

II ème Partie

Le redéploiement entre modes de transport en Italie :
programmes, projets et évolution législative

Dans son dernier rapport annuel sur l'Italie, l'OCDE procède à son analyse habituelle sur la situation économique générale du pays et la manière dont il gère la coexistence entre les trois pôles du triangle magique : croissance, équilibre, emploi. Les grandes variables macro économiques font ainsi l'objet d'une multitude d'analyses de la part des institutions communautaires, notamment la Banque Centrale Européenne (BCE), le FMI. Pour l'Italie, pays que peu d'observateurs mettaient dans le premier train des voyageurs vers l'Euro, les analyses des experts de l'OCDE sont suivies avec une particulière attention.

D'une manière de plus en plus insistante l'OCDE examine également comment chaque pays progresse sur la voie du libéralisme et de l'efficacité économique. L'institution du Château de la Muette devient progressivement l'avocat et le gendarme du vaste mouvement mondial dont les mots-clefs sont : déréglementation, privatisation, libéralisation. Ainsi le rapport annuel met le doigt sur quelques traces de monopole public ou privé et d'une manière générale sur tout ce qui s'oppose au règne des marchés.

Comme tous les rapports, la dernière publication met l'accent sur un problème structurel spécifique, le problème choisi cette année est celui des transports.

En effet le cas des transports en Italie illustre bien de nombreux problèmes de l'Italie contemporaine. Pendant très longtemps un problème est laissé sans solution par les autorités nationales, aboutissant à une situation inextricable. Puis profitant d'une remise en cause de la politique nationale sous l'effet de normes communautaires, le gouvernement saisit l'occasion pour remettre à plat l'ensemble de la politique sectorielle en mettant en avant les impératifs européens. Tout se passe comme si la coalition des intérêts acquis au fil des années figeait les situations nationales et rendait les forces politiques incapables de promouvoir le changement à partir du seul cadre national. A titre d'illustration, afin de satisfaire les critères fixés par le Traité sur l'Union économique et monétaire, les Italiens ont même accepté d'assez bonne grâce, de payer un impôt spécial dit "eurotasse", imaginons ce qu'eût été la réaction des Français si une mesure semblable avait été retenue !

Un ouvrage écrit par Romano Prodi au début de 1999 alors qu'il ne songeait qu'aux élections européennes et non pas à la présidence de la Commission, explique bien ce phénomène¹ mais on pourrait multiplier les citations sur ce thème.

Après une longue période d'immobilisme, le gouvernement de Romano Prodi a, sous l'impulsion du Ministre des Transports, Claudio Burlando, lancé une politique de réformes continuée par son successeur Tiziano Treu². Cette politique n'est pas encore complète et en juillet 1999, l'organisation patronale du cabotage maritime menaçait de bloquer le trafic si un décret législatif³, en souffrance, n'était pas pris rapidement.

Quelle est la situation actuelle en Italie ?

Les statistiques montrent d'une manière incontestée la forte part des transports routiers aussi bien pour les marchandises que pour les passagers. En ce qui concerne les transports de passagers, la part de la route (automobiles et autobus) est passée de 76% en 1970 à 93,3% en 1995. Avec 6,3% la part du rail est passée en dessous de celle des bus, circulation urbaine exclue. (graphique 10)

En matière de transports de marchandises, la route occupe 72,8% et le fer 9,2% avec une particularité italienne qui est le cabotage remontant à la plus haute antiquité, n'oublions pas que le nom officiel du Ministère des Transports est Ministère des Transports et de la Navigation. (graphique 9).

1

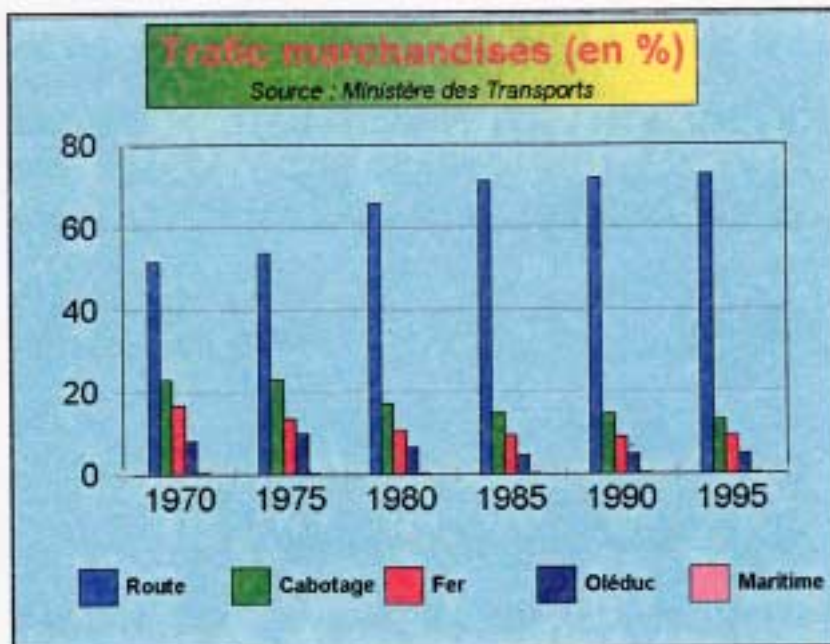
PRODI Romano *Un'idea dell'Europa* Il Mulino Contemporanea Bologna 1999

2

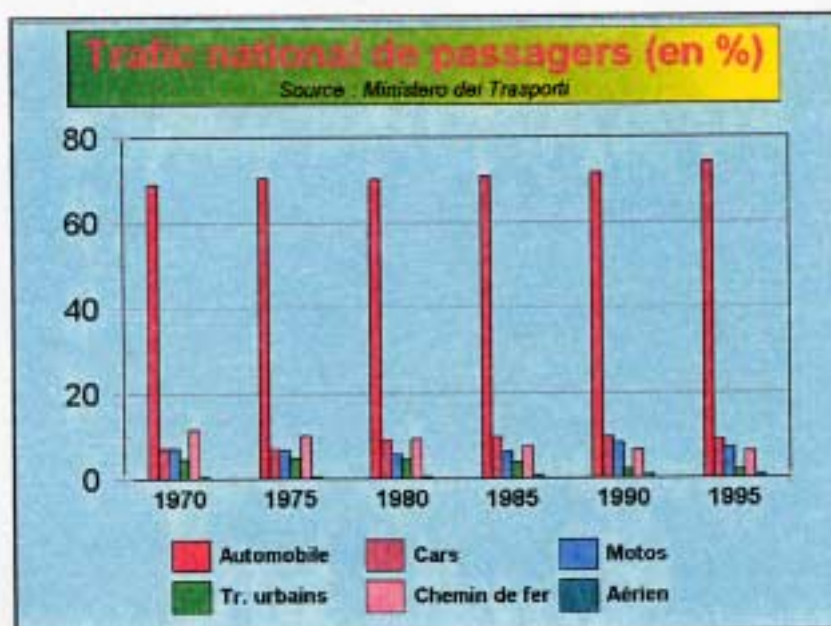
Ministre du Travail dans le Gouvernement Prodi, qui a accompli des réformes considérables en matière de droit du travail, réformes regroupées dans la "loi 126" connue sous le nom de *pachetto Treu*

3

Il n'y a pas en droit public italien une distinction aussi nette qu'en France entre le domaine de la loi et le domaine réglementaire. Il faut distinguer le décret-loi qu'un Gouvernement peut prendre de son initiative dans un nombre restreint de domaines, le texte a une durée limitée à 60 jours et doit être transformé en loi par le Parlement (Chambre des Députés et Sénat) faute de quoi il est annulé depuis son origine. Dans le passé des gouvernements avaient pris l'habitude de prendre tous les 60 jours le même décret ; la Cour constitutionnelle a mis fin à des abus manifestes. Inversement le décret législatif est un texte pris par le gouvernement en vertu d'une loi d'autorisation ad hoc et préalable, comme les ordonnances en France.

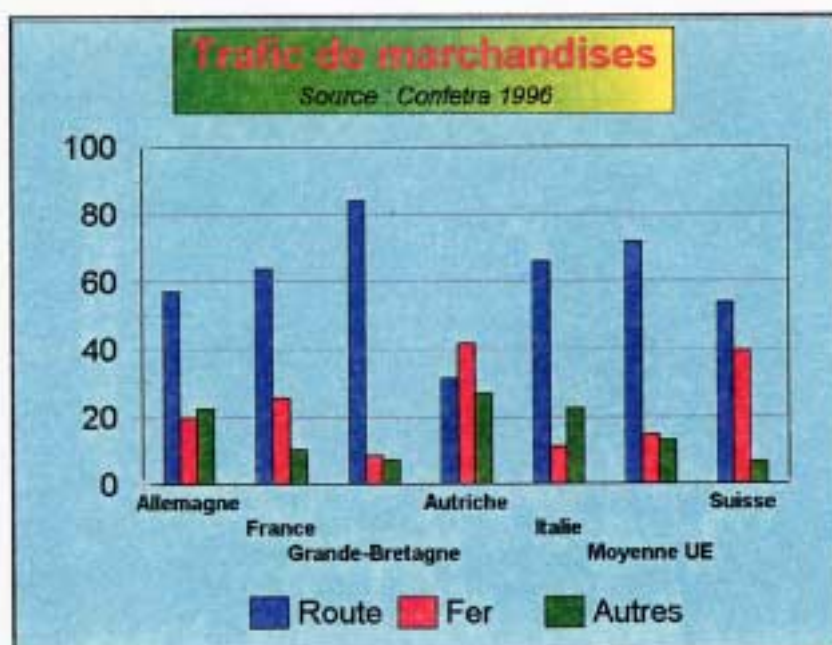


Graphique 9



Graphique 10

D'après les statistiques fournies par l'organisation professionnelle des transports, la situation italienne ne serait pas plus défavorable au ferroviaire que celle de pays voisins. Le graphique 11 nous montre cependant les réalisations remarquables de l'Autriche et de la Suisse.



Graphique 11

Quels facteurs conditionnent les réalités italiennes en matière de transport ? Il est difficile de tirer des conclusions directes de la structure géographique avec peu de plaines (28%) du territoire, une façade côtière de 3.000 km.

Ce qui semble le plus déterminant en Italie, c'est la structure des entreprises à base de PME réparties sur tout le territoire et devant donc procéder à des échanges continuels de produits à diverses phases de leur fabrication. De multiples accords favorisés par l'histoire et des structures juridiques spécifiques favorisent la sous-traitance et la production en commun.⁴ Alors que dans d'autres pays, de grandes unités de production situées en zones urbaines ou périurbaines traitent sur un site unique l'ensemble des phases d'élaboration d'une production, la structure italienne va entraîner beaucoup de transports sur des distances courtes ou moyennes, le tout pour des quantités limitées. Ces petites entreprises possèdent souvent un véhicule, souvent de basse capacité, voire même une camionnette.

⁴Voir Jacques Fayette *L'Italie : un pays Formule 1* Hatier Paris 1991

Ce mode de transport correspond à l'individualisme des entrepreneurs, à leurs qualités d'improvisation, de flexibilité.

Cette répartition des entreprises sur tout le territoire a donc incité les pouvoirs publics à développer une politique de gares routières pour les marchandises (*interporti*), ce développement est expressément organisé par l'article 9 de la loi 454 du 23 décembre 1997, loi que nous verrons plus loin.

A tout cela s'ajoute bien entendu la situation particulière des chemins de fer italien. Pendant des années, les recettes des chemins de fer représentaient moins de 40% des dépenses de la société. Tous les indicateurs de productivité montraient que les chemins de fer italiens étaient au dernier rang en Europe, il a donc fallu des hommes particulièrement énergiques pour mettre fin aux errements qui ont duré jusqu'au début des années 90.