

PARTIE I

Chapitre 2

Contexte de l'élaboration des politiques

Ce chapitre passe en revue les principales stratégies et initiatives lancées en Italie entre 2002 et 2012 dans les domaines du développement durable et de la gestion de l'environnement. Il examine la gouvernance environnementale, le cadre réglementaire en matière de protection de l'environnement et les programmes destinés à assurer le respect des prescriptions environnementales. L'application des mécanismes en place pour améliorer la coordination horizontale et verticale est également analysée, tout comme les instruments employés pour évaluer de façon systématique l'impact des politiques économiques et sectorielles sur l'environnement. Enfin, ce chapitre fait le point sur l'avancement de la démocratie environnementale grâce au libre accès à l'information et à l'amélioration de la participation du public à la prise de décision, ainsi que sur un programme de promotion de l'éducation environnementale.

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'efficacé 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.

Recommandations (suite)

- 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.

1. Principales initiatives en matière d'environnement et de développement durable

Au cours de la dernière décennie, les politiques environnementales de l'Italie ont été dans une large mesure façonnées par la législation de l'UE. Cependant, le pays a parfois devancé les prescriptions européennes. Les accords multilatéraux sur l'environnement ont également eu une influence sur l'évolution des politiques et de la législation. Les évolutions intervenues ont eu pour toile de fond une modification des structures de gouvernance entraînant la délégation d'importants pouvoirs aux régions et aux niveaux d'administration subordonnés (provinces et communes) (encadré 2.1).

Politiques et initiatives au niveau national

La Stratégie environnementale pour le développement durable (SEDD), adoptée en 2002, a constitué le principal document d'orientation stratégique de l'Italie au cours des années 2000. Elle a accordé la priorité notamment aux domaines suivants : changement climatique et protection de la couche d'ozone ; gestion durable de la nature et de la biodiversité ; amélioration de la qualité de l'environnement et de la vie dans les villes et les campagnes ; et gestion durable des ressources naturelles. La SEDD a été approuvée par le Comité interministériel de programmation économique (*Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica*, CIPE), qui est le principal organe chargé de la coordination et de l'intégration horizontale des politiques économiques en Italie. Les priorités reflétaient celles du 6^e Programme d'action pour l'environnement de l'UE. Parallèlement à la SEDD, un programme national de réduction des émissions de GES a été approuvé en 2002. Bien que la SEDD ait été assortie d'objectifs, de cibles et d'indicateurs spécifiques, ainsi que de procédures de suivi et de participation, sa mise en œuvre a commencé à s'enliser peu après son approbation. En 2007, le gouvernement a décidé de la réviser et de l'aligner sur la Stratégie de développement durable de l'UE, mais cette décision n'a pas été appliquée.

Le développement rapide de la législation de l'UE a stimulé la mise en œuvre d'initiatives ciblant des secteurs ou milieux particuliers. Le Plan relatif à l'utilisation de l'eau de 2005 a donné une importante impulsion à l'amélioration de l'efficacité de cette utilisation, tandis que la Stratégie pour l'efficacité énergétique de 2007 a joué un rôle crucial dans la définition d'objectifs et la détermination de mesures et d'instruments de réduction de la consommation d'énergie. En 2010, la Stratégie pour la biodiversité a été importante pour permettre à l'Italie de donner suite à ses engagements en vertu de la Stratégie de la biodiversité de l'UE et de la Convention des Nations Unies sur la diversité

Encadré 2.1. Gouvernance pluri-niveaux

En Italie, il existe trois niveaux d'administration infranationaux : les régions^a (au nombre de 20), qui sont dotées de leur propre statut, d'un conseil régional et d'une giunta dirigée par un président élu ; les provinces (110), dont les autorités sont le président et le conseil provincial, tous deux élus, ainsi que le préfet nommé par l'État^b ; et les communes (8 100), qui sont administrées par un maire et un conseil municipal élus. Chacune de ces entités décide de la forme, de l'organisation et du fonctionnement de son système institutionnel et administratif dans le cadre des statuts régionaux. Ces statuts sont adoptés de façon autonome, sauf dans les cinq régions à statut spécial (Frioul-Vénétie-Julienne, Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige et Vallée d'Aoste), où ils sont adoptés au travers d'une loi de la République.

À partir du début des années 1970, les gouvernements italiens successifs ont suivi une politique de décentralisation administrative. Le processus s'est accéléré en 1997 dans le cadre de la « réforme Bassanini », qui s'est soldée par un transfert de pouvoirs de l'État vers les régions et les communes, en accord avec les dispositions constitutionnelles en vigueur. Depuis lors, régions et communes sont compétentes pour tout ce qui concerne leur territoire, même si l'État garde la main sur les grands dossiers transversaux et projets d'infrastructure. La réforme législative a été actée par le biais d'une série de lois et de décrets, et des transferts effectifs de personnel et de ressources ont été négociés au cas par cas. Les capacités administratives des régions ont été renforcées en ce qui concerne la conception et la répartition des services publics. Un nouveau système de financement instauré en 2000 a attribué aux régions certaines recettes fiscales, dont le produit d'un nouvel impôt régional sur les activités productives. Les régions n'en sont pas moins restées tributaires des transferts de l'État ou des recettes de l'impôt sur le revenu national, qui ont continué de représenter la majeure partie de leurs recettes de fonctionnement.

L'évolution générale a été confirmée par une importante réforme de la Constitution italienne votée en 2001, qui a élargi les compétences des régions tout en maintenant au niveau de l'administration centrale des pouvoirs « horizontaux » qui transcendent les responsabilités sectorielles déléguées aux régions. L'État a également conservé le pouvoir d'intervenir afin de garantir la fourniture de services qui sont essentiels à l'exercice des droits civiques et sociaux sur l'ensemble du territoire national. Les domaines qui ne sont pas expressément désignés comme relevant du parlement national ou de la législation concurrente relèvent du pouvoir législatif exclusif des régions.

La réforme des années 1997-2001 a entraîné une intégration plutôt qu'une séparation stricte des compétences des niveaux d'administration. Cependant, les domaines de compétences concurrentes n'ont pas été bien définis et il n'était pas certain que les régions soient en mesure d'assurer l'administration des services de l'État sur leur territoire. Cette approche a été à l'origine de tensions concernant les compétences respectives de l'État et des régions, en particulier dans des domaines comme l'environnement, où c'est le premier et non les secondes qui fixe le cadre réglementaire. Le fait que la Constitution ne précise pas quel échelon administratif est censé réagir en cas de situations exceptionnelles n'a fait que compliquer la phase de transition. Bien que les compétences législatives concurrentes de l'État et des régions aient été définies par la suite dans le cadre de lois comme la loi La Loggia de 2003 et que la Cour constitutionnelle ait statué sur plusieurs affaires particulières, ce flou dans la répartition des responsabilités continue de peser sur les relations entre l'État et les régions (OCDE, 2012).

En 2005, le parlement italien a approuvé de nouvelles modifications de la Constitution qui visent à renforcer la structure fédérale du pays, mais il a également envisagé une « recentralisation » de certaines prérogatives, comme celles concernant la sécurité du travail, la production et la distribution d'énergie et les normes générales de protection de la santé. Ce projet de réforme a toutefois été rejeté par les électeurs à l'occasion d'un référendum national organisé la même année (Keating et Wilson, 2010).

- a) Cinq régions bénéficient d'une plus grande autonomie en vertu d'un statut spécial que leur accorde la Constitution italienne (Sardaigne, Sicile, Trentin-Haut-Adige, Vallée d'Aoste et Frioul-Vénétie-Julienne).
- b) Deux provinces autonomes (Tyrol du Sud et Trentin) sont dotées des mêmes pouvoirs législatifs que les régions. Elles font partie de la région du Trentin-Haut-Adige, mais ne sont pas placées sous son autorité.

biologique. Toutefois, plusieurs initiatives engagées par les pouvoirs publics durant la période examinée n'ont pas été menées à bien. C'est le cas, par exemple, de celles qui prévoyaient d'élaborer des plans d'action complets concernant les sites contaminés et d'adopter une stratégie d'écologisation des modes de consommation et de production. Depuis 2011, l'Italie a accéléré l'élaboration de grands documents d'orientation, se dotant notamment d'un plan national pour la réduction des émissions de CO₂ et des autres GES, d'une stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, d'un plan national de valorisation des déchets et d'un plan national pour la gestion intégrée des ressources en eau

L'acquis communautaire a imprimé une orientation fédératrice au renforcement de la législation environnementale italienne. Jusqu'en 2000, plusieurs lois ciblant des milieux particuliers ont été adoptées, ce qui a permis de rapprocher la réglementation environnementale italienne des prescriptions de l'UE. Pour autant, l'Italie ne s'est pas contentée de suivre la législation européenne. Elle l'a aussi devancée au travers d'un certain nombre de dispositions, par exemple dans le domaine de la gestion de l'eau, où elle a dès 1989 imposé une planification par bassin hydrographique et appliqué à partir de 1999 des objectifs de qualité de l'eau en tant que principe directeur.

Malgré les nouveaux progrès intervenus au début des années 2000 dans le renforcement du cadre législatif, la transposition des directives de l'UE a souvent été tardive¹ et n'a pas débouché sur une législation environnementale cohérente et complète. Cette situation est liée au fait que les régions doivent promulguer leurs propres lois pour mettre en œuvre celles adoptées au niveau national. Le recours aux décrets-lois, textes transitoires qui sont adoptés en cas de situations d'urgence et d'événements extraordinaires, a également ralenti la transposition du droit communautaire². Bien souvent, les décrets n'ont pas donné lieu à l'application de règlements, ce qui a amplifié le déficit de mise en œuvre.

C'est pour tenter de remédier au morcellement de la législation et au retard pris dans la transposition des directives de l'UE qu'a été adopté en 2006 le Code de l'environnement (décret législatif 152/2006)³. Celui-ci a consolidé les nombreuses lois régissant différents domaines environnementaux (déchets, eau, air), énoncé un certain nombre d'objectifs précis (comme porter la proportion de déchets municipaux faisant l'objet d'une collecte sélective à 45 % en 2008, puis à 65 % en 2012) et défini des procédures spécifiques pour traiter des aspects non réglementés auparavant, comme la responsabilité concernant les sites contaminés.

Si le Code a rendu plus cohérentes les prescriptions environnementales en vigueur, il n'a pas pleinement rempli l'objectif de codification de la législation environnementale. Des régions ont contesté le traitement de certaines questions juridictionnelles prévu par le Code devant la Cour constitutionnelle, mais celle-ci a le plus souvent statué en faveur de l'État (Lugaresi, 2010). Même si les imperfections du Code ont été corrigées par des actes modificatifs adoptés en 2008 et 2010, qui ont permis l'incorporation de principes clés et la prise en compte d'une série de questions en suspens, concernant par exemple les études d'impact sur l'environnement (EIE), les évaluations environnementales stratégiques (EES) et les autorisations environnementales intégrées, la législation environnementale doit être affinée car de nombreux textes ne sont pas pleinement conformes à l'acquis communautaire⁴. Pour réformer son dispositif législatif dans le domaine de l'environnement, l'Italie devrait abandonner l'approche consistant à corriger la législation

ponctuellement par petites touches au profit d'un mécanisme stable d'amélioration de la réglementation permettant une large concertation au sein de l'administration et avec les autres acteurs importants.

Politiques et initiatives au niveau infranational

Les régions et les niveaux d'administration subordonnés ont joué un rôle important et actif dans l'élaboration de la politique de l'environnement. Les premières ont produit un certain nombre de plans liés à l'environnement, concernant par exemple l'occupation des sols, la qualité de l'air, la gestion des déchets, l'énergie et les transports. Dans certains cas, elles ont ainsi devancé l'adoption de prescriptions au niveau national et anticipé l'évolution de la législation de l'UE. Même si l'élaboration de certains plans a pris du retard, ce qui a freiné l'investissement et empêché une gestion efficace des services environnementaux, en particulier dans le sud du pays (*Mezzogiorno*), la plupart des régions s'étaient dotées de plans à la fin de la décennie. Les efforts de planification infranationale se sont accélérés durant la période 2000-06 dans le Sud, grâce à des financements provenant des fonds structurels de l'UE dont le versement a été subordonné à l'existence de plans dans les domaines concernés (Capozza et Garrona, 2007). Les plans initiaux ont été révisés et leur mise en œuvre s'est poursuivie au cours de la période de programmation suivante, conformément au Cadre de référence stratégique national (CRSN) 2007-13. Pour favoriser un meilleur emploi des fonds, le CRSN a fixé pour objectifs de réduire les pertes dans les infrastructures de l'eau et d'accroître la part de la population raccordée à une station d'épuration, ainsi que la proportion de déchets municipaux faisant l'objet d'une collecte sélective (chapitre 3).

Plusieurs initiatives ont été lancées par des communes compétentes pour les questions intéressant l'environnement local, dont la pollution de l'air, les services relatifs à l'eau et aux déchets et la gestion des espaces verts. Parmi les solutions appliquées au niveau des villes pour faire face à des problèmes d'environnement critiques, on peut citer les efforts menés par la zone métropolitaine de Milan pour réduire la circulation urbaine (encadré 2.2). Plus de 900 collectivités ont rejoint la Campagne des villes européennes durables et œuvré en faveur du processus Agenda 21 local. L'Office national de coordination pour le processus Agenda 21 local à Ferrare a été transformé en une association qui aide les collectivités locales à mettre à profit l'expérience acquise dans ce domaine (MATTM, 2009).

L'exercice de certaines responsabilités en matière d'environnement relève de structures qui couvrent le territoire de plusieurs collectivités. Ainsi, la plupart des plans de bassin et des plans de gestion des risques liés aux conditions hydrogéologiques qui ont été élaborés par les autorités de bassin dotées de compétences interrégionales ont été approuvés entre 2001 et 2007. La gestion de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a été confiée à des unités territoriales intercommunales « optimales pour la gestion des services » (*Ambito Territoriale Ottimale*, ATO). En 2004, 87 ATO sur 91 avaient été créées et 66 d'entre elles avaient élaboré des plans d'approvisionnement en eau et d'assainissement. En 2012, toutes les ATO sauf une étaient opérationnelles, et la plupart avaient achevé leur planification (chapitre 4). Ce modèle a aussi été retenu pour la gestion des déchets urbains (Massarutto, 2012).

Encadré 2.2. Le système de redevance de pollution Ecopass de la ville de Milan

Capitale de la province homonyme et de la région de Lombardie, Milan est la deuxième ville d'Italie et comptait 1.3 million d'habitants en 2010. L'accroissement de la circulation automobile, qui représentait 72 % des émissions polluantes produites dans la ville au début des années 2000, y a occasionné de graves problèmes de pollution de l'air. En 2005, Milan a connu pas moins de 150 jours de dépassement des normes environnementales relatives à la concentration de PM_{10} , alors que la limite fixée au niveau national et à celui de l'UE est de seulement 35 jours. Le coût social de la pollution atmosphérique provoquée par la circulation – effets sanitaires, atteintes aux bâtiments, accidents de la circulation, changement climatique – était estimé à plus de 5 milliards EUR par an. En novembre 2006, la municipalité a publié sa Stratégie de mobilité durable pour la période 2006-11, qui prévoyait des interventions stratégiques en rapport avec le secteur des transports et l'instauration de redevances de congestion. À l'origine, ces redevances devaient s'appliquer sur un territoire de 60 km² abritant 60 % des logements de la ville. Elles devaient réduire à la fois les encombrements et la pollution de l'air et procurer des fonds pour financer des politiques environnementales, y compris de renforcement des transports publics.

Baptisé « Ecopass », le système de redevances de pollution a été lancé en janvier 2008. Il s'appliquait à l'intérieur d'une zone de 8 km² correspondant au cœur historique de Milan et accessible par 43 points d'entrée. En l'occurrence, tout conducteur de véhicule entrant dans cette zone entre 7h30 et 19h30 était tenu d'acquiescer une redevance journalière. Entre 2008 et 2011, le montant de la redevance allait de 2 EUR à 10 EUR, en fonction du niveau de pollution du véhicule. Les véhicules peu polluants (véhicules électriques et hybrides, ainsi que ceux fonctionnant au GPL et au GNC) étaient exonérés. La mise en place de la redevance est allée de pair avec un important renforcement des transports publics. Plusieurs possibilités de paiement de la redevance ont été mises en place par la municipalité : vignette journalière, carte Ecopass, achat par téléphone ou par Internet. Pour assurer le respect des dispositions, la police municipale a été chargée de vérifier les plaques d'immatriculation des véhicules se trouvant dans la zone Ecopass au moyen des systèmes existants servant à contrôler le stationnement et la circulation automobile. La ville a ainsi fait l'économie d'importants investissements dans une nouvelle infrastructure.

Le système Ecopass a contribué à l'amélioration de la qualité de l'air. Au cours des 11 premiers mois, la circulation a baissé de 12 % à l'intérieur de la zone concernée et de 4 % à l'extérieur. Les émissions de PM_{10} et de NO_x ont diminué respectivement de 23 % et de 17 %. En 2010, la concentration moyenne de PM_{10} s'est établie à 40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, en baisse de 23 % par rapport à 2005, et celle de $PM_{2.5}$ a été de 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, soit un niveau inférieur de 32 % à celui de 2007. Ces deux valeurs sont passées en dessous du seuil supérieur fixé par les normes environnementales. Les jours de dépassement de la norme environnementale relative aux NO_x ont été au nombre de 12, soit l'un des plus faibles totaux des dix dernières années.

À la suite d'un référendum local tenu en juin 2011, le système Ecopass a cédé la place en janvier 2012 à un autre dispositif baptisé « zone C » : la redevance de pollution a été remplacée par une redevance de congestion journalière, qui s'élève à 5 EUR pour les véhicules particuliers entrant dans le centre historique de la ville les jours de semaine en journée, et à 10 EUR pour les véhicules de marchandises. Les résidents et d'autres catégories d'utilisateurs spécifiques bénéficient d'un tarif réduit, et les véhicules dont les émissions dépassent un certain seuil (selon les normes Euro) sont interdits d'accès. Ce dispositif a entraîné une nouvelle baisse de 35 % de la circulation.

Malgré les progrès intervenus, Milan connaît encore des épisodes de pollution critique. C'est ainsi que le dimanche 9 octobre 2011, les autorités ont totalement interdit la circulation des véhicules, quel que soit leur âge ou leur type de moteur, en vertu d'un plan d'urgence qui est déclenché lorsque la concentration de PM_{10} dépasse 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ pendant 12 jours consécutifs. Des autobus et des rames de métro supplémentaires ont été mis en circulation pour renforcer les transports publics.

2. Cadre institutionnel et coordination de la gestion de l'environnement

2.1. Principales institutions

Le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer (MATTM) est le principal organe public chargé des missions de réglementation, de coordination et de contrôle en rapport avec la gestion de l'environnement. En 2006, ses responsabilités ont été élargies à la protection des eaux marines, et en 2009, sa structure a été rationalisée avec la création de cinq directions générales⁵. En dépit de l'extension de son domaine de compétence, son budget annuel a diminué de 48 % durant la période 2006-11, passant de 1.1 milliard EUR à 0.6 milliard EUR. La nouvelle réduction des crédits envisagée (d'environ 20 % sur la période 2011-14) miniera sans doute davantage la capacité du MATTM à définir et à mettre en œuvre des politiques cohérentes sur l'ensemble du territoire national.

Plusieurs agences spécialisées apportent leur concours au MATTM, dont l'Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement (*Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale*, ISPRA), le Service du milieu marin du Corps des capitaineries de port (*Reparto Ambientale Marino del Corpo delle Capitanerie di Porto*, RAM)⁶, le Commandement des carabinieri pour la protection de l'environnement (*Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente*, CCTA), une unité environnementale des carabinieri mise à la disposition du MATTM, ainsi que le Corps forestier d'État (*Corpo Forestale dello Stato*, CFS), qui est une unité autonome du ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières.

L'ISPRA, notamment, a été restructuré et renforcé⁷. La réorganisation et les regroupements successifs ont entraîné une augmentation de ses effectifs, qui sont passés de 400 personnes au début des années 2000 à près de 1 200 en 2010. Son budget a également triplé pour atteindre quasiment 100 millions EUR en 2010 et 2011. Cependant, la dotation du budget de l'État représente seulement 80 millions EUR par an environ. La part restante provient de la participation de l'ISPRA à des projets *ad hoc* ou à la prestation de services de conseil, y compris de services de surveillance ou de recherche-développement, ainsi que de la coopération européenne et internationale.

Les administrations régionales et locales jouent un rôle important dans la gestion de l'environnement. Non seulement elles délivrent les autorisations qui adaptent au contexte régional les objectifs fixés dans la législation nationale et assurent le suivi des performances environnementales, mais elles se chargent aussi de définir les priorités de l'action dans le domaine de l'environnement, adoptent des moyens d'action particuliers, réalisent des programmes d'investissement et prennent des mesures en cas de non-respect des dispositions applicables. Les provinces participent à tous les plans régionaux, dont ceux relatifs aux déchets, à la pollution de l'air et aux nuisances sonores. L'administration infranationale s'appuie sur un système perfectionné d'agences qui regroupe 19 agences régionales de protection de l'environnement (*agenzie regionali per la protezione dell'ambiente*, ARPA) et deux agences provinciales de l'environnement pour les provinces autonomes de Trente et de Bolzano (*agenzie provinciali per l'ambiente*, APPA). Toutes ces agences sauf une ont été créées au cours de la période 1994-2001⁸. Leurs effectifs varient selon les régions, entre moins d'une centaine de personnes dans la Vallée d'Aoste (60) et dans le Molise (80) et 800 à 1 000 personnes en Lombardie, en Émilie-Romagne, en Vénétie et dans le Piémont. Les ARPA et APPA assument des missions de planification et de réglementation et mènent des activités de surveillance et d'inspection pour le compte des deux niveaux d'administration locale (provinces et communes) et des services locaux des autorités sanitaires.

2.2. Coordination horizontale et verticale

Coordination horizontale au niveau national

En 2000, la Commission du développement durable (*Commissione 6 – Sviluppo sostenibile, C6SS*) a été créée dans le cadre du CIPE. Ce rattachement au CIPE est loin d'être anecdotique, puisque celui-ci est le principal organe interministériel chargé de définir la politique économique nationale, de préparer des budgets pluriannuels et de suivre leur exécution. La C6SS a contribué à l'élaboration et à l'adoption de la Stratégie environnementale pour le développement durable, ainsi qu'à l'élaboration de programmes destinés à donner suite aux engagements pris par l'Italie dans le cadre d'accords multilatéraux sur l'environnement, comme ceux concernant le changement climatique et la désertification. Toutefois, ses activités ont ralenti après 2002 et sont quasi inexistantes depuis. Une C6SS revitalisée pourrait offrir un mécanisme utile pour renforcer la coordination interministérielle sur les dossiers environnementaux et stimuler un « verdissement » du CIPE lui-même, qui rassemble les ministères clés et détient tous les pouvoirs de décision voulus. Le MATTM dispose aujourd'hui d'un siège permanent au CIPE, alors qu'il était peu impliqué dans ses délibérations jusqu'à une date récente, ce qui souligne le rôle important que pourrait jouer cet organe dans l'intégration des politiques environnementales.

Le Comité interministériel des affaires communautaires européennes (*Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, CIACE*), qui constitue en quelque sorte un « cabinet des affaires européennes », et le Conseil national de l'économie et du travail (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, CNEL*), qui joue un rôle consultatif auprès du gouvernement, du parlement et des régions, sont devenus d'importants cadres de réflexion et de débat sur la viabilité écologique. En 2011, le CNEL a entamé des discussions en vue de la création d'un organe consultatif (*Consulta*) sur le développement durable, mais à la mi-2012, cela n'avait encore débouché sur aucune mesure concrète faute de financement.

La coordination interministérielle passe aussi par des groupes d'étude et des comités de pilotage, à l'image du Comité de pilotage pour la préparation du Plan national d'action en faveur des marchés publics verts et du Comité technique interministériel sur les émissions de GES. Cela étant, l'essentiel des échanges interviennent au niveau bilatéral entre le MATTM et les ministères sectoriels, et ils portent sur des problèmes qui relèvent des domaines de compétence des deux ministères et peuvent permettre d'exploiter des possibilités de synergies entre les politiques⁹.

Coordination verticale et infranationale

La coordination générale de l'action publique au niveau national et aux échelons infranationaux est assurée par le biais d'un système de « conférences permanentes ». La Conférence État-régions (*Conferenza Stato-Regioni*) permet aux autorités régionales d'aborder les questions concernant le transfert de fonctions de l'administration centrale, tandis que la Conférence État-villes et collectivités locales (*Conferenza Stato-Città ed autonomie locali*) porte sur les relations entre l'État d'une part, les zones métropolitaines, les communes et les petites collectivités d'autre part¹⁰. Enfin, la Conférence unifiée (*Conferenza Unificata*) rassemble ces deux conférences et se consacre à l'examen de questions liées à la mise en œuvre de la réforme de la Constitution italienne de 2001.

Plusieurs projets relatifs à l'environnement ont été lancés dans le cadre du système de conférences, dont un programme de cofinancement des programmes régionaux d'éducation, d'information et de formation en matière d'environnement. Parallèlement, une conférence horizontale, la Conférence des régions et des provinces autonomes (*Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*), se réunit régulièrement et aborde souvent des questions d'intérêt commun touchant à l'environnement.

Malgré ce vaste système de coordination, les relations État-régions ont longtemps pâti d'une répartition des responsabilités en matière d'environnement manquant de clarté, et donné lieu à un certain nombre de contentieux constitutionnels. Un dispositif de règlement des litiges a été instauré en 2004 et donne satisfaction depuis, permettant notamment de prévenir les contentieux¹¹. Il a permis une baisse significative du nombre de contentieux constitutionnels ces dernières années (OCDE, 2012).

Pour surmonter les difficultés liées à la répartition peu claire des responsabilités, l'Italie a aussi fait appel à des commissaires extraordinaires (*commissari straordinari*) nommés par le gouvernement, notamment en situations d'urgence au niveau infranational. Ces commissaires sont dotés de compétences spéciales qui leur permettent notamment de contourner les règles habituelles pour prendre des décisions et allouer des fonds. Leur intervention a été couronnée de succès dans certains cas, permettant notamment d'apporter une réponse aux problèmes de déchets dans les Pouilles, mais cela n'a pas toujours été le cas. En fait, la nomination de commissaires a peut-être conduit à privilégier la recherche de solutions à court terme et permis aux hommes et aux femmes politiques locaux de se défaire de leur responsabilité dans la résolution des problèmes (OCDE, 2011).

Dans le domaine de l'environnement, le Réseau italien des agences environnementales, qui comprend l'ISPRA et l'ensemble des ARPA et APPA, œuvre en faveur de la réalisation des objectifs nationaux au niveau régional et de l'élaboration d'orientations méthodologiques et opérationnelles harmonisées¹². Un autre réseau, le Réseau national des autorités de l'environnement et des autorités chargées de la programmation des fonds structurels communautaires (*Rete Ambientale*), apporte une assistance continue aux régions méridionales qui bénéficient de financements de l'UE¹³. L'Observatoire national de l'organisation et de la gestion des ARPA et APPA (*Osservatorio nazionale sull'organizzazione e sulla gestione delle ARPA-APPa*, ONOG) a été créé pour réaliser des études techniques et d'organisation et pour définir des lignes directrices en matière de financement et de gestion. Ces mécanismes de coopération se sont avérés efficaces, mais après une période d'intense activité au début des années 2000, ils ont été moins actifs et l'ONOG a même cessé de fonctionner. La revitalisation du Réseau italien des agences environnementales et l'incorporation du *Rete Ambientale* dans sa structure devraient permettre de renouer avec un dialogue et une coopération structurés entre les deux niveaux d'administration sur les grands problèmes d'environnement et les meilleures pratiques pour y faire face, et faciliter l'évaluation comparative des performances environnementales des régions. En associant à ce Réseau des représentants des administrations régionales et en le dotant d'un programme de travail à moyen et long termes, on renforcerait ses capacités et son impact.

3. Autorisations, répression des infractions et contrôle du respect de la réglementation en matière d'environnement

Normes et autorisations environnementales

Le Code de l'environnement de 2006 et ses actes modificatifs ont harmonisé un grand nombre de seuils d'émission et de valeurs limites de concentration en rapport avec la pollution de l'air, de l'eau et des sols. Aujourd'hui, ils sont appliqués de façon uniforme sur tout le territoire italien, même si les administrations régionales ont la possibilité de durcir les prescriptions en fonction de la situation de l'environnement local.

Entre 1998 et 2005, l'Italie a déployé d'importants efforts pour réduire le nombre d'autorisations et de permis utilisés pour rendre opérationnelles les valeurs limites et les normes environnementales. À la fin des années 1990 et au début des années 2000, des mesures ont été prises pour mettre en place des « guichets uniques » (*Sportello Unico per le Attività Produttive*, SUAP), afin de simplifier les autorisations et d'unifier les procédures de délivrance. Cependant, cette démarche n'a été qu'en partie couronnée de succès. En 2009, des SUAP étaient opérationnels dans 40 % des communes, représentant 60 % de la population (OCDE, 2009). Des mesures supplémentaires ont été adoptées en 2007 afin de consolider les guichets uniques et d'en faire le point d'accès électronique unique assurant l'information des entreprises et la délivrance de l'ensemble des autorisations nécessaires pour créer ou modifier un établissement industriel ou commercial. En dépit de ces efforts, une étude du ministère de l'Administration publique et de la Simplification indique que la charge administrative liée à la réglementation environnementale pourrait représenter un coût de pas moins de 3.4 milliards EUR pour les petites et moyennes entreprises (PME), et qu'un allègement de cette charge permettrait une économie de près de 1 milliard EUR pour les entreprises (OCDE, 2009).

Le Plan de simplification administrative 2010-12¹⁴ et le programme gouvernemental *Semplifica Italia* adopté en janvier 2012 sont des documents importants en ce qu'ils définissent des orientations et un cadre pour la réforme administrative. En 2011, le régime des autorisations environnementales applicable aux PME a été profondément modifié, avec l'unification des procédures d'autorisation jusqu'alors distinctes concernant les émissions atmosphériques, la gestion et l'élimination des déchets et les rejets d'effluents dans l'eau. Le programme *Semplifica Italia* envisage de nouvelles mesures, notamment l'instauration d'une autorisation environnementale unique (*Autorizzazione Unica Ambientale*, AUA) pour les PME, voire d'une procédure de déclaration (*Segnalazione Certificata di Inizio Attività*, SCIA) qui permettrait le début immédiat d'une activité uniquement sur la base d'une auto-certification et d'attestations établies par des organismes qualifiés (OCDE, 2012)¹⁵. L'Italie devrait s'employer avec détermination à donner suite à ce type de propositions, d'autant que la majorité de ses entreprises sont des PME. Il importe toutefois de prévoir des garde-fous appropriés, notamment des contrôles ponctuels pour les activités qui présentent un risque relativement élevé et des mécanismes de collaboration avec les ONG et les populations locales pour limiter les risques de non-respect de la réglementation.

Depuis 1996, la législation communautaire impose la délivrance d'autorisations intégrées aux grandes installations susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement qui sont visées par la directive PRIP de l'UE (directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, remplacée par la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles)¹⁶. La mise en place des autorisations intégrées a été

tardive, car ce n'est qu'en 2010 que la transposition des dispositions de la directive PRIP a été achevée. Dans un premier temps se sont posés des problèmes de recensement des installations concernées. Près de 7 000 installations existantes ont été retenues au départ, mais ce nombre a été ramené à 5 525 en 2008 (il reste néanmoins le plus élevé de l'UE après ceux de l'Allemagne et de la France). Quasiment la moitié des installations concernées étaient concentrées dans deux régions, la Lombardie et l'Émilie-Romagne. Après des débuts laborieux, 2 230 autorisations intégrées ont été délivrées à des installations existantes en 2007, soit moins de 50 % du nombre qui auraient dû être délivrées pour respecter le délai fixé. L'année suivante, ce nombre a toutefois atteint 3 989 (Farmer, 2009). En juin 2012, 4 879 autorisations avaient été délivrées, dont 141 par l'administration centrale (pour les plus grandes installations) et 4 738 par les régions. Des informations sur les autorisations intégrées, y compris sur les inspections menées et leurs résultats, sont disponibles sur le site Internet du MATTM.

Si toutes les installations concernées par la directive n'ont pas encore leur autorisation PRIP (quelque 600 attendent toujours qu'on la leur délivre), la mise en place d'une approche intégrée a eu un effet très bénéfique. Elle a contribué à raccourcir les procédures d'autorisation, à renforcer les compétences et les connaissances des autorités régionales en matière de procédés industriels, ainsi qu'à accroître la mobilisation en faveur de la transparence et de l'accès du public à l'information. Des efforts sont faits pour continuer d'améliorer l'efficacité du dispositif dans le contexte des mesures de simplification administrative. Le Code de l'environnement a institué de meilleurs mécanismes de coordination entre les procédures de délivrance des autorisations PRIP et d'études d'impact sur l'environnement (EIE). Concernant les activités visées par les deux procédures (par exemple, les installations de combustion produisant de l'électricité de puissance supérieure ou égale à 50 MW, les usines chimiques et les installations d'incinération de déchets d'une capacité de 3 tonnes par heure ou plus), la délivrance de l'autorisation PRIP ne nécessite pas de procédure à part puisqu'elle intervient dans le cadre de l'EIE. Cela étant, il conviendrait d'assurer une bien plus grande cohérence des procédures à l'échelle de l'Italie pour réduire les coûts des exploitants, notamment ceux qui possèdent des installations dans plusieurs régions, et renforcer le respect des dispositions applicables.

Depuis 1999, les exploitants d'activités industrielles visées par la directive Seveso de l'UE¹⁷ dont la production ou les stocks dépassent certains seuils sont tenus d'en informer le MATTM, le ministère de la Santé et les autorités régionales. À l'heure actuelle, 1 151 installations sont soumises à cette réglementation, principalement des raffineries et des sites de stockage de GPL et de produits chimiques. En outre, dans le cadre des conditions de délivrance de leurs autorisations, 537 installations présentant un risque élevé sont tenues de maintenir un système de gestion de la sécurité décrit dans un document définissant la politique de prévention des accidents majeurs, ainsi que d'établir des rapports sur la sécurité et des plans d'urgence internes.

Contrôle de l'application et répression des infractions

Les détenteurs d'une autorisation sont inspectés régulièrement par les ARPA/APPA, qui procèdent en coopération avec les autorités provinciales et communales. L'inspection des grandes entreprises se fait en collaboration avec l'ISPRA. Des contrôles peuvent aussi être effectués à la suite de signalements ou de plaintes émanant des autorités publiques, de la justice ou de citoyens.

Les mesures prises par l'État pour simplifier le cadre réglementaire ont donné naissance à un certain nombre de mécanismes qui allègent la charge imposée par la surveillance du respect de la législation environnementale. En 2007, des « inspections fondées sur le risque » ont été instituées. Plutôt que par l'administration, les entreprises certifiées ISO 14000 peuvent aujourd'hui être inspectées par des sociétés privées qualifiées au travers de procédures d'audit de certification (Burali, 2010). Tout récemment, des lignes directrices pour l'appréciation de l'incertitude dans le cadre des inspections ont été élaborées. La durée de validité des autorisations PRIP a été portée de cinq à six ans pour les établissements certifiés selon la norme de management environnemental ISO 14001, et à huit ans pour ceux qui participent au Système de management environnemental et d'audit de l'UE (EMAS).

La loi prévoit un large éventail de mesures en cas de non-respect de la réglementation. S'il ne se conforme pas aux conditions de délivrance de son autorisation environnementale, le titulaire est le plus souvent mis en demeure de les respecter dans un délai défini et de réaliser si nécessaire des travaux à cette fin. Les autorités régionales et provinciales ont aussi le pouvoir d'infliger des sanctions administratives, qui sont définies pour chaque domaine environnemental et dont le montant dépend de la nature et de la gravité de l'infraction. Le produit des amendes revient aux autorités de la province dans laquelle ont eu lieu les infractions, et il est utilisé pour renforcer le système de contrôle du respect de la réglementation environnementale. Une partie des recettes est également affectée aux autorités communales pour les aider à améliorer la gestion des déchets (Burali, 2010). En présence d'infractions graves ou faisant peser un risque sérieux sur l'environnement ou la santé humaine, l'autorité de réglementation peut aussi suspendre l'autorisation pour une durée définie ou, s'il s'agit d'infractions répétées, la retirer et ordonner la fermeture de l'installation.

L'Italie lutte de longue date contre la criminalité environnementale. Les actes délictueux concernent généralement des faits de gestion, de traitement ou d'élimination de substances dangereuses, de rejet de polluants dans l'atmosphère ou dans le milieu aquatique, de nuisance sonore, de braconnage, de construction illicite et d'incendie volontaire. Leurs auteurs encourent des peines d'amende et/ou d'emprisonnement. À titre de sanction complémentaire, le juge pénal peut ordonner la saisie des biens ayant servi à une activité criminelle. En 2010, compte tenu du fait que les actes délictueux concernant les déchets sont souvent liés à la criminalité organisée, il a été décidé de confier leur poursuite au bureau du procureur antimafia.

Le Commandement des carabinieri pour la protection de l'environnement (*Comando Carabinieri per la Tutela dell'Ambiente*, CCTA) enquête sur plusieurs types de crimes et délits. Son objectif premier est la lutte contre le trafic de déchets, un phénomène qui a pris de l'ampleur dans la mesure où il s'agit d'une activité potentiellement très rentable qui a attiré l'attention de la criminalité organisée (encadré 2.3). Le CCTA collabore avec le Corps forestier d'État et un certain nombre d'autorités chargées de la sécurité publique, dont la police nationale ou locale (*Polizia*) et la police douanière et financière (*Guardia di Finanza*).

Depuis sa création en 1986, le CCTA a pris de l'ampleur, puisque l'office central situé à Rome a été complété par 29 unités régionales (*Nuclei Operativi Ecologici*, NOE). Il a mené un grand nombre d'opérations couronnées de succès, notamment contre la criminalité organisée. Chaque année, le CCTA inflige entre 2 000 et 6 000 amendes pour un montant total oscillant entre 2 et 40 millions EUR, et effectue 100 à 200 arrestations pour des crimes

Encadré 2.3. **Trafic et élimination illicite de déchets**

La gestion et l'élimination des déchets font partie des domaines où les activités illicites ont le plus de poids, et elles y occasionnent d'importants coûts sociaux et environnementaux. Souvent dirigées par des groupes criminels organisés, ces activités ont évolué, puisque la pratique « traditionnelle », caractéristique de la fin des années 1980, consistant à abandonner des déchets dans de grandes décharges à ciel ouvert a cédé la place à des méthodes plus originales : enfouissement dans des périmètres cultivables, dans des grottes naturelles ou sous des routes ou bâtiments en construction ; transfert de déchets industriels dangereux dans des installations réservées au traitement de déchets urbains non dangereux ou vers d'autres sites non adaptés ; abandon de déchets dangereux provenant de déchets urbains broyés sur des terrains en cours de décontamination, à la campagne ou dans des zones naturelles comme le cratère du Vésuve ; épandage de faux engrais ou composts contenant des substances toxiques ; adjonction de déchets dans le ciment, des métaux ou l'asphalte ; et dilution des déchets pour les rejeter dans les réseaux d'égouts, les cours d'eau ou la mer.

D'après les estimations de l'ONG italienne Legambiente, le trafic de déchets toxiques et radioactifs a rapporté 3.4 milliards EUR en 2010 et 43 milliards EUR sur la période 2000-10. Ces activités illégales ont aussi un coût élevé pour la collectivité. En 2004, la revue médicale *Lancet Oncology* a identifié à l'est de Naples un « triangle de la mort », où l'on observe une plus forte incidence des cancers, en particulier du foie, liée aux déchets toxiques (Senior et Mazza, 2004).

Les criminels tirent d'importants bénéfices de leurs activités illicites en profitant du fait que la gestion des déchets suivant des moyens légaux coûte cher. Il arrive fréquemment que des exploitants fassent de fausses déclarations au sujet de la quantité et de la nature des déchets produits par leurs installations, ou qu'ils contournent la loi en confiant leurs déchets pour élimination à des prestataires qui emploient des moyens illégaux pour pouvoir pratiquer des prix inférieurs à la normale. La falsification des documents indiquant la nature des biens permet de modifier la destination de ces derniers et les rend difficiles à tracer et à inspecter. Les flux de déchets entre le Nord et le Sud empruntent deux principaux itinéraires : la route adriatique, vers les Pouilles, les Abruzzes et l'Émilie-Romagne, et la route tyrrhénienne, vers la Campanie, le Latium et la Calabre. Toutefois, le trafic de déchets ne cesse de gagner de nouvelles régions comme la Basilicate et l'Ombrie. Plus récemment, on a observé des déplacements de déchets de la Campanie vers le nord jusqu'au Piémont, via l'Émilie-Romagne, la Lombardie et l'axe Milan-Côme. Au cours des cinq dernières années, on estime que 3 millions de tonnes de déchets de tous types ont transité par la route tyrrhénienne pour être « traités » en toute illégalité, dont 1 million de tonnes dans la seule province de Caserte. Le renforcement des contrôles de police et la raréfaction des décharges ont favorisé l'émergence de ces nouvelles routes (Legambiente, 2012).

Il existe également des transferts illicites de déchets toxiques vers l'Europe du Sud-Est et les Balkans occidentaux, ainsi que vers d'autres États membres de l'UE. L'Italie est en outre devenue un point de transit du trafic de déchets électroniques à destination de l'Afrique et de l'Asie (EUROPOL, 2011).

contre l'environnement. Les actes délictueux concernent pour la plupart des activités en rapport avec les déchets, et dans une mesure moindre des faits de pollution de l'air et de construction illégale. En 2010, environ deux tiers d'entre eux ont été commis dans le sud du pays. Le CCTA fait preuve d'une efficacité grandissante. Si le nombre des inspections qu'il

mène a diminué sensiblement, passant de 9 600 en 2003 à 3 700 en 2010, celui des infractions constatées a reculé dans des proportions bien moindres, de 2 800 en 2003 à 1 900 en 2010. Selon les estimations de certaines ONG, les « revenus » tirés des activités illégales liées aux déchets sont en baisse (Legambiente, 2012). Ce résultat doit beaucoup à l'action préventive et répressive efficace et concertée menée par les services de maintien de l'ordre.

Le dispositif en place en Italie pour assurer le respect de la réglementation environnementale a été renforcé à la faveur de la décentralisation des missions d'inspection et de surveillance de la conformité. Il est aussi devenu plus efficace grâce à la rationalisation des procédures d'inspection, à l'allègement de la charge administrative et à l'amélioration de l'efficacité des mesures appliquées en cas de non-conformité. Les inspections décentralisées présentent certains avantages, dans la mesure où les autorités régionales et locales sont mieux placées pour surveiller le respect de la réglementation sur leur territoire. Cependant, l'absence de politique uniforme de contrôle du respect de la réglementation et de répression des infractions au niveau national entraîne des disparités selon les régions. La mise en place d'une politique nationale bien définie et fondée sur le risque pour assurer le respect de la réglementation et son application dans les régions pourraient contribuer à faire baisser aussi bien la charge administrative que les risques environnementaux. Une meilleure coordination des inspections entre les différents organismes pourrait également améliorer l'efficacité du dispositif. De nouveaux efforts devraient être menés pour lutter contre les activités illégales, à commencer par celles en rapport avec les déchets. Il conviendrait, d'une part, d'élaborer une politique nationale consolidée de gestion des déchets (permettant une approche plus efficace et efficiente en matière de traitement et d'élimination des déchets) et, d'autre part, de soutenir de nouveaux efforts de répression. La participation du public et des médias devrait dynamiser les efforts des pouvoirs publics.

4. Mécanismes d'évaluation des politiques et performances environnementales

Surveillance et établissement de rapports sur l'environnement

L'Italie a continué d'améliorer la collecte de données sur l'environnement et leur présentation, qui sont gérées dans le cadre du vaste système SINANet (www.mais.sinanet.isprambiente.it). Plusieurs registres, inventaires et bases de données thématiques qui alimentent SINANet ont été achevés ou modernisés¹⁸. Le dispositif s'appuie sur un réseau de centres thématiques nationaux, d'institutions de référence et de centres de liaison régionaux. Les efforts de collecte et de traitement ont été élargis à des informations qui faisaient auparavant défaut, comme les données sur les dépenses de protection de l'environnement de certains secteurs, sur les écotaxes et sur les flux de matières à l'échelle de l'économie. Le système SINANet lui-même a été modernisé et propose à présent un géoportail interactif qui fait appel à la technologie SIG. Il contribue à la mise en œuvre des dispositions de la directive INSPIRE de l'UE (2007/2/CE), qui vise à établir une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (ISPRA, 2009).

Si ces avancées sont remarquables, l'Italie pourrait renforcer encore son système d'information, notamment en faisant en sorte que l'ensemble des ARPA et APPA contribuent à la collecte de données et que les informations produites à l'échelon régional soient harmonisées et à jour. Des différences de méthodologie empêchent d'analyser

certaines tendances. Par ailleurs, il convient de redoubler d'efforts pour mieux faire le lien entre les résultats environnementaux et les politiques suivies. Même si des progrès sont intervenus dans la collecte d'informations relatives aux aspects économiques des politiques de l'environnement, les données sont loin d'être complètes, notamment celles sur les subventions dommageables pour l'environnement. Pour remédier à ces carences, l'ISPRA devrait collaborer étroitement avec les agences régionales et leur fournir des orientations plus complètes pour coordonner les méthodes de collecte, les caractéristiques et la circulation des données. En outre, des efforts plus ciblés de renforcement des capacités s'imposent en direction des bureaux qui sont moins avancés que les autres. Le Réseau des agences environnementales devrait être mis à contribution pour assurer un transfert d'expérience depuis les régions plus avancées et pour coordonner les activités dans l'Italie tout entière.

Des informations environnementales sont présentées dans les rapports sur l'état de l'environnement publiés régulièrement, ainsi que dans un certain nombre de rapports complémentaires portant sur des thématiques environnementales particulières comme les déchets, le climat et la biodiversité. Pour faciliter la prise de décision et la consultation par le public, les rapports sont présentés sous une forme concise et accessible. Des indicateurs environnementaux sont utilisés de façon systématique et davantage d'informations sur l'environnement peuvent être visualisées sous forme dynamique sur Internet. Par exemple, la dernière édition (2011) de « l'annuaire des données sur l'environnement » de l'ISPRA se décline en six produits distincts : la version complète de l'annuaire qui aborde en détail les différentes thématiques environnementales et présente 251 indicateurs, une version abrégée contenant des informations sur les problèmes d'environnement prioritaires, une version poche de l'annuaire sur les « grands thèmes », une base de données en ligne présentant des fiches ainsi qu'un ensemble d'outils multimédias avec des vidéos, et enfin une application Web.

En outre, plusieurs ARPA/APPA, dont celles du Piémont, de la Lombardie, de la Vénétie, de la Toscane, de l'Émilie-Romagne, de l'Ombrie et de la Sicile, produisent des recueils de données annuels ou semestriels et des rapports thématiques. Des rapports et bases de données sont disponibles sur Internet, où plusieurs grandes communes présentent aussi des informations environnementales « quasiment en temps réel », en particulier sur la pollution de l'air. Ces produits permettent aux ARPA et APPA de diffuser des données régionales et locales auprès du public. Au travers du travail d'examen et d'enrichissement de l'information mené pour les élaborer, ils contribuent à la planification et à la mise en œuvre des politiques aux niveaux local et national.

Analyse d'impact de la réglementation, évaluation environnementale stratégique et étude d'impact sur l'environnement

L'analyse d'impact de la réglementation (*Analisi di impatto della regolazione*, AIR), c'est-à-dire l'évaluation des coûts et des avantages dans le cadre du processus législatif, peut améliorer grandement la qualité des nouveaux règlements. En Italie, son application est encore balbutiante. Deux projets pilotes d'application d'une AIR complète, menés entre 2001 et 2005, ont donné des résultats mitigés. Ils ont été suivis de l'adoption d'une approche simplifiée en 2008¹⁹. L'Italie a également mis en place une évaluation rétrospective de l'impact de la réglementation (*Verifica dell'impatto della regolamentazione*, VIR), qui doit être réalisée deux ans après l'entrée en vigueur du texte correspondant et tous les deux ans par la suite. Toutefois, la VIR n'a fait l'objet que d'une application

limitée jusqu'à présent, bien qu'il s'agisse d'un outil prometteur d'amélioration des processus de décision (OCDE, 2012).

Le MATTM est tenu comme tous les autres organes officiels de soumettre les projets de règlement à une AIR, mais il n'a pas beaucoup avancé faute de moyens pour mener cette analyse au sein du ministère. Dans l'ensemble, l'AIR se heurte à de sérieuses difficultés, dans la mesure où les analyses sont souvent réalisées à un stade avancé du processus législatif, à un moment où les projets ont déjà été rédigés. Elle reste donc largement perçue comme un fardeau par une majorité d'autorités chargées de la réglementation, ce qui limite sa valeur ajoutée. Le ministère de l'Administration publique et de la Simplification mène une action énergique pour tenter de renforcer les capacités des organismes officiels, mais il faudra investir davantage dans les effectifs et la formation à l'AIR pour permettre aux ministères (MATTM compris) de réaliser des analyses suffisamment poussées pour pouvoir comparer les options et en cerner les conséquences avant de passer à l'action (OCDE, 2012).

L'Italie a bien progressé dans la définition du cadre réglementaire régissant l'évaluation environnementale stratégique (EES) des plans et programmes des pouvoirs publics, qui constitue un instrument relativement nouveau de la politique de l'environnement. À la suite d'un essai d'application dans le contexte de l'utilisation des fonds structurels de l'UE en 2004, l'EES a été incorporée dans la législation italienne en 2006 à la faveur de l'adoption du Code de l'environnement. Les dispositions ont été révisées à plusieurs reprises en 2008 et en 2010,²⁰ afin de mieux harmoniser les procédures avec les prescriptions de la directive de l'UE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (2001/42/CE). Les modifications ont notamment permis de mieux définir les compétences des autorités officielles et de préciser les liens existant entre l'EES et d'autres procédures connexes, comme l'EIE et la délivrance des autorisations environnementales intégrées.

Après un départ laborieux, l'EES des plans et programmes nationaux est montée en puissance. En 2011, quinze procédures avaient ainsi été menées à bien dans des domaines comme le réseau national de transport de l'électricité, la recherche-développement, l'aménagement du territoire, la gestion de l'eau et le tourisme. En 2006, l'EES a été intégrée aux activités de la Direction générale de l'évaluation environnementale du MATTM, ce qui a contribué à la coordination des pratiques en la matière et à l'enrichissement de la documentation administrative et technique.

L'EES est aussi appliquée au niveau régional. Certaines régions comme l'Émilie-Romagne s'étaient déjà dotées d'une législation sur l'EES en 2000, en prévision de l'entrée en vigueur de prescriptions au niveau de l'UE. À l'heure actuelle, quelque 60 % des régions ont leur propre législation en matière d'EES, et toutes ont adopté d'autres instruments pour rendre possibles ces évaluations, comme des formulaires spéciaux, des documents d'orientation et des procédures d'essai. Les régions choisissent les critères servant à déterminer les autorités locales et régionales concernées, recensent les plans et programmes soumis à l'EES et prennent les dispositions voulues en vue de la participation de régions voisines. Le nombre d'EES menées au niveau régional est passé de 537 en 2009 à 745 en 2010. En 2010, les régions de Lombardie et d'Émilie-Romagne ont représenté 50 % des EES.

Les résultats de la première phase d'application de l'EES (entre 2004, année où certaines régions ont mis en œuvre la procédure, et 2007, année qui a vu une application

plus large) ont fait apparaître certains défauts : participation restreinte au cours des consultations (principalement du fait de la nouveauté du processus de participation), analyse superficielle des autres options possibles, longueur des procédures, difficultés d'intégration des résultats de l'EES dans les plans et programmes, etc. En 2010, des modifications apportées à la législation ont conféré force exécutoire aux résultats des EES. Cela devrait normalement garantir la prise en compte de ces résultats dans les projets et programmes révisés. L'unité chargée des EES au sein du MATTM et l'ISPRA ont mis au point un ensemble d'indicateurs pour suivre plus facilement la mise en œuvre des conclusions des EES, ainsi que des méthodologies qui devraient assurer une plus grande cohérence des approches régionales. Ces méthodologies sont en cours d'essai aux niveaux national et local. Parallèlement, un groupe de travail du Réseau italien des agences environnementales procède à une analyse du cadre juridique et de l'organisation de l'EES dans les régions.

L'obligation de soumettre les projets à une étude d'impact sur l'environnement (*Valutazione di Impatto Ambientale*) date de 1986, et les textes applicables en la matière ont été révisés plusieurs fois depuis lors. Si les EIE étaient au départ entièrement centralisées et strictement placées sous la supervision et la responsabilité du MATTM, les modifications apportées au fil des ans ont abouti à un dispositif décentralisé dans lequel l'EIE d'un certain nombre de projets définis dans la législation est du ressort des administrations régionales et provinciales. Cela rend le système d'EIE plus souple et plus efficient. Plusieurs autres modifications ont été apportées pour rendre obligatoires la prise en compte de l'efficacité énergétique, la promotion des énergies renouvelables, ainsi que la mise en place de plans de maintenance et de plans d'urgence pour les installations industrielles. Tout récemment, la délivrance des autorisations PRIP a été combinée avec les procédures d'EIE, ce qui devrait limiter les doubles emplois dans les activités d'enquête et d'évaluation. Les nouvelles dispositions relatives aux « super EIE », qui s'appliqueront aux projets hautement prioritaires d'un point de vue stratégique, tels que la mise en place de grandes infrastructures, ont été simplifiées et favorisent une réalisation plus rapide des projets. Toutefois, sachant que ces procédures sont considérées par certains comme un moyen d'éviter la réalisation d'une EIE complète, un suivi attentif et des évaluations périodiques des résultats s'imposeront pour s'assurer de leur conformité aux prescriptions en matière d'EIE.

Après avoir bondi de 3 en 1989 à 53 en 2000, le nombre annuel d'EIE consacrées à des projets d'importance nationale a fluctué entre 15 et 65 au cours de la période 2000-11. Ces projets concernent pour la plupart la construction d'installations d'élimination et de traitement de déchets, de routes et de centrales thermiques ; 78 % d'entre eux sont approuvés. En outre, plus d'un millier de projets font chaque année l'objet d'une EIE au niveau régional ou provincial. D'importants efforts ont été faits pour raccourcir les procédures, dont la durée moyenne est de fait passée de 11 à 3 mois.

Cela étant, du fait des nombreuses modifications apportées à la réglementation relative aux EIE, les procédures restent complexes et connaissent un certain nombre de problèmes. L'un des principaux problèmes est le décalage entre l'avant-projet, qui intègre souvent des analyses générales de différentes solutions possibles, et le projet définitif, élaboré en parallèle avec l'EIE, qui entrave une appréciation intégrée des impacts, de leur atténuation, des coûts et des solutions de substitution (Bassi, 2012). D'autres inconvénients tiennent à l'analyse insuffisante des effets cumulés, aux carences des autorités responsables (en particulier locales et régionales) en termes d'organisation et de compétences techniques, et à la complexité intrinsèque des procédures. La dissociation des procédures régionale et provinciale allonge les délais et se solde par un déficit

d'indications simples et efficaces. Bon nombre de déclarations environnementales, ainsi que les résumés non techniques, ont tendance à être volumineux, redondants et à comporter des passages complexes et excessivement techniques, ce qui nuit à la communication des résultats de l'EIE à la population et à l'autorité compétente. Le manque de participation du public et de confiance entre les parties prenantes contribue au mécontentement de l'administration, des investisseurs et du public à l'égard des procédures d'EIE. Plusieurs exemples concrets montrent que le fait d'ignorer le point de vue des parties prenantes peut retarder des investissements. C'est le cas tout particulièrement de l'EIE menée en 2009 sur un projet qui prévoyait de transformer en centrale au charbon la centrale électrique au fioul de Porto Tolle, située près de Rovigo, dans le nord de l'Italie, et d'équiper l'une de ses tranches d'un dispositif destiné à capter le dioxyde de carbone émis en vue d'un stockage sous les fonds marins. Ce projet a pris du retard en raison des recours introduits contre son exécution et de l'opposition du public, alors qu'il prévoyait un investissement de 2.5 milliards EUR et devait créer plus de 3 000 emplois durant les cinq ans de la phase de construction²¹.

Cour des comptes

La Cour des comptes (*Corte dei Conti*) joue un rôle important dans l'évaluation des performances des administrations publiques. En vertu de l'article 100 de la Constitution, elle procède à l'évaluation *ex ante* des actes les plus importants élaborés par le gouvernement et à des audits *ex post* destinés à vérifier l'efficacité et l'efficacité des programmes publics, ce qui comprend l'utilisation des fonds communautaires européens en Italie.

Au cours de la période 2000-11, la Cour a réalisé 70 audits consacrés à des programmes nationaux ou régionaux en rapport avec les politiques environnementales et énergétiques, ainsi que 76 audits concernant la gestion territoriale et 21 intéressant la gestion de l'environnement urbain. Les audits portaient pour beaucoup sur des programmes menés dans le domaine des déchets ou de l'énergie, mais aussi sur des activités telles que la création de zones marines protégées ou la mise en œuvre du processus Agenda 21 local. Les audits de la Cour des comptes débouchent sur des jugements certifiant (ou non) la régularité des comptes et la réalisation des objectifs des programmes vérifiés. Plusieurs jugements de la Cour ont évalué la gestion des ressources financières et proposé des modifications administratives ou législatives pour améliorer les résultats obtenus et la transparence, et ont été examinés par le parlement. C'est le cas notamment de ceux portant sur la crise des déchets en Campanie et sur les programmes publics en rapport avec la remise en état des sites contaminés et les investissements consacrés aux réseaux d'irrigation dans les zones sujettes à la sécheresse.

5. Promotion de la démocratie environnementale

Au tournant du siècle, l'Italie était dotée de mécanismes législatifs et administratifs bien établis facilitant l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décision et l'accès à la justice en matière d'environnement. Cela lui a permis d'être parmi les deux premiers pays à ratifier la Convention d'Aarhus de la CEE-ONU en 2001. Au cours de la décennie écoulée, plusieurs autres instruments ont été employés pour renforcer la démocratie environnementale.

Accès à l'information sur l'environnement

Une réforme menée en 2005 a amélioré l'accès à l'information sur l'environnement (encadré 2.4). Elle a été suivie en 2007 de la création du Bureau des relations avec le public (URP) au sein du MATTM. Suite aux conclusions rendues par un groupe de travail permanent sur l'amélioration du fonctionnement de l'URP, un centre d'appel, un secrétariat, une base de données et une adresse e-mail ont été créés pour permettre de mieux répondre aux demandes du public. L'ISPRA possède son propre URP, qui assure la coordination des informations environnementales collectées par les agences régionales. La révision des procédures d'EIE et l'instauration de l'EES en 2006 sont allées de pair avec un élargissement des possibilités d'accès du public aux résultats des évaluations. En outre, il a été fait obligation aux promoteurs de projets de publier dans la presse nationale ou locale et sur Internet des informations sur les projets et les résultats des évaluations, y compris sous forme de synthèses non techniques.

Encadré 2.4. Cadre législatif régissant l'accès à l'information environnementale

Cela fait longtemps que l'Italie permet l'accès aux informations sur l'environnement et que ses tribunaux reconnaissent le caractère exécutoire de ce principe. La première mention, par le législateur, du droit des citoyens d'être informés sur l'état de l'environnement remonte à 1986. La loi adoptée alors, qui a également porté création du ministère de l'Environnement, prévoyait d'assurer la plus large diffusion des informations concernant l'environnement. Elle a reconnu à chaque citoyen le droit d'obtenir communication des informations sur l'état de l'environnement disponibles auprès des organismes publics, et ce gratuitement ou moyennant le paiement de frais de reproduction dont le montant est fixé officiellement. Plusieurs textes adoptés par la suite ont imposé une obligation de transparence et d'impartialité aux autorités publiques, lesquelles ont également été tenues de mettre en place des structures appropriées pour informer le public (décrets législatifs 29/1993 et 80/1998, par exemple).

Le décret législatif 195/2005 a adapté les conditions d'accès à l'information environnementale aux dispositions de la directive de l'UE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (2003/4/CE). Ainsi, la définition de l'information environnementale a été élargie, et les administrations publiques ainsi que les entités privées assurant des missions publiques ont eu l'obligation de communiquer des informations aux particuliers et aux associations qui en font la demande, sans que ceux-ci n'aient à démontrer un intérêt. Le décret prévoit aussi un large recours aux bases de données publiques et aux points d'information (et la mise à contribution des URP lorsqu'ils existent), mais énumère un certain nombre de restrictions justifiant le rejet d'une demande de communication d'informations. Il stipule que les tarifs doivent être transparents, raisonnables et appliqués uniquement pour couvrir les coûts induits par la communication des informations, et que les frais doivent être fixés au préalable et consultables par le public.

Enfin, des délais ont été fixés pour la communication des informations aux demandeurs (30 jours à titre de règle générale ou 60 jours lorsqu'il s'agit d'informations complexes, l'administration étant tenue de justifier tout retard), et des possibilités de recours administratif ou judiciaire ont été prévues en cas de rejet d'une demande d'information.

Participation du public à la prise de décision en matière d'environnement

Plusieurs organes consultatifs auprès du MATTM travaillent avec les représentants d'autres ministères, des régions, du secteur privé et des ONG dans le cadre de l'élaboration des politiques environnementales²². Des auditions parlementaires permettent aux citoyens (et à leurs associations) de participer aux activités législatives. Les pétitions, les propositions de législation ou les motions fondées sur un intérêt commun et soumises directement aux comités parlementaires ou régionaux par au moins 50 000 citoyens sont monnaie courante, notamment au niveau local. Le cadre réglementaire régissant les EES, les EIE et les autorisations environnementales comporte un certain nombre de dispositions qui renforcent les moyens dont disposent les citoyens pour peser sur les décisions finales : prolongation des consultations, accès aux documents et communication de commentaires par voie électronique, etc. Plusieurs régions ont adopté des critères spécifiques en matière d'assistance et de participation du public dans le cadre de la prise de décision.

Des référendums d'initiative populaire – mécanisme employé dans seulement une poignée de pays de l'OCDE – sont organisés aux niveaux national et local sur des questions liées à l'environnement. Ils doivent être proposés par au moins 500 000 citoyens ou cinq régions, et peuvent déboucher sur l'abrogation de tout ou partie d'un acte législatif²³. Ainsi, en juin 2011, les citoyens se sont prononcés dans le cadre d'un référendum national en faveur de l'abrogation de textes réglementaires qui prévoyaient la possibilité de privatiser les services de l'eau, la détermination d'un taux de rendement appliqué à ces services et un retour à l'énergie nucléaire, laquelle avait été abandonnée à la suite d'un autre référendum tenu en 1987 (encadré 4.5)²⁴. Ce type de scrutin a aussi lieu au niveau régional. Par exemple, en 2011, le référendum tenu à Milan en même temps que celui organisé au niveau national a montré une forte adhésion de la population aux mesures proposées pour faire baisser la circulation et la pollution qu'elle occasionne, agrandir les espaces verts, promouvoir l'efficacité énergétique, réduire les émissions de gaz à effet de serre et remettre en état les canaux historiques. Un plus large recours à ce type de mécanisme consultatif pourrait être utile pour renforcer l'adhésion et l'attachement du public aux initiatives environnementales, en particulier au niveau régional.

L'Italie a su se doter d'un large éventail d'instruments qui facilitent la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement, mais elle doit encore relever certains défis. Ainsi, les relations entre autorités et partenaires sociaux sont éclatées, polarisées et pâtissent aussi des attitudes de type « surtout pas chez moi », très présentes, qui peuvent être attisées pour des motifs politiques. Les différends entraînent une polarisation des camps et concernent souvent des situations d'urgence, comme la crise des déchets à Naples, ou des projets à fort retentissement, comme le passage du fioul au charbon dans la centrale électrique de Porto Tolle, la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Turin et Lyon et plusieurs projets d'incinérateurs ou de décharges. Beaucoup de différends sont anciens, mais la plupart découlent du fait que les autorités ont au départ ignoré les préoccupations du public ou omis de prendre convenablement en compte d'autres solutions possibles. Le dialogue sur les politiques de l'environnement pourrait être renforcé par le lancement d'un vaste débat public sur les grandes priorités, en mettant à profit les expériences menées dans d'autres pays de l'OCDE, telles que le « Grenelle Environnement » français²⁵. Le développement des orientations relatives à la participation du public et un meilleur contrôle de leur application pourraient également renforcer la cohérence entre les différentes approches régionales.

Accès à la justice

L'accès à la justice pour contester des actes ou des omissions de l'administration qui sont contraires à la législation est bien établi, et les citoyens en font d'ailleurs largement usage dans le contexte environnemental. En l'occurrence, il peut s'agir de procédures internes à l'administration, via un recours administratif (*ricorso amministrativo*), ou de procédures judiciaires, via un recours contentieux auprès des tribunaux administratifs régionaux (*Tribunali Amministrativi Regionali*, TAR), compétents en première instance, ou auprès du Conseil d'État (*Consiglio di Stato*), compétent en appel/deuxième instance. Les citoyens peuvent également se tourner vers le médiateur local (*Difensore Civico*) pour contester une décision administrative²⁶.

Contrairement à ce qui se pratique dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les associations environnementales officiellement reconnues par décret ministériel (mais pas leurs sections locales) ont qualité pour agir de façon autonome devant les tribunaux administratifs, pour autant qu'elles remplissent certaines conditions énoncées dans la loi²⁷. La jurisprudence a élargi la marge de manœuvre dont disposent les ONG environnementales pour contester des décisions administratives au nom de la protection de « l'intérêt général » (indépendamment du fait qu'elles aient qualité pour agir et qu'elles représentent ou non des intérêts locaux, etc.). Les associations environnementales peuvent intervenir dans des affaires pénales, sous réserve du consentement des victimes, et elles jouissent alors des mêmes pouvoirs que ceux-ci (Milieu, 2009).

Le nombre de procédures judiciaires a augmenté au cours de la période examinée. Les décisions des administrations publiques les plus souvent contestées concernent notamment l'aménagement et la modification de l'occupation des sols, y compris à l'intérieur de zones protégées, la construction d'infrastructures et d'ouvrages publics et le choix de leur emplacement, l'implantation de sites destinés à accueillir des déchets, les études ou évaluations de l'impact sur l'environnement, ainsi que les questions touchant à la chasse et les mesures adoptées dans le contexte de la sauvegarde de la faune, de la flore et des espaces protégés. Les procédures judiciaires ne se répartissent pas de façon uniforme sur le territoire national : elles sont plus nombreuses dans le Nord (en particulier dans le Trentin, en Vénétie et en Lombardie) et dans le Centre (Émilie-Romagne, Toscane, Marches et Latium) que dans le Sud. Cette situation est sans doute liée à une sensibilisation plus importante aux questions d'environnement dans ces régions, ainsi qu'à une plus forte tradition de bonne gouvernance, à la disponibilité de fonds et à la présence des sièges des principales ONG (Nespor, 2002 ; Milieu, 2009).

Les principaux obstacles à l'accès du public à la justice sont notamment le coût élevé et la longueur des procédures devant la justice administrative. Dans les affaires touchant à l'environnement, le fait que les sections locales des associations officiellement reconnues n'aient pas qualité pour agir limite concrètement les possibilités pour les citoyens de saisir la justice. Les coûts peuvent être assez élevés, avec en particulier divers frais qui doivent être réglés au départ et les honoraires des avocats, et dissuader ou empêcher les petites associations d'intenter des actions en justice²⁸. Cependant, beaucoup d'avocats acceptent de baisser leurs honoraires dans ce genre d'affaires. Le délai réduit prévu par la loi pour déposer un recours devant le tribunal administratif (60 jours) fait que les acteurs locaux ont souvent du mal à préparer le dossier (Milieu, 2009). Enfin, les procédures administratives peuvent être très longues – une procédure devant le tribunal administratif peut facilement prendre dix ans voire plus –, même si elles sont plus efficaces que les

procédures civiles et pénales. La loi prévoit que les tribunaux administratifs régionaux publient leur jugement dans un délai de sept jours après l'audience. En règle générale, il est toutefois publié quatre ou cinq mois après dans les affaires d'urbanisme et de construction, et il faut parfois dix ans pour qu'un recours devant la justice administrative aboutisse.

Éducation à l'environnement

En Italie, l'offre d'activités éducatives et de cours de formation en direct ou à distance dans le domaine de l'environnement est particulièrement vaste. La période 2002-05 a vu la signature de 19 accords associant des régions et des provinces autonomes, et portant sur des activités de sensibilisation ciblant les établissements d'enseignement, les professions libérales et les collectivités locales. Ces activités ont bénéficié du soutien du Programme national d'information et d'éducation environnementales (INFEA), adopté en 2000 par la Conférence État-régions et doté de 11 millions EUR. Depuis lors, 150 centres ont été créés dans tout le pays pour appuyer l'information, l'éducation et la formation en matière d'environnement. Le groupe de travail sur l'éducation au service de la durabilité du Réseau italien des agences environnementales a encouragé un certain nombre d'initiatives, tandis que l'ISPRA et les agences régionales utilisent leurs sites Internet pour diffuser connaissances spécialisées et savoir-faire pratique se rapportant à des thèmes environnementaux. L'INFEA offre un exemple original de mise en œuvre concertée des politiques, qui a fait directement intervenir l'État et les régions dans la programmation et le financement de mesures d'éducation à l'environnement (MATTM, 2009).

Les activités de sensibilisation ont été renforcées à la faveur de la Décennie des Nations Unies pour l'éducation au service du développement durable (2005-14). Les activités connexes sont coordonnées par la Commission nationale italienne pour l'UNESCO, à laquelle sont représentés le MATTM, le ministère de l'Éducation, de l'Université et de la Recherche, les réseaux d'agences environnementales, les services de l'éducation des régions ainsi que des ONG. Le Forum national pour l'éducation au service de l'environnement et de la durabilité, organisé en 2007 par le MATTM et la région du Piémont, a contribué à l'élaboration d'un nouveau cadre pour l'INFEA et à son approbation par la Conférence État-régions, ainsi qu'au déblocage de 10 millions EUR de nouveaux financements pour la période 2007-09. Plus récemment, la Commission s'est attachée en priorité à renforcer la collaboration et l'intégration des compétences et des services entre les acteurs du réseau, ainsi qu'à rendre plus efficaces et visibles les diverses activités proposées et à contribuer à faire en sorte qu'elles s'inscrivent dans la durée.

Les médias exercent une influence importante sur l'opinion publique et en particulier sur les jeunes. Pendant longtemps, la présentation des thématiques environnementales s'est limitée à la diffusion d'informations sur des situations d'urgence : glissements de terrain, inondations, problèmes de déchets, etc. Depuis quelques années, l'approche est plus objective et structurée. Plusieurs chaînes de télévision et stations de radio consacrent aujourd'hui une partie de leurs émissions à des analyses approfondies des problèmes d'environnement. Avec le soutien du MATTM et le concours d'autres parties prenantes, dont le secteur privé, plusieurs campagnes ont été lancées pour promouvoir la protection de l'environnement et expliquer ses bienfaits au moyen de courts spots télévisés. C'est le cas, par exemple, des campagnes *Spiaggia Libera* (« plages libres ») et *Cambia la lampadina* (« change la lampe »).

Notes

1. En 2005, la Commission européenne a assigné l'Italie devant la Cour de justice de l'UE pour sept manquements à l'obligation de transposition de prescriptions relatives à la conservation de la nature, à la PRIP, à la gestion de l'eau, aux échanges de quotas d'émission et aux accidents industriels.
2. Les décrets entrent certes en vigueur immédiatement après leur parution au Journal officiel, mais ils deviennent caducs si le parlement ne les transforme pas en lois dans un délai de 60 jours, ce qui arrive très souvent.
3. La troisième loi de simplification (229/2003) prévoyait une reformulation des codes régissant les secteurs d'activité (codici di settore).
4. Au cours de la période 2010-12, la Commission européenne a adressé sept avertissements à l'Italie pour cause de carences dans la transposition des directives communautaires concernant l'eau, la responsabilité environnementale, la protection des oiseaux, la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances chimiques et de leurs mélanges, les déchets des industries extractives et les sanctions pénales à l'encontre des responsables de pollutions marines et d'autres atteintes à l'environnement. En 2011, elle a averti le pays qu'il s'exposait à des sanctions financières s'il continuait à ne pas se conformer à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne concernant la transposition incomplète de la directive sur la valorisation et le recyclage des véhicules hors d'usage.
5. Direction générale de la protection du territoire et des ressources en eau ; Direction générale de la protection de la nature et de la mer ; Direction générale du développement durable, du climat et de l'énergie ; Direction générale de l'évaluation environnementale ; et Direction générale des affaires générales et du personnel.
6. Ce service a été créé en 2002 à la suite d'un accord entre les ministères de l'Environnement et des Transports d'alors. Hébergé dans les locaux du MATTM, il est chargé de la sauvegarde du milieu marin côtier, et notamment de la lutte contre les pollutions significatives des eaux marines et côtières.
7. En 2002, l'Agence nationale pour la protection de l'environnement (ANPA) a fusionné avec plusieurs services techniques nationaux (hydrographie, océanographie et géologie) pour donner naissance à l'Agence pour la protection de l'environnement et pour les services techniques (APAT). En 2009, l'Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement (ISPRA) est né du regroupement de l'APAT et de deux autres institutions, l'Institut national de la faune sauvage (INFS) et l'Institut central pour la recherche scientifique et technologique appliquée à la mer (ICRAM).
8. L'ARPA de la Sardaigne a été créée en 2006.
9. À titre d'exemple, le MATTM coopère avec le ministère des Biens et Activités culturels sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et la protection des paysages, avec le ministère des Activités productives sur l'énergie et la CITES, avec le ministère des Infrastructures et des Transports sur les infrastructures de transport et environnementales, avec le ministère des Politiques agricoles, alimentaires et forestières sur l'agriculture biologique, les OGM, la pêche, les forêts et la CITES, et avec le ministère de l'Intérieur sur les interventions en cas de catastrophes naturelles.
10. Les deux conférences sont présidées par le ministre des Affaires régionales et réunissent un certain nombre de ministres d'exécution (finances, intérieur, travaux publics, environnement, santé), les maires de 14 zones métropolitaines et les présidents de 6 provinces, ainsi que le président de l'Association nationale des communes italiennes (ANCI), le président de l'Union des provinces d'Italie (UPI) et le président de l'Union nationale des communes et communautés de montagne (UNCHEM). Les conférences bénéficient du concours du Conseil du développement durable, lequel prépare les décisions qui y sont présentées.
11. Son intervention peut être déclenchée par l'État ou par une région avant l'adoption d'un acte législatif, mais aussi après la publication d'une loi et dans le délai de 60 jours prévu pour la saisine officielle de la Cour constitutionnelle. Elle peut aussi être sollicitée par des associations sectorielles et professionnelles.
12. Le Réseau est géré par un conseil fédéral qui se réunit une fois par mois. Il est présidé par le président de l'ISPRA et rassemble les directeurs généraux de l'ISPRA ainsi que les représentants officiels des ARPA et APPA.

13. Ce Réseau est financé conjointement par le MATTM et le ministère du Développement économique et assisté par le secrétariat technique du MATTM. Il se réunit deux fois par an et mène ses activités au travers de groupes de travail, qui se consacrent actuellement aux questions de mise en œuvre et à l'EES dans la perspective des fonds structurels de l'UE, ainsi qu'au changement climatique. Le Réseau encourage les « jumelages », afin de combler le manque de capacités et de renforcer la coordination entre organismes publics par des échanges de documents réglementaires et techniques, par des activités et ateliers de formation ainsi que par des échanges de personnel.
14. Le Plan d'action est l'outil central définissant les principaux objectifs de qualité et de simplification de la réglementation, les organes responsables, les mesures à prendre, les critères à appliquer et le temps nécessaire pour réaliser les objectifs stratégiques. Il prévoit entre autres mesures d'alléger la charge administrative (qui doit avoir diminué de 32 % à l'horizon 2012), de réduire les délais nécessaires aux procédures (de 25 % selon l'objectif défini), de mettre en place des instruments d'administration électronique, d'instaurer un mécanisme de « guillotine réglementaire », de faciliter l'utilisation de l'analyse d'impact de la réglementation par les services de l'État, d'établir un système national d'indicateurs de la qualité de la réglementation, d'améliorer les politiques de réglementation et leur coordination entre l'État et les collectivités locales, ainsi que de consulter les acteurs concernés.
15. L'administration ne pourrait intervenir qu'en présence d'un risque d'atteinte grave et irréparable au patrimoine naturel ou culturel, à la santé, à la sécurité publique ou à la défense nationale.
16. Les autorisations PRIP reposent sur des réglementations sectorielles qui fixent des valeurs limites d'émission et de rejet en fonction des documents de référence de l'UE relatifs aux meilleures techniques disponibles (MTD).
17. Réglementation de l'UE relative à la sécurité industrielle adoptée en 1982. La « directive Seveso » porte le nom de la ville située à 15 km au nord de Milan où, le 10 juillet 1976, un accident dans une petite usine chimique a entraîné la plus forte exposition connue d'une population à la 2,3,7,8-tétrachlorodibenzo-p-dioxine (TCDD). Cet accident a fait l'objet de nombreuses études scientifiques et donné lieu à l'uniformisation des réglementations en matière de sécurité industrielle. Le traitement des sols dans les zones touchées a été tellement complet que le niveau de dioxines y est aujourd'hui inférieur au niveau normal. Le site est devenu un parc public, le Bosco Delle Querce. Quant à la directive Seveso, elle a été modifiée en 1999 puis à nouveau en 2005, et elle est aujourd'hui connue sous l'appellation Seveso III.
18. Les bases de données et registres les plus importants sont ceux portant sur la qualité de l'air (BRACE), le climat (SCIA), l'eau (SINTAI), les émissions et les transferts de matières polluantes (registre national INES), les glissements de terrain (IFFI), la qualité des eaux côtières et marines (ARCHIMEDE) et les sols (SIAS), ainsi que l'Observatoire national du bruit, le Registre national des sites contaminés, l'Inventaire national des déchets et un certain nombre d'autres inventaires relatifs à la protection de la nature et à la conservation de la biodiversité.
19. Dans le cadre du nouveau système, l'administration doit décrire : le contexte dans lequel s'inscrit le nouveau règlement ; la cohérence du projet par rapport aux objectifs du programme du gouvernement ; et les informations utilisées. Si seules les « options pertinentes » doivent être décrites, l'analyse de « l'option zéro » et celle de l'option retenue sont obligatoires. Une attention particulière est accordée à l'évaluation de la charge administrative probable imposée par l'option retenue. Des informations sur la concertation menée et ses résultats doivent être présentées, et l'éventuelle absence de concertation doit être justifiée. Les autorités sont tenues par la loi de communiquer les rapports des AIR au parlement, ce qui constitue une pratique relativement nouvelle pour l'OCDE.
20. Le processus d'EES comporte plusieurs étapes : vérification du fait que le plan ou programme considéré entre dans le champ des EES prévu par la loi ; définition de la portée des investigations nécessaires à l'évaluation ; évaluation des probables effets environnementaux significatifs à l'aide d'indicateurs d'environnement ; et suivi des effets environnementaux du plan ou programme, et information et consultation du public et de diverses parties prenantes au processus de décision (notamment en se fondant sur l'ensemble des évaluations environnementales réalisées). L'EES prend la forme d'un « avis motivé » sur la durabilité des plans et programmes. Le décret législatif 128/2010 reconnaît à cet avis motivé un caractère contraignant.
21. Le projet de Porto Tolle était l'un des six projets de démonstration du captage et du stockage du carbone qui se sont partagés les 1 milliard EUR débloqués en 2009 par la Commission européenne au titre du Programme énergétique européen pour la relance.
22. Les principaux organes sont le Conseil national de l'environnement (Consiglio Nazionale Ambientale), la Commission pour l'évaluation de la planification, de la gestion et de

l'investissement environnementaux (COVIS), la Commission sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement, le Comité sur l'éco-étiquetage et l'audit environnemental, la Commission sur les autorisations environnementales intégrées, l'Observatoire national des déchets et la Commission scientifique pour la CITES.

23. Les dispositions soumises à référendum sont automatiquement abrogées si la majorité simple des votants s'exprime en ce sens, à condition que le taux de participation au scrutin atteigne au moins 50 %.
24. Le référendum a également porté sur des dispositions prévoyant d'exempter de poursuites le Premier ministre et les autres ministres.
25. Lancé en 2007, le Grenelle Environnement réunit des représentants de l'État et d'autres acteurs (collectivités locales, salariés, associations professionnelles, ONG) pour des débats ouverts où les participants sont placés sur un pied d'égalité, le but étant de faire la synthèse des positions sur des sujets particuliers. Six groupes ont ainsi travaillé sur les thèmes du changement climatique et de l'énergie, de la biodiversité et des ressources naturelles, de la santé et de l'environnement, de la démocratie écologique, des modes de production et de consommation durables, et des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité. Deux autres groupes ont été consacrés aux organismes génétiquement modifiés et aux déchets. Ces larges consultations ont permis d'aboutir à 268 engagements en faveur de l'environnement, dont les modalités de mise en œuvre ont été examinées par 34 comités opérationnels. En 2012 a été lancée une nouvelle initiative, la « Conférence environnementale ». Le processus consultatif fait à présent intervenir les parlementaires. La Conférence aura lieu chaque année aux niveaux national et local, dans le but de formuler de nouvelles propositions et d'évaluer les progrès.
26. Alors que dans beaucoup d'autres pays, le médiateur a des compétences nationales, en Italie, le Difensore Civico est élu par les conseils municipaux. Il défend les droits et les intérêts légitimes des citoyens auxquels les actions de l'administration portent atteinte.
27. L'association doit avoir une activité dans au moins cinq régions et l'exercer de façon continue, être dotée d'un règlement interne démocratique et poursuivre des objectifs de protection de l'environnement. À l'aune de ces critères, quelque 80 organisations environnementales sont aujourd'hui officiellement reconnues (soit quatre fois plus qu'au début des années 2000).
28. Les frais de départ s'élèvent à 340 EUR, mais le coût total peut varier entre 4 000 EUR et 150 000 EUR.

Sources principales

Les sources utilisées dans ce chapitre sont des documents produits par les autorités nationales, par l'OCDE et par d'autres entités.

- Bassi, A. et al. (2012), « UK and Italian EIA System: A comparative study on management practices and performance in the construction industry », *Environmental Impact Assessment Review*, n° 34, pp 1-11.
- Brambilla, P. (2009), « Environmental Penalties in Italy », *Environmental Law Network International Review*, n° 1/2009, Institute for Environmental Studies and Applied Research, Bingen.
- Burali, A. (2011), « Enforcement Instruments in Italy », presentation at the Italian Ministry of the Environment, Land and Sea training programme on Multilateral Environmental Agreements, 17 octobre 2011.
- Capozza, I. et G. Garrone (2007), « Italy: Towards responsibility sharing in environmental protection », in Breton. A. (dir. pub.), *Environmental Governance and Decentralisation (New Horizons in Environmental Economics Series)*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (Royaume-Uni).
- EUROPOL (Office européen de police) (2011), *EU Organised Crime Threat Assessment*, EUROPOL, Lyon.
- Farmer, A. et al. (2009), *Monitoring of Permitting Progress for Existing IPPC Installations*, Final Report to the European Commission Directorate-General Environment, ENTEC/IIEP, Bruxelles/Northwich.
- Global Legal Group (2011), « Chapter 28: Italy », in *The International Comparative Legal Guide to Environment and Climate Change Law 2011*, GLG, Londres.
- Greyl, L. et al. (2009), *The Waste Crisis in Campania, Italy*, Civil Society Engagement with Ecological Economics (CEECEC), www.ceecec.net/case-studies/waste-crisis-in-campania-italy.
- ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale/Institut supérieur pour la protection et la recherche pour l'environnement) (2009), *Italian Environmental Data Yearbook, 2009, Key Topics*, ISPRA, Rome.

- Keating, M. et A. Wilson (2010), « Federalism and Decentralisation in Italy », *Political Studies Association Conference*, Édimbourg, 2010, www.psa.ac.uk/journal/pdf/5/2010/930_598.pdf.
- Legambiente (2012), *Rifiuti Spa, Dieci anni d'inchieste sui traffici illegali di rifiuti. I Risultati raggiunti e le proposte per un nuovo sistema di tutela penale dell'ambiente*, Legambiente, Rome.
- Lugaresi, N. (2010), « Country Report: Italy », e-Journal 1/2010, IUCN Academy of Environmental Law, 2010, www.iucnael.org/en/e-journal/previous-issues/97-issue-2010-1.html.
- Lugaresi, N. (2011), « Country Report: Italy », e-Journal 1/2011, IUCN Academy of Environmental Law, 2011, www.iucnael.org/en/e-journal/previous-issues/157-issue-20111.html.
- Mancuso, G. et A. Andronio (2004), « National Report: Italy », in *Study on measures other than criminal ones in cases where environmental Community law has not been respected in the EU Member States*, Milieu/Huglo Lepage, Bruxelles.
- Massarutto, A. (2010), *Municipal waste management in Italy*, Centre International de Recherches et d'Information sur l'Économie Publique, Sociale et Coopérative, CIRIEC No 2010/01, Liège.
- MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare/Ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer) (2009), *Environmental Challenges, Summary of the State of the Environment in Italy*, MATTM, Rome.
- MATTM (2010), *Second Update of the National Report of Italy on the Implementation of the Aarhus Convention*, décembre 2010, MATTM, Rome.
- MATTM (2012), *Brief Guide to the National Biodiversity Strategy*, MATTM, Rome.
- Milieu (2007), *Measures on Access to Justice in Environmental Matters (Article 9(3))*, Country Report for Italy, final report to the European Commission, Milieu, Bruxelles, ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.
- Nespor, S. et al. (2002), *Case study on Access to Justice in Environmental Matters: Italy*, Report to the European Commission, ENV.A.3/ETU/2002/0030, ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf.
- OCDE (2009), *Reviews of Regulatory Reform: Italy – Better Regulation to Strengthen Market Dynamics*, OCDE, Paris.
- OCDE (2010), *Territorial Reviews: Venice*, OCDE, Paris.
- OCDE (2011), *Études économiques de l'OCDE : Italie 2011*, OCDE, Paris.
- OCDE (2012), *Better Regulation in Europe: Italy*, OCDE, Paris.
- Senior, K. et A. Mazza (2004), « Italian “Triangle of death” linked to waste crisis », *The Lancet Oncology*, vol. 5, n° 9, September 2004, www.sciencedirect.com/science/article/pii/S147020450401561X.



Extrait de :

OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264186378-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Contexte de l'élaboration des politiques », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264186279-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.