possible l'action des autorités régionales et locales dans le domaine de la gestion des ressources en eau, en tenant compte des disparités territoriales sur le plan de l'abondance de la ressource, des priorités de l'action publique et des capacités.
- Simplifier les dispositifs institutionnels de gestion des bassins hydrographiques et les rendre plus efficaces et efficaces en les faisant concorder le mieux possible avec les bassins et en créant une autorité par district ; renforcer leurs capacités de planification et assurer la coordination avec les priorités nationales et locales ; faire en sorte que des dispositions adéquates soient prises pour assurer la participation des parties prenantes et du public à la prise de décisions, dans un souci de transparence et de responsabilisation.
- Recourir de façon plus systématique aux instruments économiques (redevances de prélèvement et de pollution, et droits d'utilisation) pour assurer une gestion efficace et un financement durable des ressources en eau au niveau des bassins hydrographiques, y compris pour financer les mesures d'adaptation au changement climatique.
- Veiller à ce que la nouvelle autorité de réglementation du secteur de l'eau dispose de suffisamment de moyens humains et financiers pour assumer les principales fonctions de réglementation du secteur de la distribution d'eau et de l'assainissement, notamment pour promouvoir le recouvrement durable des coûts et pour réaliser des évaluations comparatives des performances des compagnies des eaux.
- Améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des informations sur les aspects économiques et financiers de la gestion des ressources en eau ; approfondir l'analyse des facteurs qui exacerbent la concurrence entre les diverses utilisations de l'eau, et étudier les arbitrages à opérer.

Chapitre 5. Changement climatique

Évaluation et recommandations

Après plus de dix années de croissance ininterrompue, les émissions nationales de gaz à effet de serre (GES) de l'Italie ont amorcé une baisse dans la seconde moitié des années 2000. Plusieurs facteurs ont contribué à ce fléchissement, notamment la poursuite du passage au gaz naturel, la progression des sources d'énergie renouvelable, et certaines améliorations de l'efficacité énergétique. La grave récession économique intervenue à la fin des années 2000 a également joué un rôle déterminant dans cette évolution. Dans l'ensemble, les émissions de GES ont reculé de 9 % entre 2000 et 2010. L'intensité énergétique et l'intensité carbone de l'économie italienne, qui étaient déjà relativement faibles, ont aussi continué de baisser, mais de façon inégale selon les régions. En tenant compte de l'absorption des GES par les puits forestiers, en 2010 les émissions avaient diminué de 6.2 % par rapport aux niveaux de 1990, l'objectif de Kyoto étant une réduction de 6.5 % en 2008-12. Pour atteindre cet objectif, il sera recouru si nécessaire à l'achat de crédits carbone.

La politique de l'Italie en matière de changement climatique s'inscrit largement dans le cadre des politiques climatiques et énergétiques de l'UE. La politique climatique relève d'une façon générale du gouvernement central, mais les prérogatives des régions en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ont été étendues. En dépit de l'amélioration des arrangements institutionnels pour assurer la coordination horizontale et verticale, la coordination des politiques s'est souvent révélée difficile. Cette situation, compliquée encore par le niveau inégal des capacités administratives et la diversité des approches selon les régions, a entraîné des retards de mise en œuvre et d'investissement. L'atténuation du changement climatique, qui ne faisait pas partie des priorités politiques pendant une grande partie de la dernière décennie, a bénéficié dernièrement d'un regain d'attention. Une stratégie nationale d'adaptation climatique est aussi en cours d'élaboration. Depuis 2011, le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer (MATTM) rend compte chaque année des progrès accomplis par l'Italie au regard de ses engagements internationaux de réduction des émissions de GES dans le Document d'économie et de finance.

Un plan national de réduction des émissions de GES, adopté en 2002 et révisé ultérieurement, décrit les principales approches retenues par l'Italie pour atteindre l'objectif de Kyoto et propose toute une série de mesures d'atténuation. Ce plan a également établi une procédure annuelle de suivi et d'établissement de rapports. Toutefois, il ne précise pas quelles mesures (autres que l'achat de crédits carbone internationaux) seraient utilisées pour se rapprocher de l'objectif fixé, et il charge les ministères et autorités compétents de définir les mesures spécifiques. En 2012, le MATTM a présenté un projet de plan visant la réalisation de l'objectif de l'UE pour 2020. Ce plan corrige les faiblesses des plans précédents. Il intègre les mesures prévues dans les plans nationaux concernant les renouvelables et la maîtrise de l'énergie, ainsi que les initiatives régionales soutenues par l'UE et les fonds nationaux de développement régional. Des efforts restent à faire pour évaluer le rapport coût-efficacité des mesures qu'il contient.

L'Italie a laissé une plus large place aux instruments économiques dans sa politique d'atténuation du changement climatique. Le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE, lancé en 2005, couvre environ 40 % des émissions de GES de l'Italie. Ce pourcentage est moins élevé que dans les autres grandes économies de l'UE, ce qui fait que la plupart des réductions d'émissions doivent résulter de mesures nationales dans les secteurs hors SEQE. Contrairement à ce que l'on a observé dans la plupart des autres pays participant au SEQE, les installations italiennes ont acheté des quotas sur le marché dès les premières années car leurs émissions dépassaient les quotas alloués. La fin de la décennie a été cependant marquée par une surallocation de quotas sous l'effet principalement de la crise économique. Il reste à savoir si le SEQE conduira à des prix des quotas de CO₂ suffisamment stables et élevés pour inciter l'investissement dans les technologies bas carbone. Des mesures complémentaires pourraient donc être

nécessaires. Le SEQUE pourrait être utilement complété par une forme de taxe carbone sur les produits énergétiques utilisés dans les secteurs non concernés par le système d'échange, en particulier les transports et les services, afin d'uniformiser le prix du carbone dans l'ensemble de l'économie. Les taxes énergétiques qui étaient déjà élevées en Italie ont été récemment relevées, mais les taux appliqués ne reflètent pas pleinement ni systématiquement les émissions de CO₂ et les autres externalités environnementales des combustibles, carburants et autres sources d'énergie.

La stratégie adoptée par l'Italie pour atteindre ses objectifs d'atténuation du changement climatique a fortement mis l'accent sur l'utilisation accrue des énergies renouvelables. Les incitations économiques en faveur de la production d'électricité, sous forme de tarifs d'achat et de certificats négociables d'énergie renouvelable (certificats verts), ont constitué l'élément central des politiques de promotion du renouvelable. Ces programmes de soutien ont fait considérablement augmenter la production d'électricité renouvelable et contribué à stimuler la croissance et l'emploi dans le secteur des énergies renouvelables. Ces sources comptaient globalement pour 10 % de la consommation finale brute d'énergie en 2010, contre moins de 5 % en 2005, et dépassaient l'objectif intermédiaire fixé par le Plan d'action national pour les énergies renouvelables. L'Italie est donc bien partie pour atteindre en 2020 l'objectif de 17 % d'énergies renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie. Ces progrès rapides se sont toutefois accompagnés d'une hausse des coûts, due essentiellement à la forte croissance de la capacité solaire photovoltaïque installée. La priorité a été donnée à l'énergie solaire au détriment d'autres options plus rentables, telles que l'utilisation de sources renouvelables pour le chauffage et la climatisation. De plus, selon les estimations, le coût d'une tonne de GES évitée grâce à ces incitations est relativement élevé. Le gouvernement a pris une initiative judicieuse en adoptant en 2011-12 de nouvelles règles destinées à aligner les incitations sur la baisse des coûts des technologies renouvelables, à corriger le parti pris en faveur de l'électricité solaire, et à mieux maîtriser les coûts pour les consommateurs d'électricité jusqu'en 2020.

L'Italie est déjà aux avant-postes de l'Europe pour le développement de réseaux intelligents, qui devraient faciliter l'intégration dans le réseau de distribution des petites sources de production intermittente d'électricité renouvelable géographiquement dispersées dont le nombre va croissant. Le déploiement de compteurs intelligents, qui constitue la première étape de la construction de ces réseaux, est quasiment achevé. Toutefois, comme beaucoup d'autres pays, l'Italie doit encore développer ses réseaux, notamment de transport d'électricité dans les régions méridionales et les îles, où le potentiel des renouvelables est élevé. Si des progrès ont été réalisés pour simplifier certaines procédures administratives, les procédures d'aménagement de l'espace et d'autorisation pour la construction d'installations et l'extension des réseaux sont complexes et varient d'une région à l'autre. Cette situation peut freiner l'investissement en faveur des énergies renouvelables. En 2012, le gouvernement central et les autorités régionales sont convenus de partager les objectifs en matière d'énergies renouvelables entre les régions. Même si elle risque d'induire une perte d'efficacité économique, cette décision pourrait permettre d'améliorer la gouvernance et de gagner en efficacité, et encourager l'investissement. Un suivi systématique et rigoureux sera indispensable pour assurer le succès de cette entreprise.

L'Italie a adopté plusieurs mesures réglementaires et instruments économiques pour promouvoir la maîtrise de l'énergie, dont des incitations fiscales et un mécanisme d'échange. Ces mesures ont contribué à faire en sorte que les économies d'énergie dépassent l'objectif intermédiaire fixé par le Plan d'action pour l'efficacité énergétique, principalement en ce qui concerne la consommation d'électricité du secteur résidentiel. Les progrès réalisés dans les secteurs des services et des transports ont été plus modestes et moins importants que prévus, ce qui montre qu'il est nécessaire d'intensifier les efforts. Il ressort des analyses que les mesures d'économie d'énergie ont été efficaces par rapport à leur coût et produit des avantages (en termes de coûts énergétiques évités) bien supérieurs aux coûts assumés par les consommateurs d'énergie et les contribuables. La création d'un marché de certificats d'économie d'énergie (certificats blancs) a été la mesure la plus rentable. Ce marché pourrait être étendu et renforcé. Le système

actuel d'incitations pourrait aussi gagner en efficacité si l'on généralisait et systématisait la certification des performances énergétiques des bâtiments, qui varie actuellement selon les régions.

En dépit des progrès accomplis, les politiques de l'Italie en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ont souffert de l'absence de vision générale à long terme. La gestion des dispositifs d'incitation dans ce domaine fait intervenir différents organismes et institutions, ce qui crée des problèmes de coordination et fait augmenter les coûts de transaction. Une multitude de mesures redondantes ont été mises en place, puis modifiées à plusieurs reprises en quelques années, ce qui a créé une situation d'une complexité inutile et un climat d'incertitude réglementaire, même si des mesures ont été prises récemment pour remédier à certains de ces problèmes. De plus, l'interaction entre les incitations en faveur de la maîtrise de l'énergie et du renouvelable, d'une part, et le SEQUE-UE, d'autre part, appelle une évaluation en continu, car ces initiatives pourraient faire encore baisser le prix des quotas de CO₂ et induire un déplacement des émissions. Une stratégie énergétique nationale attendue de longue date a été présentée pour consultation en 2012 et donne l'occasion d'apporter une réponse globale à toutes ces questions.

Le transport de voyageurs et de marchandises a globalement suivi les performances économiques de l'Italie, même si l'on note des différences entre modes de transport. Le transport routier continue de dominer largement la répartition modale, en dépit des investissements considérables dans l'extension et la modernisation du réseau ferroviaire. La récession économique à la fin des années 2000 et les mesures prises par les pouvoirs publics ont entraîné une baisse des émissions de GES imputables au secteur des transports. Le transport, routier en particulier, est resté cependant le principal poste de consommation finale d'énergie et la deuxième source d'émissions de CO₂. L'amélioration de l'efficacité énergétique du secteur des transports et la réduction des émissions de GES qui en découle devraient par conséquent faire partie des priorités. Bien que l'Italie affiche l'un des taux de motorisation privée les plus élevés de la zone de l'OCDE, par rapport aux autres pays européens, les voitures particulières affichent un haut niveau d'efficacité énergétique qui va s'améliorer. L'Italie a déjà atteint l'objectif fixé par l'UE d'une moyenne de 130 g de CO₂/km d'ici 2015 pour les nouvelles immatriculations. Cependant, la flotte de véhicules de transport de marchandises est relativement inefficace, en partie à cause des allègements de la taxe sur les carburants. Les taxes payées par les propriétaires de voitures particulières sont basées sur les normes d'émission de polluants, mais pas sur les taux d'émission de CO₂ ; quant à celles frappant les poids lourds, elles ne sont liées à aucun critère environnemental. Le programme de mise à la casse de 2007-10 a constitué la principale mesure mise en œuvre pour réduire encore les émissions moyennes de CO₂ des véhicules. Bien qu'elle ait permis de maintenir le renouvellement de la flotte au niveau d'avant la crise, cette mesure n'a pas été très efficace du point de vue économique, et ses avantages à moyen et long terme sont discutables.

Des progrès ont été réalisés dans l'extension des systèmes de transport urbains intégrés et beaucoup de grandes villes ont créé des zones à faibles émissions. À Milan, la zone à faibles émissions a été complétée par une redevance de pollution/congestion, ce qui a réduit l'usage de la voiture en centre-ville et les émissions correspondantes. Autrement, à l'exception de la tarification du stationnement, le recours à des mécanismes de tarification pour gérer la demande de transport et réduire les émissions liées à l'usage de véhicules privés a été limité et pourrait être étendu. En général, les réseaux de transport public restent dans la plupart des villes insuffisamment développés (en termes d'infrastructure et de qualité de service) pour véritablement concurrencer la voiture privée. Cela est vrai surtout dans les régions méridionales. De même, les efforts doivent être poursuivis, au niveau du financement et de la réglementation, pour développer l'infrastructure de transport ferroviaire et multimodal moyenne et longue distance, et améliorer la qualité du service. De nouveaux investissements dans les solutions de substitution aux transports routiers amplifieraient les retombées environnementales de la fiscalité des carburants et d'une future taxe carbone. Bien que de nombreux plans nationaux de développement des infrastructures de transport aient vu le jour, l'Italie n'a toujours pas de stratégie de transport globale pour rééquilibrer la répartition modale du transport à la fois de voyageurs et de marchandises.

Recommandations

- Adopter dès que possible le projet de plan qui permettra d'atteindre les objectifs nationaux de réduction des émissions en 2020 ; le mettre en œuvre selon un calendrier clairement défini, en mesurant les progrès à l'aide d'indicateurs ; examiner de façon systématique le rapport coût-efficacité des mesures appliquées et la cohérence du plan national et des initiatives régionales.
- Tirer parti des obligations de notification des émissions de GES qui figurent actuellement dans le Document d'économie et de finance annuel pour améliorer la transparence et encourager une plus large participation des acteurs concernés et de la société civile aux décisions de politique climatique.
- Restructurer la fiscalité des produits énergétiques en veillant à y inclure explicitement une composante « taxe carbone », en vue de compléter le système d'échange de quotas d'émission et d'uniformiser le prix du carbone dans l'ensemble de l'économie.
- Poursuivre le développement de la politique des énergies renouvelables dans le cadre d'une stratégie énergétique nationale globale axée sur le long terme ; assurer la cohérence des mécanismes d'incitation et des règles qui s'y attachent, et continuer de revoir les incitations en fonction de la baisse des coûts des technologies renouvelables ; continuer de simplifier les procédures administratives pour la construction d'installations et le renforcement des réseaux, en établissant, par exemple, un système centralisé de contrôle des procédures régionales et locales.
- Rationnaliser les mesures d'incitation en faveur des économies d'énergie, et veiller à ce que les multiples incitations s'attaquent véritablement aux différentes barrières et n'entraînent pas de coûts excessifs ; intensifier la mise en œuvre du système de certificats blancs, dans le secteur des transports par exemple.
- Faire en sorte que la directive de l'UE sur la performance énergétique des bâtiments soit mise en œuvre de façon efficace et systématique dans les régions ; établir un système de suivi au niveau national afin de favoriser l'utilisation de méthodologies homogènes pour l'évaluation et la certification des économies d'énergie au niveau régional.
- Rationaliser la gouvernance et la gestion des dispositifs d'incitation en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Accélérer la mise en œuvre des plans d'investissement dans les infrastructures urbaines de transport public et les réseaux de transport multimodal de marchandises, dans le cadre d'une stratégie de transport globale visant à rééquilibrer la répartition modale du trafic de voyageurs et de marchandises.
- Recourir plus largement aux mécanismes de prix, notamment aux redevances de pollution et de congestion, pour réduire les émissions imputables au trafic automobile dans les zones urbaines ; restructurer la fiscalité automobile, des voitures particulières et des poids lourds, pour y inclure une composante reflétant les émissions de CO₂ et les autres externalités environnementales.
- Achever la préparation d'une stratégie d'adaptation climatique dans le cadre d'une procédure ouverte tenant compte des intérêts de tous les acteurs concernés ; établir les priorités sur la base d'une évaluation économique et sociale globale en privilégiant les mesures peu coûteuses et sans regrets ; prévoir un processus d'examen structuré, basé sur des indicateurs clairement définis.