

II Les Politiques engagées

Le Document de Programmation Economique et Financière (DPEF) adopté le 17 avril 1998 sous la présidence de Romano Prodi précise (pages 64-65) les grandes lignes de la politique des transports pour la période concernée, c'est à dire 1999 - 2001. Cependant le document le plus global et aussi le plus récent est le Plan Général des Transports (PGT99) établi au mois de mars 1999.

En ce qui concerne le DPEF, les maîtres-mots en sont : libéralisation, privatisation, déréglementation donc dans une ligne conforme au document de l'OCDE précité.

1. En matière de transport aérien, ce programme prévoit la mise en oeuvre de la loi 537 de 1993 dont le décret d'application⁸ n'est paru qu'au premier semestre 1998. Les textes concernés visent essentiellement la libéralisation du secteur aéroportuaire. S'ajoute à ce programme aéroportuaire le plan d'assainissement de la compagnie nationale Alitalia.⁹
2. En matière de transport maritime : libéralisation des activités de cabotage, à compter du 1er janvier 1999
3. Libéralisation du secteur de transport routier, y compris le transport intérieur, à compter du 1er juillet 1998
4. Application de la directive communautaire 91/440 transposée en droit italien le 27 mars 1998 concernant l'ouverture des infrastructures aux opérateurs communautaires.

La politique suivie par les pouvoirs publics italiens peut être synthétisée de la façon suivante :

⁸Regolamento di attuazione

⁹Le plan de quasi-fusion avec la KLM semblait acquis en juillet 1999

Agir au niveau de l'offre par :

1. Assainissement de la situation du système ferroviaire
2. Développement du transport combiné
3. Restructuration du secteur des transports routiers

Agir au niveau de la demande en favorisant la coopération entre entreprises pour rationaliser les transports.

Cette politique a été engagée en ce qui concerne le système ferroviaire dès le début des années 90 et nous avons vu plus haut, dans le rapport annuel de 1997, comment les premiers effets positifs avaient été ressentis.

1 - Le contexte politique

Il ne semble pas inutile de rappeler la succession des derniers gouvernements italiens précédant le gouvernement de Massimo d'Alema, afin de dater les réformes relatives aux transports.

Gouvernement Andreotti (n°6) (22.07.1989 - 29.03.1991)

Coalition politique: DC, PSI, PSDI, PRI, PLI

Durée (jours): 615

X Législature

Gouvernement Andreotti (n°7) (12.04.1991 - 24.04.1992)

Coalition politique: DC, PSI, PSDI, PLI

Durée (jours): 378

X Législature

C'est en 1992 qu'éclate l'affaire "mani pulite" mais les élections de 1992 ne traduisent pas un changement politique majeur, cependant ce sont deux gouvernements dirigés par des hommes peu marqués politiquement qui vont diriger le pays, même si des réformes importantes avaient été entreprises sous les deux derniers gouvernements Andreotti, par exemple la réforme bancaire lancée par le Secrétaire d'Etat au Trésor : Lamberto Dini.

Gouvernement Amato (28.06.1992 - 22.04.1993)

Coalition politique: DC, PSI, PSDI, PLI

Durée (jours): 298

XI Législature

Gouvernement Ciampi (28.04.1993 - 16.04.1994)

Coalition politique: DC, PSI, PSDI, PLI

Durée (jours): 353

XI Législature

A l'issue de la crise qui secouait l'Italie depuis le début de l'affaire "mani pulite" c'est une coalition de droite qui remporte les législatives, sous la dynamique électorale de Silvio Berlusconi. Son Gouvernement comprend Lamberto Dini comme Ministre du Trésor.

Gouvernement Berlusconi (10.05.1994 - 22.12.1994)

Coalition politique: FI, LN, AN, CCD, UDC

Durée (jours): 226

XII Législature

Le Gouvernement s'est révélé très peu efficace et se heurte à l'opinion publique sur le sujet de la réforme des retraites. La coalition constituée est incapable de se maintenir avec l'imprévisible Umberto Bossi (Ligue Nord), c'est avec le même parlement un gouvernement dit technique qui se met en place, gouvernement plutôt orienté vers le centre-gauche.

Gouvernement Dini (17.01.1995 - 17.05.1996)

Coalition politique: Indépendants

Durée (jours): 486

XII Législature

La coalition de l'Olivier menée par Romano Prodi gagne les élections de 1996 et gouverne le pays jusqu'au moment de sa chute imputable aux communistes orthodoxes (Fausto Bertinotti) qui refusent les réformes et le maintien des sacrifices entrepris pour faire entrer l'Italie dans la zone Euro.¹⁰

¹⁰Voir Marc Lazar *Après l'euro, l'Italie retrouve l'Italie* La Revue de la CFDT n°12-13 1998.

Gouvernement Prodi (18.05.1996 - 9.10.1998)
Coalition politique: PDS, PPI, Lista Dini, UD, Verdi
Durée (jours): 876
XIII Législature

Un premier décret loi n. 82 du 29 mars 1993, transformé en loi n°162 le 27 Mai 1993, avait déjà modifié sensiblement les conditions d'accès aux activités de transporteur mais il a fallu attendre le Gouvernement Prodi pour voir le Parlement voter une loi d'ensemble, loi en débat depuis le début des années 90.

2 - La loi 454 du 23 décembre 1997

C'est à la fin de l'année 1997, que fut promulguée la loi 454 visant à restructurer le transport par route, à développer l'intermodalité et le transport combiné. Cette loi ne comprend que 11 articles subdivisés en paragraphes et alinéas. Cette loi prévoit la publication d'un certain nombre de décrets ultérieurs visant des secteurs spécifiques ou des problèmes bien délimités.

L'objectif de la loi est

Favoriser la restructuration du système de transport routier italien au moyen d'un ensemble de dispositions visant à faciliter les regroupements entre entreprises, de même que la réduction du nombre des entreprises ne disposant que d'un véhicule afin de réduire la capacité de l'offre. La loi se propose également de favoriser un degré plus élevé de sécurité en matière routière, un impact plus faible sur l'environnement le tout en conformité avec les dispositions communautaires .

Dès l'article 1, la loi prévoit des financements publics pour des opérations de rationalisation pour la période 1997-1999 :

- A. Investissements destinés à favoriser l'innovation dans les entreprises de transport, dans la limite de 50% des dépenses
- B. Incitation à la disparition des entreprises ne disposant que d'un seul véhicule, dans la limite de 18% des dépenses
- C. Incitation au regroupements entre entreprises de transport et de services intermodaux, dans la limite de 15% des dépenses

- D. Financement des moyens destinés à la gestion du transport combiné, pour l'acquisition des équipements nécessaires à la manutention des charges dans le transport combiné ferroviaire, maritime ou par voie navigable interne, de même qu'à l'aide au transport combiné, dans la limite de 17% des dépenses.

Afin de suivre et de gérer les évolutions désirées, il est pris un ensemble de dispositions relatives au Comité central qui gère les inscriptions au registre national (*albo*) des transporteurs.

L'article 2 de la loi vise les investissements favorisant l'innovation et la formation professionnelle. Dans ce domaine le maître mot est qualité (référence aux normes ISO 9000) avec des cibles particulières relatives aux transports de matières dangereuses ou périssables.

L'article 3 vise la réduction de l'offre de transport en facilitant la disparition des petites entreprises. C'est évidemment un point-clef dans la mesure où les toutes petites entreprises peuvent plus difficilement accéder au transport combiné tant sur le plan matériel que logistique.

C'est donc un plan d'incitation à la sortie du secteur qui est mis en place pour les entreprises de type artisanal. Les radiations du registre national donnent lieu à une subvention au coup par coup pour les entreprises présentes dans le secteur depuis dix ans au moins.

En ce qui concerne les plus grandes entreprises, si elles renoncent à une part, allant jusqu'à 30%, du tonnage accordé elles peuvent bénéficier de dispositions fiscales particulières dans la mesure où elles présentent un plan triennal d'investissements.

L'article 4 vise les incitations au regroupement des entreprises afin de développer les services intermodaux et de rationaliser l'offre de transport routier. Les dispositions visent principalement les fusions entre entreprises (sauf si elles appartiennent à un même groupe) avec un financement public dont les modalités concrètes sont renvoyées à un texte ultérieur, sauf les dispositions relatives à la formation des personnels impliqués dans l'opération de fusion.

L'article 5 concerne le transport combiné. Deux types de dispositions sont prévus. Le premier concerne des emprunts sur 5 ans (dans la limite de 1,5 milliard de lire) pouvant financer jusqu'à 60% de l'investissement nécessaire pour permettre le

transport combiné. Le second type de disposition concerne les entreprises ainsi que leurs coopératives et consortium (consorzi) de même que les entreprises communautaires (Règlement CEE 881/92) pouvant bénéficier de réductions sur les tarifs ferroviaires et de navigation. Les entreprises ferroviaire et de navigation doivent alors se faire rembourser annuellement par l'État la minoration des recettes résultant de ces dispositions. Le montant de la réduction dépend à la fois de la longueur du parcours par voie combinée et de l'augmentation de la part du trafic combiné. L'article renvoie à un décret ultérieur pour affiner les modalités.

Les articles 6 à 8 concernent des procédures administratives, des sanctions pour inobservance des règles et la mise en place d'un comité mixte relatif au transport routier et à l'intermodalité. (Article 8).

L'article 9 complète des dispositions établies en 1990 et 1995 destinées à favoriser un plan de développement des gares routières (Interporti) permettant l'intermodalité.

Enfin les articles 10 et 11 concernent les dispositions financières et des modifications au code de la route résultant de la loi dans son ensemble.

Cette loi 454 a été suivie de deux décrets législatifs en mars 1998 qui mettent en place les modalités pratiques de la réduction du nombre des entreprises et les conditions beaucoup plus restrictives pour inscrire de nouvelles entreprises au registre national.

3 - Le développement de l'intermodalité

Plus d'un an avant la promulgation de loi 454, l'organisation professionnelle des transports (*Federtrasporto*) publiait dans son bulletin économique n°5 une étude prospective sur l'intermodalité.¹¹

Ce rapport procède tout d'abord à un certain nombre d'observations.

Au cours des quatre années 90-93, le transport intermodal ferroviaire a augmenté de 22% et le nombre de containers débarqués dans des ports italiens a augmenté de 27%. Globalement 35% du transport ferroviaire est intermodal mais 55% de

¹¹Voir le site internet www.federtrasporto.it

l'ensemble des mouvements de marchandises sur des distances supérieures à 150 kilomètres s'effectue par route et une proportion de 70% des containers débarqués dans les ports italiens continue son cheminement par voie routière. Au total (en excluant les transports de produits pétroliers par voie maritime), 7,6% des transports supérieurs à une distance de 150 kilomètres sont intermodaux.

L'organisme patronal avance trois arguments en faveur de l'intermodalité :

- ▶ l'Italie étant un pays "en longueur", les ports et les cols alpins constituent des points obligatoires de rupture de charge.
- ▶ l'intermodalité favorise la sécurité du transport, ce qui est particulièrement vrai dans le Midi
- ▶ il existe en Italie un réseau important de gares routières

Cependant le développement de l'intermodalité suppose une politique cohérente de la part de l'Etat, des investissements facilités et bien entendu une amélioration forte de l'offre des FS avec la fin d'un certain nombre de goulots d'étranglement, entre autres améliorations. La Federtrasporto souligne que les FS devraient se concentrer sur leur métier de base et non pas se comporter comme une entreprise de transport en concurrence en quelque sorte avec leurs propres clients. Un tel changement de la part des FS supprimerait beaucoup de réticences voire d'hostilité vis à vis de l'intermodalité.

Du côté des entreprises, l'organisation patronale considérant la parcellisation du secteur craint de voir les entreprises étrangères prendre une part croissante du marché national. Les entreprises étrangères qui viennent en Italie en toute liberté ont la taille nécessaire pour utiliser tous les moyens modernes et sont également capables d'assurer des services internationaux hors de portée d'entreprises artisanales. Déjà la part des transporteurs nationaux dans le commerce international tend à baisser : 25% des importations passent par des transporteurs nationaux et 35% des exportations (Source : PGT99), les grandes entreprises étrangères de transport ont implanté des filiales en Italie et cela sans symétrie de la part des entreprises italiennes.

Le dernier paragraphe du rapport est consacré à une politique en faveur des consorzi de transport et de logistique. En effet il existe dans la tradition italienne une politique de coopération entre PME s'appuyant sur une structure juridique ad hoc : le consortium. Un consortium en droit italien est une personne morale

comprenant des partenaires pour lesquels la structure juridique effectue des opérations déterminées en leur nom et pour leur compte. Cette structure tient à la fois de l'association française, de la coopérative et du Gie. Ainsi on va trouver un consortium pour gérer l'exportation d'un certain nombre d'entreprises d'un secteur ou d'entreprises proches géographiquement. Il existe à Turin un consortium gérant des exportations à destination du Honduras ! On va trouver des *consorzi* gérant l'informatique entre plusieurs entreprises, d'autres vont gérer la comptabilité, le personnel etc .. il est évident que le secteur de la logistique et des transports offre un terrain de choix pour ce genre de structure.

Nous allons donner l'exemple du consortium Fincon A.L situé à Lugo di Romagna dans le Province de Ravenna. Créé en 1985 ce consortium gère les transports d'un ensemble multisectoriel d'entreprises de la zone. Il dispose actuellement d'une flotte de 400 véhicules nationaux et internationaux, frigorifiques, porte-containers, transport de matériaux le tout lui donnant une capacité de 8.000 tonnes/jour. Il dispose par ailleurs à son siège d'une zone de stockage de 18.000 mètres carrés apte à accueillir une ample variété de produits (alimentaires, chimiques ...) selon les normes européennes les plus exigeantes. Il dispose également de points de stockage décentralisé sur l'ensemble du territoire.

Fincon.A.L. fut la première entreprise de transport en Italie à utiliser le système de transmission par satellite lui permettant de suivre en temps réel, en Italie et en Europe le positionnement de ses véhicules.

Il a pu ainsi permettre à des PME de travailler avec la grande distribution qui impose des contraintes de flux tendus supposant une logistique hors de portée de beaucoup d'entreprises. La consortium a permis dans un autre domaine, une meilleure gestion des déchets provenant des entreprises de démolition et de construction.

Le consortium développe enfin une politique dynamique de recours à l'intermodalité tant au niveau national qu'international.

Les *consorzi* disposent en Italie de facilités fiscales et sociales importantes. Ils constituent un des éléments clefs de cette stratégie italienne qui consiste à maintenir un tissu de toutes petites entreprises, y compris des entreprises individuelles (il y a une entreprise pour 9 actifs dans le Veneto) tout en organisant

des économies d'échelle chaque fois que cela est possible. On pourra lire en annexe, les déclarations de Madame Martine Aubry sur ce phénomène italien, lors d'une émission télévisée.

C'est donc ce type de structure que l'organisation patronale entend favoriser en donnant une réponse à la volonté de rester petit tout en jouant dans la cour des grands, conciliant l'individualisme traditionnel des Italiens et le sens de l'action collective.

Dans une assez large mesure la loi 454 répond aux vœux de l'organisation patronale. Par contre l'application de la loi se heurte à de nombreux obstacles, notamment les financements prévus manquent à l'appel et les investissements tardent à se concrétiser.

4 - Quelques résultats

Dans le rapport 1997 des FS on peut lire à propos du trafic de marchandises :

L'évolution plus soutenue de la production industrielle et les bons niveaux atteints par les échanges avec l'étranger ont soutenu et ont engendré une augmentation au cours de cette année du trafic des marchandises par voie ferrée. Les tonnes/km transportées en 1997 ont enregistré une valeur record, atteignant 25,2 milliards (+ 8,1% par rapport à 1996) et dépassant ainsi de 6% le record précédent enregistré en 1995 (24 milliards de tonnes/km). A mesure que le trafic augmente, les recettes des marchandises qui se montait à la fin de l'année à 1.416 milliards de liras augmentent elles aussi; le revenu moyen par tonne/km, correspondant à 56,1 liras (+ 1% par rapport à 1996). Cette valeur, exprimée en liras, était de 31,2 liras, un chiffre nettement inférieur par rapport aux 51,5 liras de produit moyen par tonnes/km enregistrées en 1985. La tendance à la baisse de la valeur réelle relative au transport des marchandises par voie ferrée concerne tous les Pays de l'Union Européenne, qui appliquent toutefois des tarifs plus élevés.

Si l'on considère la typologie du trafic, l'on remarque une percée du trafic intérieur en termes de tonnes/km (+10,8%). L'incidence du trafic des marchandises intérieures sur les tonnes/km totales frôlait 51% à la fin de 1997; par rapport à 1990, cette incidence a gagné huit points en pourcentage au détriment du trafic international. La

situation internationale favorable, caractérisée par une croissance générale des économies les plus fortes et par une poussée de la demande internationale a engendré de remarquables augmentations sur le plan du trafic des tonnes/km sur le plan de l'importation et de l'exportation qui ont augmenté respectivement de 8,3% et de 5,9% par rapport à l'année précédente. En 1997 aussi le déséquilibre marqué des flux d'import/export, où les importations représentent le double des exportations, a continué à caractériser ce secteur. Pour ce qui est de l'analyse du trafic par modalité, le trafic combiné et le trafic traditionnel ont enregistré de bonnes performances cette année, même si le premier a augmenté presque deux fois plus que le trafic traditionnel. (respectivement 13% et 5,5%). Le trafic combiné, qui a atteint 9.460 millions de tonnes/km en 1997, représente 37,2% des tonnes/km totales par rapport au total des tonnes/km; en 1990, ce trafic n'était que de 25% !

On peut donc déduire de ces statistiques que la loi 454 semble avoir des résultats positifs. Cependant après la belle année 1997, le trafic en 1998 est pratiquement redescendu au niveau de 1995, baisse continuée sur le premier trimestre 1999. Des facteurs extérieurs comme la basse conjoncture en Allemagne, les grèves des cheminots français, ont eu des effets fortement négatifs pour les FS. La volonté d'arriver en 2003 à la moyenne de 14% de transports par voie ferrée suppose un taux annuel de croissance de 15% .. une performance qui semble hors de portée à de nombreux observateurs.

Cependant la situation à la mi-août 1999 n'est pas particulièrement brillante pour les chemins de fer; depuis des mois une vaste négociation est en cours avec les organisations syndicales afin de réduire les coûts et d'améliorer la productivité. Ceci passe nécessairement par une réduction des sureffectifs et une baisse du prix du travail. C'est dans cette mesure seulement explique Tiziano Treu dans // *Sole 24 Ore*, édition du 8 août, que les pouvoirs publics financeront le plan d'assainissement qui doit permettre d'arriver à un équilibre d'exploitation en 2003. La crainte étant qu'à la veille de l'année du Jubilé, les syndicats se sentent en position de force pour refuser les sacrifices qu'on leur demande ... le Ministre allant même jusqu'à évoquer le dépôt de bilan de la société.

On voit donc que la politique prônée par les très libéraux analystes de l'OCDE n'est pas la plus facile à mettre en oeuvre.

Pour eux la politique que devrait adopter l'Italie repose sur quatre principes :

- ▶ la libéralisation des services de transport rend plus rapide l'adoption des règles internationales de comportement
- ▶ la privatisation et l'élimination des barrières existantes aux participations extérieures
- ▶ un recours moindre au soutien financier de la part de l'Etat
- ▶ le développement d'une utilisation plus efficace des infrastructures de transport.

Comment cette politique se retrouve-t-elle dans les travaux de prospective du Ministère des Transports ?

5 - Le Plan Général des Transports

En faisant établir, 13 ans après le précédent, un nouveau plan général des transports, le Ministère des Transports et de la Navigation veut fixer un cadre à l'action publique et privée. C'est un document très semblable aux travaux du Commissariat au Plan en France, tant par ses méthodes d'élaboration que par son intention, il vise à fixer un cadre prospectif en se fixant l'horizon 2010.

Ce PGT est complété par un certain nombre de documents à parution irrégulière. Un des plus récents cahiers publié en juillet 1999, est consacré à la logistique et au transport notamment face à l'évolution de la distribution¹² et à l'*outsourcing*.

Le Plan reprend un nombre d'observations sur lesquelles tout le monde concorde : du fait de la baisse globale des investissements, le réseau de transport est devenu totalement inadéquat dans les parties les plus développées de l'Italie. Vouloir donc résoudre le problème aura pour résultat d'accroître encore les différences entre les zones, il faut donc à la fois investir dans les zones riches pour répondre à la demande et investir dans les zones pauvres pour l'attirer.

¹²Un ensemble de dispositions mis en place par le Gouvernement Prodi va modifier en profondeur la distribution et l'urbanisme commercial, sans donner lieu à des développements "à la française" ou "à l'anglaise".

Ce plan étudie un à un les éléments d'une liste considérable de problèmes et propose des solutions pour les affronter. Il en ressort une impression de parcellisation et d'absence de vue d'ensemble.

La partie la plus intéressante a trait à l'évolution de la fonction logistique en Italie développée dans un des cahiers postérieurs à la publication du Plan (juillet 1999). Il s'agit là d'un travail considérable réalisé par MacKinsey et qui procède à de nombreuses analyses comparatives internationales. On y étudie en détail les conséquences de l'évolution de la distribution, du développement du juste à temps et aussi du problème des horaires de travail. Tous ces points ayant également fait l'objet de nombreuses discussions en France.

Or n'oublions pas que les groupes français détiennent près de 17% de la distribution en Italie (Auchan donc Norauto, Leroy Merlin, Carrefour, Promodès, Groupe Arlaud, Conforama demain Leclerc et Intermarchés ...) ceci peut générer des flux additionnels ayant des exigences particulières.

Au total les documents publiés par le Ministère des Transports et de la Navigation valent plus par les informations qu'ils contiennent que par l'expression d'une politique structure et articulée se traduisant par des engagements financiers pluriannuels chiffrés.

6 Perspectives

Tous les observateurs notent que les investissements consacrés aux transports en général ont considérablement baissé par rapport aux années 60 et 70, cela signifie que l'Etat doit reprendre ses investissements dans une période où il est sous étroite surveillance des instances communautaires pour se maintenir à l'intérieur des critères du Pacte de Stabilité. Bien des investissements avaient été bloqués lors de l'opération *mani pulite* et la presse faisait régulièrement l'inventaire des chantiers interrompus.

D'un côté les transports locaux ont massivement été transférés aux collectivités territoriales mais d'un autre côté, les financements européens prévus dans le fameux Livre blanc n'ont toujours pas été concrétisés. La solution passe donc nécessairement comme le dit Tiziano Treu dans son interview (*// Sole 24 Mai 1999*) de présentation du PGT par plus de recours au financement privé d'où

finalement le recours aux solutions préconisées par l'OCDE. Il est d'ailleurs acquis que d'ici la fin de l'année 1999 une partie financement devrait compléter le schéma publié par le Ministère, avec des décisions attendues sur quelques dossiers clefs : le Brenner,, le Pont sur le Déroit de Messine ...