

Résumé

L'économie de l'Italie, qui est la sixième de l'OCDE en importance, est fortement dépendante des importations d'énergie et de matières premières. Elle présente aussi plusieurs visages, le nord du pays étant plus riche et avancé économiquement, et le Sud, plus pauvre et moins développé. Les différences et disparités régionales ont été renforcées par la décentralisation massive des compétences législatives et administratives du gouvernement. Entre 2000 et 2007, l'Italie a affiché le taux de croissance annuel moyen le plus faible de la zone de l'OCDE. À partir de 2008, l'économie a été profondément affectée par la crise économique mondiale. La politique économique a de plus en plus répondu au souci de promouvoir la croissance tout en assainissant les finances publiques.

Les performances environnementales de l'Italie ont été conditionnées par les problèmes économiques et institutionnels plus généraux auxquels s'est trouvé confronté le pays. Beaucoup d'initiatives environnementales positives ont été lancées, en particulier dans certaines régions et branches d'activité. Cependant, le degré de priorité relativement faible assigné à l'environnement par les autorités nationales et certaines administrations régionales durant une grande partie de la dernière décennie, de même que le système de gouvernance fortement décentralisé, ont fait qu'il a été difficile de transposer les initiatives environnementales positives à plus large échelle. D'une façon générale, le cadre de la politique environnementale est resté fragmentaire et axé sur les besoins du moment, et il n'a pas créé d'incitations suffisantes pour promouvoir la croissance verte. Les efforts doivent être poursuivis pour rendre le système de gestion environnementale plus cohérent et efficace, et pour exploiter les synergies qui peuvent exister entre les politiques afin de promouvoir la reprise économique et de protéger l'environnement. Les initiatives récentes, par exemple en faveur d'une économie verte, vont dans le bon sens.

Améliorer les performances environnementales

L'Italie a affiché, au cours des dix dernières années, des performances environnementales mitigées, marquées par de fortes variations régionales :

- Les réductions des émissions de polluants atmosphériques locaux ont été parmi les plus importantes de la zone de l'OCDE, mais plus de la moitié des 30 villes les plus polluées d'Europe se trouvent en Italie.
- Compte tenu de l'absorption des GES par les puits forestiers, les niveaux d'émission de 2010 étaient inférieurs de 6.2 % à ceux de 1990 à la suite de la forte baisse des émissions due à la crise économique, l'objectif de Kyoto étant une réduction de 6.5 % en 2008-12.
- La qualité générale des voies navigables est restée stable alors que la qualité des cours d'eau s'est améliorée. Cependant, les moyennes nationales masquent d'importantes disparités régionales, les régions du Sud affichant de moins bons résultats que celles du nord.

- La proportion de déchets municipaux traités dans les décharges a diminué et de nets progrès ont été réalisés pour réduire et gérer la mise en décharge et faire face au problème des décharges sauvages. Il existe cependant d'importantes disparités régionales (particulièrement marquées en ce qui concerne la Campanie, le Latium et la Sicile). Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux autres pays de l'OCDE, la production de déchets municipaux a augmenté plus rapidement que le PIB et la consommation finale privée, au moins jusqu'à la crise économique de 2008.
- La proportion du territoire classée Natura 2000 est supérieure à la moyenne de l'UE (et plus élevée dans le sud du pays), et le nombre d'espèces de plantes vasculaires en péril est faible par rapport à celui des autres pays de l'OCDE. Cependant, les menaces pesant sur les mammifères, les poissons d'eau douce et les amphibiens sont plus importantes que dans de nombreux autres pays de l'OCDE.
- L'Italie est exposée à divers risques naturels : séismes, crues, glissements de terrain et incendies de forêts. Ces risques, et les coûts qu'ils représentent, sont aggravés par des insuffisances au niveau de l'aménagement du territoire et du contrôle des aménagements immobiliers.
- Les sondages d'opinion indiquent que les Italiens font partie des Européens les moins satisfaits de la qualité de l'environnement de leur pays.

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'environnement italienne a largement mis à profit le renforcement de la base d'informations techniques durant la dernière décennie. La communication avec le public a gagné en convivialité. Un solide cadre de gestion a été mis en place pour les principaux polluants, et les procédures administratives ont été allégées pour les petites et moyennes entreprises qui occupent une place importante dans l'industrie italienne. Les mesures visant à promouvoir le respect des prescriptions environnementales ont été renforcées et mieux ciblées.

En dépit de ces progrès, de nouvelles mesures doivent être prises pour renforcer la cohérence et l'efficacité de la gouvernance environnementale de l'Italie. Il importe de définir des stratégies nationales qui, sans empiéter sur les prérogatives des autorités régionales et locales, indiquent des orientations claires pour les questions nécessitant des approches communes et homogènes (gestion de l'eau et des déchets, changement climatique et mesures visant à assurer le respect de la législation environnementale). Ces stratégies devraient être étayées par des mécanismes plus efficaces de coordination verticale des politiques d'environnement. Il sera toutefois difficile d'atteindre ces objectifs si le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer ne dispose pas de capacités supplémentaires : son budget a été réduit de 48 % entre 2006 et 2011. En particulier, les capacités du ministère en matière d'analyse économique devraient être renforcées. Il lui faudra aussi continuer d'encourager les partenaires sociaux à prendre une part constructive aux processus décisionnels en les y associant à un stade suffisamment précoce et en favorisant la prise en considération des différentes options envisageables.

Vers une croissance verte

Si les initiatives visant à intégrer les considérations d'environnement dans la prise de décisions n'ont guère donné de résultats, certaines évolutions récentes semblent prometteuses. Le Document d'économie et de finance (DEF) adopté chaque année par le Parlement, qui définit l'axe central de la politique économique, donne actuellement

certaines indications sur les priorités stratégiques du gouvernement en matière d'environnement. Toutefois, il n'offre qu'un point de départ limité et instable pour aider l'Italie à établir ses priorités environnementales. Une stratégie de croissance verte à long terme doit être définie pour stimuler l'amélioration de la productivité, l'investissement et l'innovation liés à l'environnement, qui sont les clés d'une telle croissance. Cette stratégie devrait être élaborée par un organe chargé de gérer la politique économique, par exemple le Comité interministériel de programmation économique.

En 2010, le produit des taxes liées à l'environnement, exprimé en pourcentage du PIB et du total des recettes fiscales, était plus élevé que la moyenne OCDE. Le rôle de ces taxes s'est affaibli depuis dix ans et la pression fiscale sur l'énergie a diminué en termes réels, mais la fiscalité énergétique (y compris les taux appliqués à l'essence et au gazole) est parmi les plus lourdes d'Europe. Il est donc difficile, politiquement, de relever les taxes sur l'énergie. En revanche, la restructuration de ces taxes, un recours accru à d'autres taxes environnementales et l'élimination des avantages fiscaux écologiquement dommageables (estimés à 0.2 % du PIB en 2010) pourraient contribuer à l'assainissement des finances publiques. Cette réorientation pourrait en outre favoriser l'instauration d'un régime fiscal plus propice à la croissance en réduisant les impôts frappant le travail et les entreprises. Le projet de réforme de l'ensemble de la fiscalité annoncé récemment serait l'occasion de mettre le cap sur ces objectifs.

Les dépenses publiques et privées consacrées à la gestion des déchets, des eaux usées et des ressources en eau sont restées pratiquement stables autour de 2.2 % du PIB. Selon certaines indications, elles ont été mieux ciblées et la fourniture des services relatifs aux déchets et à l'eau a fait peu à peu une plus large place aux mécanismes du marché. Si les investissements dans les secteurs des déchets et de l'eau se sont élevés à moins de 5 milliards EUR en 2010, ceux destinés aux énergies renouvelables étaient estimés à 21 milliards EUR en 2011 et ont été fortement encouragés par divers programmes de soutien. L'Italie apparaît aujourd'hui comme l'un des champions du renouvelable à l'échelle mondiale et européenne en termes d'investissement, de chiffre d'affaires et d'emploi. Les dispositifs en faveur des économies d'énergie ont aussi contribué à l'émergence d'un marché dynamique des services énergétiques. Cependant, la progression de l'emploi et du chiffre d'affaires du secteur des « énergies propres » est à mettre au compte principalement des segments d'aval (installation, exploitation et maintenance des équipements produisant/utilisant de l'énergie renouvelable, par exemple). En dépit de certains progrès, les performances de l'Italie dans les segments situés plus en amont du secteur des biens et services environnementaux et de l'éco-innovation restent médiocres. Cette situation s'explique en partie par la faible capacité d'innovation du pays d'une façon plus générale.

Depuis 2007, l'Italie a assigné un plus haut degré de priorité aux questions environnementales dans le contexte de son programme d'aide publique au développement (APD). La part moyenne de l'aide axée sur l'environnement est élevée par rapport aux chiffres de nombreux autres membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Diverses autres mesures ont été prises pour intégrer les considérations d'environnement dans l'APD et assurer la cohérence des politiques d'aide. Cependant, les progrès réalisés récemment doivent être replacés dans le contexte d'une APD globalement faible : l'APD, exprimée en pourcentage du revenu national brut (RNB), est très inférieure à la moyenne du CAD de l'OCDE et à l'objectif de l'UE pour 2010, soit 0.51 %.

*Gouvernance environnementale
pluri-niveaux : l'eau*

La gestion de l'eau en Italie a fait l'objet d'une importante réforme avant 2000. Une nouvelle approche de la gestion par bassin a été inaugurée à cette occasion et les services de distribution de l'eau et d'assainissement ont été regroupés. En dépit de ces avancées, la gouvernance de l'eau demeure excessivement complexe et répond souvent à une logique de crise et de gestion à court terme. Il apparaît urgent, face à ces problèmes, de définir une vision stratégique pour le secteur de l'eau.

Dans les années 2000, la transposition de la directive-cadre sur l'eau (DCE) de l'UE a donné une nouvelle impulsion à la consolidation de la législation relative à l'eau, à la rationalisation des institutions de gestion de l'eau et à l'amélioration du rendement d'utilisation de l'eau. Cependant, les mesures appliquées ont aussi ajouté à la complexité du système de gouvernance de l'eau. Les propositions avancées par le gouvernement se sont heurtées à une opposition juridique motivée par divers arguments, dont, parfois, le manque de consultations appropriées avec les régions. Les dispositions mises en place par le gouvernement dans le cadre des pouvoirs d'urgence dont il dispose ont encore compliqué les arrangements de gouvernance, la gestion de certains bassins se trouvant partagée entre de multiples autorités. Les plans de gestion par bassins hydrographiques qui ont ultérieurement vu le jour en application de la DCE ont témoigné de l'incertitude institutionnelle et n'ont guère apporté de valeur ajoutée par rapport aux plans de gestion des bassins préparés par les régions.

La concentration des compagnies des eaux a permis de réaliser des économies d'échelle et d'améliorer la planification. Dans certains cas, les activités de ces compagnies ont pris une orientation plus commerciale, mais ce n'est pas la règle générale, et dans de nombreuses régions, la tarification ne permet pas un recouvrement durable des coûts. Dans l'ensemble, la qualité des services d'eau est moins bonne que dans beaucoup de pays de l'OCDE. La consommation d'eau non facturée est relativement élevée et l'accès à des infrastructures efficaces de traitement des eaux usées est relativement peu développé. La gouvernance du secteur de l'eau et de l'assainissement demeure médiocre et souffre d'incertitudes et d'ambiguïtés. En particulier, les relations entre les compagnies des eaux et les organes chargés de les superviser (et entre ces compagnies et les communes) manquent de clarté. Le référendum sur l'eau de 2011, qui a considérablement réduit le rôle du secteur privé, a créé de nouvelles incertitudes. L'attribution récente des fonctions de régulation des services d'eau à l'Autorité de l'électricité et du gaz (AEEG) pourrait marquer un pas dans la bonne direction. Riche de son expérience de la gestion d'entreprises de réseau dans d'autres secteurs, l'AEEG pourrait renforcer la gestion financière des compagnies des eaux et contribuer à créer un cadre plus stable pour l'investissement.

Changement climatique

La politique de l'Italie en matière de changement climatique s'inscrit largement dans le cadre des politiques climatiques et énergétiques de l'UE. Le changement climatique, qui ne faisait pas partie des grandes priorités politiques pendant une grande partie de la dernière décennie, a bénéficié dernièrement d'un regain d'attention. Depuis 2010, les progrès accomplis au regard des engagements de réduction des émissions de GES pris au plan

international sont indiqués chaque année dans le Document d'économie et de finance. En 2012, le ministère de l'Environnement et de la Protection du territoire et de la mer a présenté un vaste plan pour atteindre l'objectif fixé au niveau de l'UE pour 2020. Ce plan prévoit l'intégration des mesures inscrites dans les plans nationaux pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi que des mesures régionales soutenues par des fonds de l'UE et des fonds nationaux en faveur du développement régional. Une stratégie nationale d'adaptation climatique est par ailleurs en cours d'élaboration.

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) couvre environ 40 % des émissions de GES de l'Italie. Ce pourcentage est moins élevé que dans les autres grandes économies de l'UE, et fait que les réductions d'émissions doivent résulter en majeure partie de mesures nationales visant des secteurs hors SEQE-UE. L'Italie pourrait compléter le SEQE-UE par une taxe carbone sur les produits énergétiques utilisés dans les secteurs non concernés par le système d'échange, de façon à uniformiser le prix du carbone à l'échelle de toute l'économie. Les taxes énergétiques sont élevées et ont été récemment majorées, mais les taux appliqués ne tiennent pas pleinement ni systématiquement compte des émissions de CO₂ et des autres externalités environnementales des différents usages des combustibles et carburants et de l'énergie.

Les efforts devraient porter en priorité sur le secteur des transports, les transports routiers en particulier, qui demeure le principal poste de consommation finale d'énergie et la deuxième source d'émissions de CO₂ du pays. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la mise en place de systèmes de transport urbains intégrés et la création de zones à faibles émissions dans beaucoup de grandes villes. Cela étant, dans la plupart des villes, et surtout dans celles du sud du pays, les réseaux de transport public restent insuffisamment développés pour véritablement concurrencer la voiture particulière. De même, les efforts doivent être poursuivis, au niveau du financement et de la réglementation, pour développer l'infrastructure de transport ferroviaire et multimodal moyenne et longue distance, ainsi que pour améliorer la qualité du service. De nouveaux investissements dans les solutions de substitution aux transports routiers amplifieraient les retombées environnementales de la fiscalité des carburants et d'une future taxe carbone.

La stratégie adoptée par l'Italie pour atteindre ses objectifs en matière d'atténuation du changement climatique a fortement mis l'accent sur l'utilisation accrue d'énergie renouvelable. Les tarifs d'achat et les certificats négociables d'énergie renouvelable (certificats verts) ont fait considérablement augmenter la production d'électricité d'origine renouvelable, qui a représenté 28 % de la production d'électricité totale en 2011 contre un peu moins de 19 % en 2010, soit un niveau supérieur à l'objectif intermédiaire fixé dans le Plan d'action national pour les énergies renouvelables. L'Italie est bien partie pour atteindre son objectif qui consiste à porter à 17 % la part des renouvelables dans la consommation brute d'énergie finale d'ici à 2020. Ces progrès ont toutefois coûté très cher. Les pouvoirs publics ont pris une initiative judicieuse récemment en modifiant les mesures en place de façon à aligner les incitations sur la baisse des coûts des technologies renouvelables, notamment l'énergie solaire, et à mieux maîtriser les coûts pour les consommateurs d'électricité jusqu'en 2020.

Plusieurs mesures réglementaires et instruments économiques ont contribué à faire en sorte que les économies d'énergie dépassent l'objectif intermédiaire fixé par le Plan d'action national pour l'efficacité énergétique, principalement en réduisant la

consommation d'électricité du secteur résidentiel. Les progrès réalisés dans les secteurs des transports et des services ont été décevants et d'autres mesures devraient être mises en œuvre. Il ressort des analyses que les mesures en faveur de la maîtrise de l'énergie ont été efficaces par rapport à leur coût, en particulier le marché des certificats d'économie d'énergie (certificats blancs). L'Italie est aux avant-postes pour le développement de réseaux intelligents.

En dépit des progrès accomplis par rapport aux objectifs nationaux, les politiques de l'Italie en matière d'énergie renouvelable et de maîtrise de l'énergie souffrent de l'absence de vision générale à long terme. La gestion des dispositifs d'incitation nécessaires à ces politiques fait intervenir différents organismes et institutions, ce qui crée des problèmes de coordination et fait augmenter les coûts de transaction. De nombreuses mesures ont empiété les unes sur les autres et ont été réaménagées à plusieurs reprises en quelques années, ce qui a créé une situation inutilement complexe et un climat d'incertitude réglementaire. Une stratégie énergétique nationale attendue de longue date a été présentée pour consultation en 2012 et donne l'occasion d'apporter une réponse globale à toutes ces questions.



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), « Résumé », dans *OECD Environmental Performance Reviews: Italy 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264186279-4-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.