

CINQUIEME RAPPORT
DU DEPARTEMENT POUR LES
POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT
2001-2002

Synthèse

*Présenté au Parlement par le Ministre-Délégué
Gianfranco Micciché
comme annexe au Rapport prévisionnel et programmatique pour l'année 2003*

Le Rapport, préparé par le Département pour les politiques de développement et de cohésion (DPS) du Ministère de l'Economie et des Finances, fournit un cadre des tendances économiques, des ressources financières en compte capital et des politiques de développement au niveau territorial.

Le document est le Résultat du travail intégré des structures du DPS qui, entre autres en liaison avec le changement du cadre institutionnel européen, ont été renouvelées (Décret du Président de la République du 1er août 2002, Décret Ministériel du 31 octobre 2002) pour renforcer les actions systémiques, conceptuelles, d'analyse, et l'interaction avec des structures similaires d'autres pays d'Europe. Le document a été rédigé avec la collaboration des structures suivantes: le Service pour les politiques de développement territorial, dirigé par Paolo Signorini, le Service projets, études et statistiques, dirigé par Letizia Ravoni, le Service pour les politiques des fonds structurels communautaires, dirigé par Paola De Cesare, le Service Central de Secrétariat du Cipe, dirigé par Patrizia Bitetti, l'Unité d'évaluation, dirigée par Silvio Pancheri, l'Unité de vérification, coordonnée par Nunzio Amato.

Le Rapport a été coordonné par le Chef du Département Fabrizio Barca, ainsi que par Letizia Ravoni et Paola Casavola.

Outre les responsables précités, ont participé à la rédaction du Rapport: les Bureaux I et II du Service projets, études et statistiques du DPS, compétents pour cette matière, Carlo Amati, Iolanda Anselmo, Francisco Barbaro, Laura Bonifazio, Monica Brezzi, Paola Casavola, Pasqualino Castaldi, Raffaello Cervigni, Angela Corbo, Oriana Cuccu, Silvio D'Amico, Michele D'Ercole, Sabina De Luca, Patrizia Di Giuseppe, Simona De Luca, Vincenzo Gazerro, Federico Lasco, Luca Manieri Elia, Giampiero Marchesi, Nicola Masi, Saverio Massari, Mauro Masselli, Giuseppe Mattiozzi, Guido Pellegrini, Silvio Pancheri, Giorgio Pugliese, Laura Raimondo, Federico Risi, Rosanna Romano, Tiziana Rosolin, Piero Rubino, Francesco Stella, Benedetta Stratta, Laura Tagle, Flavia Terribile, Francesca Utili, Mario Vella, Mariella Volpe, Piero Volpicelli.

Plusieurs paragraphes concernent les politiques de développement mises en oeuvre par d'autres Administrations centrales et régionales, qui ont contribué au Rapport.

L'Appendice a été préparé par Paola Casavola et Letizia Ravoni et rédigé par: Attilio Turri Bruzzese, Angela Corbo, Leopoldo Cozzolino, Rita Crescione, Simona De Luca, Michele D'Ercole, Patrizia Di Giuseppe, Barbara Majano, Giuseppe Mattiozzi, Nicola Paragona, Pasquale Patella, Giorgio Pugliese, Federico Risi, Antonio Sferrazzo, Alessandra Tancredi, Francesca Utili, Mario Vella, Mariella Volpe.

La révision des textes est due à Luca Celi et Emanuela Poli. L'editing, la présentation et la diffusion ont été assurés par: Loredana Buffoni, Marina Bugamelli, Alma Conti, Fausto Gasbarri, Simona Panei, Concetta Ricottone.

Nous remercions toutes les personnes qui ont travaillé à la préparation de ce document, pour l'attention et le soin qu'elles lui ont consacré.

PRÉFACE

du Ministre-Délégué Gianfranco Micciché

Le 5e Rapport du Département pour les politiques de développement commence à bénéficier, depuis cette année, de données originales et exclusives. Il s'agit du résultat d'une importante activité interne d'études et de recherches du Département.

Quant à sa teneur, il me semble que les données recueillies présentent une situation sans équivoque, dans le bien et dans le mal.

Le Sud continue à se développer plus que le Pays, mais encore trop peu pour espérer qu'à court ou moyen terme son retard économique par rapport au reste de l'Italie puisse diminuer sensiblement, ce qui est pourtant un objectif obligatoire si nous voulons atteindre non seulement les résultats de nature sociale et politique, mais aussi les objectifs de croissance qui sont l'objet d'un engagement précis de notre Pays vis-à-vis de l'Union Européenne.

Une donnée positive est que le Pib du Sud a augmenté de 0,5 points de pourcentage plus que celui de l'ensemble de l'Italie, tant en 2001 (2,2 contre 1,6) qu'en 2002 (1 et peut-être plus contre 0,5); en d'autres termes en deux années qui présentent des différences: la première de croissance encore appréciable, la deuxième de stagnation de l'économie.

Une autre donnée indubitablement positive est celle de l'emploi qui augmente au rythme de deux points de pourcentage par an dans les régions du Sud, faisant descendre le taux de chômage à 18 pour cent (celui des jeunes passe de 57,3 pour cent en octobre 1997 à 48,9 pour cent en octobre 2002).

Ce sont là des données positives, mais le Sud est encore très éloigné du taux potentiel de croissance que l'on serait en droit d'attendre d'une zone aussi riche en ressources sous-utilisées, et le taux de chômage, surtout celui des jeunes, reste encore inacceptable.

Comment cela se fait-il?

Probablement parce que l'esprit d'entreprise, qui ne s'est manifesté qu'après la fin de l'intervention ancienne manière, basée sur les subventions et sur le redressement continu des pertes des participations de l'Etat, a dû tenir compte d'une économie méridionale fortement conditionnée par deux facteurs de contexte pénalisants: la difficulté d'accès au crédit et la grande différence dans le développement des infrastructures et dans la fourniture de services publics fondamentaux (réseaux de distribution de l'eau et réseau des transports) qui accusent encore un retard insupportable par rapport à la moyenne nationale.

Ces facteurs font peser une responsabilité encore plus lourde sur l'Etat qui tarde à adapter la qualité de ses services et de son intervention.

Il faut revoir certains choix du passé, afin de faire de l'ensemble des investissements publics - y compris ceux qui ont été programmés dans le cadre de la loi objectif - un moyen de rattraper le retard infrastructurel.

La part des dépenses en compte capital - encore d'environ 50% au début du millénaire - destinée aux infrastructures est trop exiguë par rapport à celle des aides directes aux entreprises et aux familles. Il manque encore aux Administrations la capacité d'établir les priorités relatives aux infrastructures du territoire, et quand les interventions sont sélectionnées, la gestion du projet est souvent absente ou inadéquate (voir RFI, ANAS). Les interventions qui sont mises en oeuvre sont souvent financées par des apports insuffisants de ressources ordinaires, dans le passé souvent détournées vers d'autres zones du pays. Il est évident que c'est seulement grâce à une forte coordination de toutes les ressources disponibles que l'on pourra compléter les infrastructures prioritaires.

En outre, il est nécessaire que les aides aux entreprises soient combinées de façon appropriée avec les investissements destinés aux infrastructures. Le financement séparé, la division bureaucratique, entre aides d'Etat et investissements en infrastructures, empêchent d'adapter les formes des dépenses en compte capital pour le Sud aux nécessités d'un cycle économique très changeant. Dans ce but une importante stratégie de marketing territorial est en cours de perfectionnement, entre autres avec l'aide de Sviluppo Italia.

C'est ici que nous devons intervenir, en comprenant les responsabilités et les limites de tous les partenaires impliqués dans la relance du Sud. Désormais il est évident que les partenaires sociaux et économiques sont bien conscients de l'importance de l'enjeu, ayant partagé avec le Gouvernement les engagements et la responsabilité du Pacte pour l'Italie, et menant une action de stimulation et de suivi des activités des administrations.

Grâce aux mécanismes des primes - introduits également dans la programmation des ressources nationales pour les zones sous-utilisées - l'attention portée au calendrier des dépenses et à la qualité de stratégie et de mise en place des interventions est plus vive, surtout dans les Administrations régionales. Certes, on ne peut nier que les progrès des Régions du Sud sur tous ces fronts ne sont pas uniformes et que certaines d'entre elles semblent avoir saisi plus que d'autres le bon moment pour changer de rythme, et qu'aujourd'hui rester en arrière dans une Europe élargie et de plus en plus compétitive est un risque énorme.

Il faut suivre l'exemple que nous ont fourni certaines nations et d'autres zones de notre Pays (Nord-Est): assurer une croissance interne à la même vitesse. Evidemment, un objectif prioritaire du Département, en qualité d'administration chef de file et de coordination des politiques de développement au niveau national, est de faire en sorte qu'aucun territoire ne reste en arrière, mais notre engagement, nos efforts, ne peuvent en tout cas remplacer les capacités des Régions et des Administrations centrales d'imprimer une accélération au changement.

Le Rapport se concentre sur les résultats obtenus dans l'exécution du Cadre communautaire d'appui et des Ententes institutionnelles de programme.

En cela on doit se montrer plus que satisfaits du résultat global de l'Agenda 1994-1999. Grâce à la très forte accélération imprimée à la fin de l'année dernière, presque toutes les ressources disponibles ont été utilisées. Mais aujourd'hui nous pouvons être satisfaits également des résultats quantitatifs atteints par Agenda 2000.

Par contre, la qualité globale des investissements est beaucoup moins satisfaisante: ils ne sont pas assez fortement guidés par des stratégies territoriales et de priorité précises. Un travail intense se poursuit sur ce point et il faudra faire attention à ne pas perdre l'occasion de renégocier les Programmes Opérationnels Régionaux (POR), qui se présentera à court terme et pour laquelle des rencontres continues sont en cours avec les Régions, afin de déterminer les meilleures solutions possibles.

En conclusion, un cadre qui n'est pas simple, mais n'est pas non plus dramatique. Quelques issues sont visibles et l'un au moins des parcours à suivre pour les atteindre semble assez clairement tracé: accélérer au maximum la réalisation des infrastructures avec l'engagement précis de tous les sujets intéressés.

Nous devons être ponctuels au rendez-vous de l'élargissement de l'Europe. Sous peine de risquer la marginalisation. Pour y parvenir l'engagement de quelques-uns ne suffit pas: chacun, selon ses compétences et son rôle institutionnel, doit jouer pleinement son rôle.

La mission du Département qui a rédigé ce Rapport est la plus importante: stimuler, contrôler, surveiller, en somme être le véritable chef de file des responsabilités.

La mission du Département est de montrer que l'avenir est au Sud.

INTRODUCTION ET SYNTHÈSE

Le *Cinquième Rapport du Département pour les Politiques de Développement et de Cohésion* (DPS) du Ministère de l'Économie et des Finances analyse le développement des différentes zones du Pays, en insistant plus particulièrement sur le Sud et les autres "zones sous-utilisées".¹

Avec l'aide d'informations parfois originales et exclusives, les tendances économiques, de la conjoncture et à moyen terme, des différents territoires du Pays sont documentées et interprétées, ainsi que les fonds publics en compte capital employés pour leur développement, l'état d'exécution des politiques adoptées et des processus de modernisation des Administrations, indispensables pour réaliser ces politiques. Nombreuses sont les études méthodologiques innovantes par rapport aux années précédentes, en particulier dans l'analyse des écarts territoriaux de l'offre de services infrastructurels, dans la présentation exhaustive des comptes publics territoriaux, dans les informations sur l'état d'exécution des politiques.

En ce qui concerne le Sud, le Rapport prête une attention particulière aux objectifs indiqués par le Gouvernement dans le Document de Programmation Économique et Financière DPEF 2003-2006, repris dans le Pacte pour l'Italie: amener le taux de croissance du Sud à dépasser de façon stable le taux moyen européen et élever d'ici la fin de l'année 2008 jusqu'à 60% le taux d'activité de sa population, en assurant au Sud, dans la moyenne de la période qui va jusqu'en 2008, 45% des ressources en compte capital totales et en visant à annuler le retard des infrastructures et des services de la zone. Il s'agit d'objectifs qui revêtent une importance particulière dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne.

Le vaste Appendice statistique témoigne du niveau de maturation de la base d'informations territoriale que le DPS met à la disposition du Parlement et des sujets opérant sur le territoire.

On trouvera ci-après résumés et commentés quelques-uns des principaux résultats du Rapport.

* * *

Tendances économiques et sociales des territoires

Durant la période 2001-2002, la principale nouveauté (la plus négligée) du développement économique italien récent se confirme: dans un contexte de croissance générale modeste, le Sud se développe plus que les autres régions du Pays.

¹ Par "zones sous-utilisées", on entend, dans le projet de Loi de finances 2003, l'ensemble des zones qui, compte tenu de leurs conditions de retard économique et social ou de l'utilisation inadéquate de leurs ressources, sont considérées comme méritant des interventions de développement additionnelles par rapport aux actions ordinaires, au moyen de fonds communautaires (et de cofinancement national) - zones objectif 1 et 2 du Programme communautaire 2000-2006 - ou de ressources nationales (cfr. art. 119, 5e alinéa de la Constitution). Pour une description de la façon d'identifier ces zones, auparavant appelées "zones défavorisées", cfr. Synthèse et Par. III 1.2 du 3e Rapport du DPS. Pour une carte de ces zones, cfr. Appendice de ce Rapport.

Toutes les informations disponibles convergent pour indiquer que le développement du Sud est fondé sur un réveil de la capacité d'entreprise locale, sur le renforcement d'agglomérations productrices de petites et moyennes entreprises, sur une capacité nouvelle de saisir la demande étrangère (de marchandises et de tourisme), sur une efficacité accrue du marché du travail qui favorise une forte croissance de l'emploi. Au fil des années, l'écart entre le revenu par habitant du Sud et celui du reste du Pays, qui avait recommencé à se creuser durant le début des années Quatre-vingt-dix, commence à présent à diminuer.

Pourtant, l'étendue de ces phénomènes nouveaux est limitée, l'accélération des exportations et de la demande de tourisme semble s'assoupir, la croissance de la productivité est modeste. La dynamique du PIB, encore que soutenue par l'impulsion de la demande (plus de chantiers, plus de constructions) des investissements publics, reste largement inférieure (l'oscillation se situe autour de 2%) à la dynamique potentielle, au niveau qui est caractéristique (4-5%) d'une zone territoriale en phase de décollage. Nous sommes, en fait, en présence d'un "développement freiné".

Le Rapport définit clairement les raisons de cette situation. Le frein est représenté par les conditions de contexte dans lesquelles les "esprits animaux" du Sud se manifestent à nouveau; par la basse qualité, beaucoup plus basse que dans le reste du Pays, des services publics offerts aux familles et aux entreprises. Familles et entreprises travaillent et investissent dans des conditions - d'approvisionnement en eau et en électricité, de communication et de télécommunication, d'accessibilité aux ressources locales, de services administratifs - inférieures à celles du reste du Pays. Le Rapport illustre qu'à moins d'exceptions importantes telles que la sécurité, ces conditions ne se sont pas améliorées, au moins jusqu'en 2000-2001.

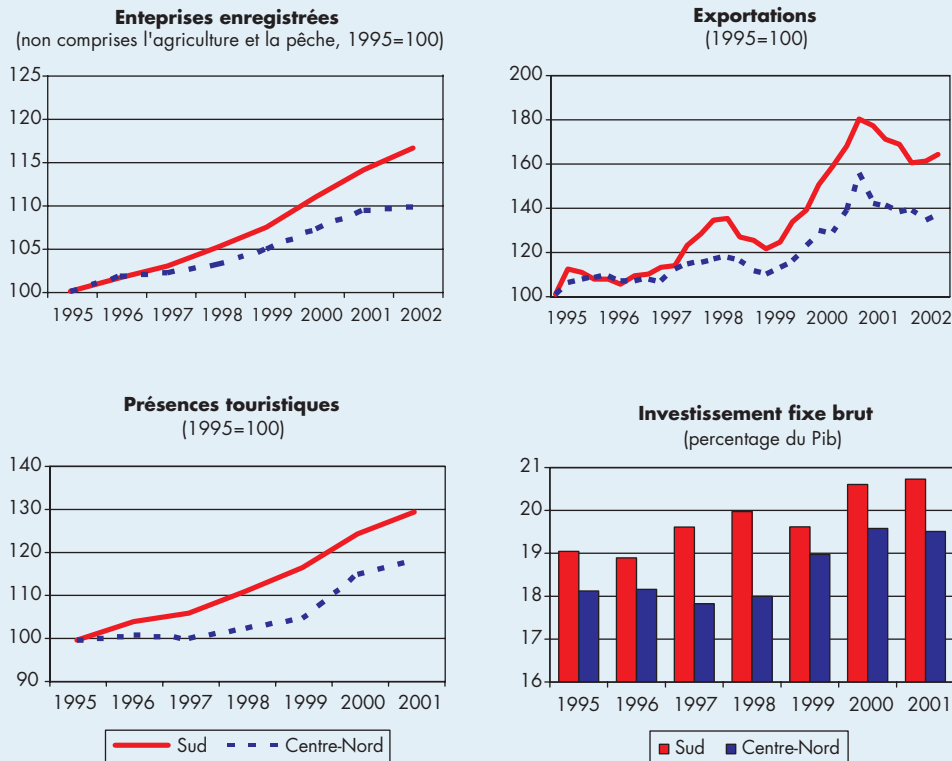
Il est ainsi confirmé que la priorité absolue de la politique économique pour le Sud est la réduction draconienne du retard dans les infrastructures et dans les services par rapport au reste du Pays.

Il n'existe pas de raccourcis. Les aides d'Etat et les subventions sont une compensation transitoire inévitable, à condition que leur importance soit limitée et que leur utilisation soit ciblée. Mais seuls des investissements publics importants et de qualité, des marchés des services publics locaux plus efficaces et des administrations locales modernisées peuvent lever le frein du développement du Sud.

Les indicateurs économiques de développement territorial examinés dans le Rapport regardent entre autres la natalité des entreprises, les exportations, le tourisme, les investissements. Tous augmentent plus dans le Sud que dans le reste du Pays (cfr. Fig. 1).

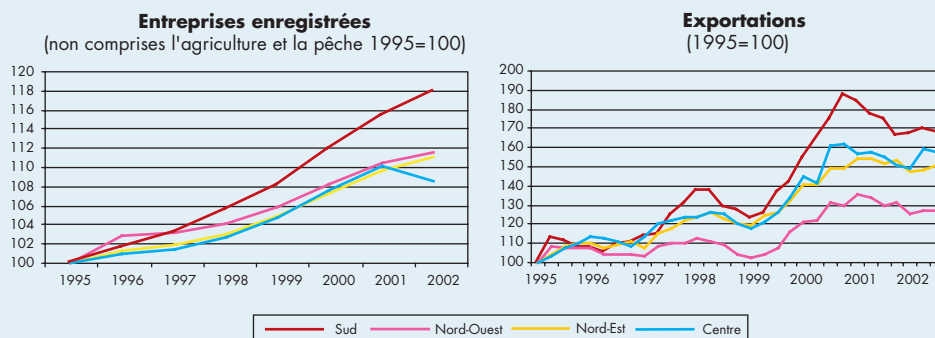
La dynamique d'exportations et tourisme reflète les niveaux très bas de départ de la zone, mais la croissance continue du nombre d'entreprises est le signe d'une re-composition profonde du système d'entreprise du Sud. De la concentration dans quelques grands établissements industriels à forte intensité de capital - et sujets à de graves risques de crise de l'emploi - on passe à un Sud caractérisé par des agglomérations de petites et moyennes entreprises, parfois concentrées autour d'entreprises plus grandes, comportant de grandes innovations de processus ou de produit.

Figure 1 - PRINCIPALES VARIABLES PAR RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE



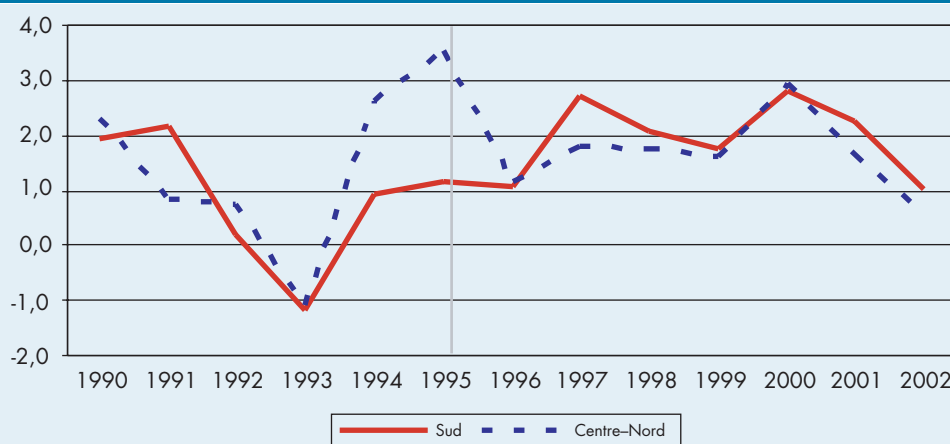
En ce qui concerne les autres macro-zones, on observe que le Nord-Est seulement garde le pas du Sud, encore que les rythmes ralentissent à mesure que semble décliner l'impulsion à la croissance de la productivité. Vice-versa, le Nord-Ouest apparaît décidément en difficulté pour les exportations (cfr. Fig. 2).

Figure 2 - ENTREPRISES ET EXPORTATIONS PAR MACRO-REGIONS



Quant à la croissance du PIB, dans les années 2001-2002, les informations disponibles amènent à estimer provisoirement la croissance du Sud comme égale, respectivement, à 2,2 et à environ 1 pour cent, valeurs supérieures à celles du Centre-Nord (1,6% et environ 0,5%). L'écart en faveur du Sud dépasse celui du quinquennat précédent. Au total, sur la période 1995-2002, le taux de croissance moyen annuel du PIB du Sud se stabiliserait sur 1,9%, 3 dixièmes de point de pourcentage de plus que celui du reste du pays (1,6%) (cfr. Fig. 3).

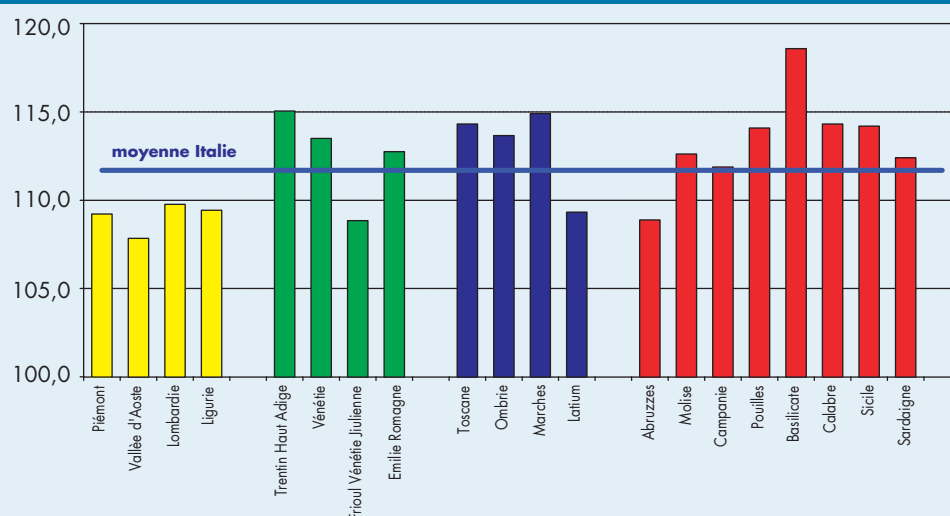
Figure 3 - CROISSANCE DU PIB 1990-2002: SUD ET CENTRE-NORD (variations en pourcentage à prix constants)



Source: Estimations et traitements de données ISTAT - Comptes Economiques Territoriaux (les données 1990-95 sont rétropolées)

Au niveau régional, il est confirmé que seules quelques régions du Centre et du Nord-Est atteignent les rythmes des régions du Sud (cfr. Fig. 4). Au niveau provincial, les récentes estimations de l'Unioncamere confirment le phénomène, avec un rétrécissement remarquable des écarts territoriaux.

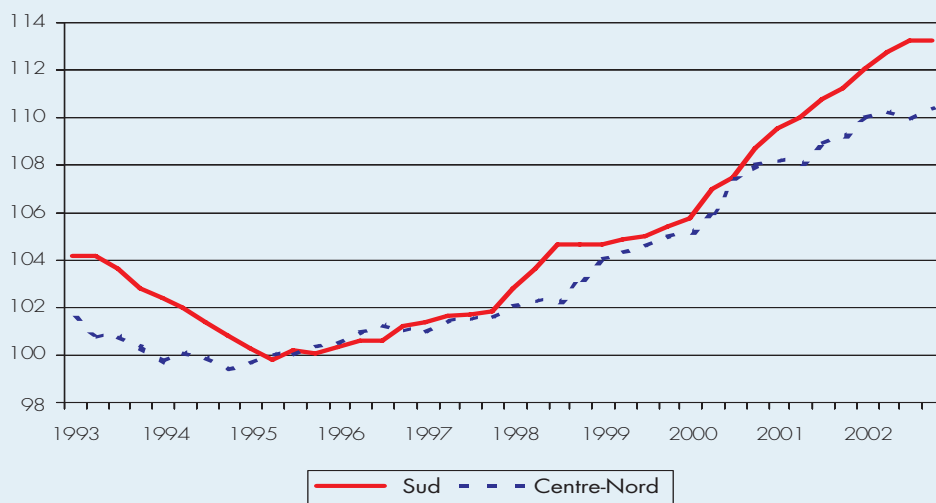
Figure 4 - CROISSANCE CUMULÉE DU PIB PAR RÉGION: 1996-2001 (prix constants), 1995 = 100



Source: ISTAT, Comptes Economiques Territoriaux

La croissance supérieure, le rééquilibrage de la production en faveur de secteurs et d'entreprises à intensité de travail majeure, l'efficiencia accrue du marché du travail ont renforcé dans le Sud la croissance de l'emploi. Ce développement a atteint son maximum au cours de l'année 2001 et a continué, encore que plus lentement, en 2002 (1,9% en moyenne dans l'année). Le nombre de personnes pourvues d'un emploi dans le Sud a augmenté à un rythme soutenu, surtout au début de l'année, toujours supérieur à celui du Centre-Nord: en octobre la croissance, au bout de douze mois, est de 1,6% par rapport à 0,9% pour le reste du pays (cfr. Fig. 5).

Figure 5 - EMPLOI NON AGRICOLE (données désaisonnalisées, 1995 = 100)

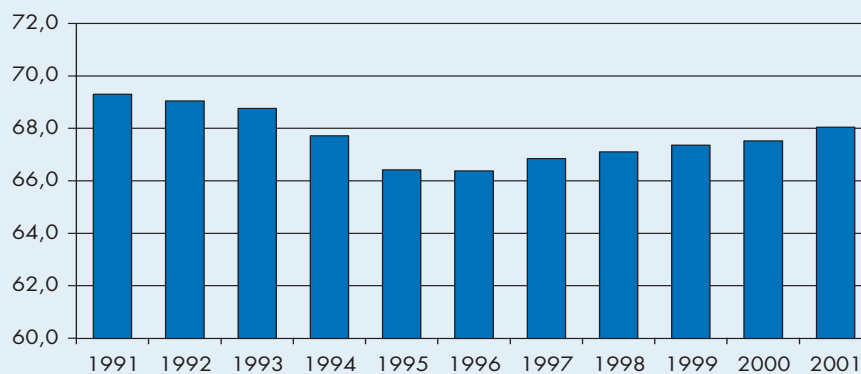


Source: ISTAT.

Une évolution particulièrement positive caractérise l'industrie au sens strict (4,1% dans le Sud contre 0,3 dans le Centre-Nord) et les services (2,3% dans le Sud contre 1,7 dans le Centre-Nord).

L'écart en termes de revenu par habitant, pour lequel en 2001 le Sud est encore de 32 points de pourcentage au-dessous de la valeur moyenne italienne, continue à diminuer, bien que modestement (cfr. Fig. 6).

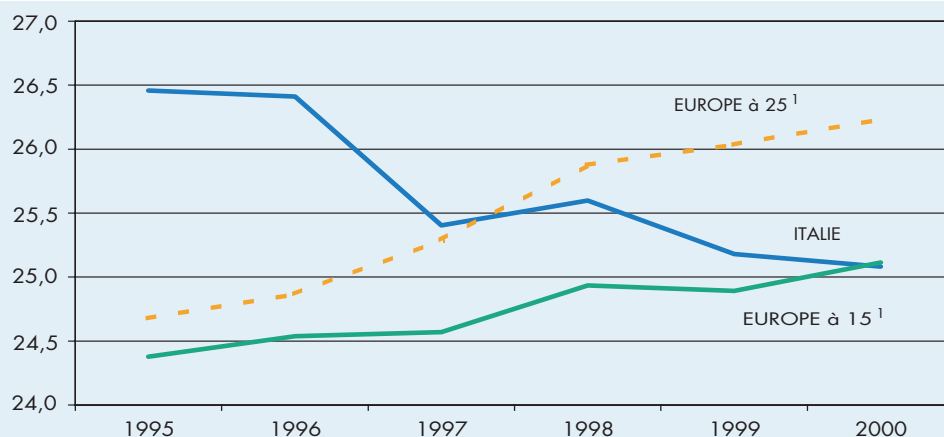
Figure 6 - REVENU PAR HABITANT DANS LE SUD (Italie = 100)



Source: ISTAT - Comptes Economiques Territoriaux (les données 1990-95 sont rétropolées)

La réduction de l'écart interne prend une importance particulière dans la comparaison avec le reste de l'Europe, par rapport auquel notre pays suit une tendance opposée. Tant dans l'Union Européenne à quinze que dans les dix pays de l'adhésion (par ailleurs en présence de taux de croissance élevés), les écarts régionaux internes, au lieu de se réduire, sont en fait en cours d'augmentation (cfr. Fig. 7).

Figure 7 - DISPARITÉS RÉGIONALES DE PIB PAR HABITANT À L'INTÉRIEUR DES ETATS (coefficient de variation de l'indice UE = 100)

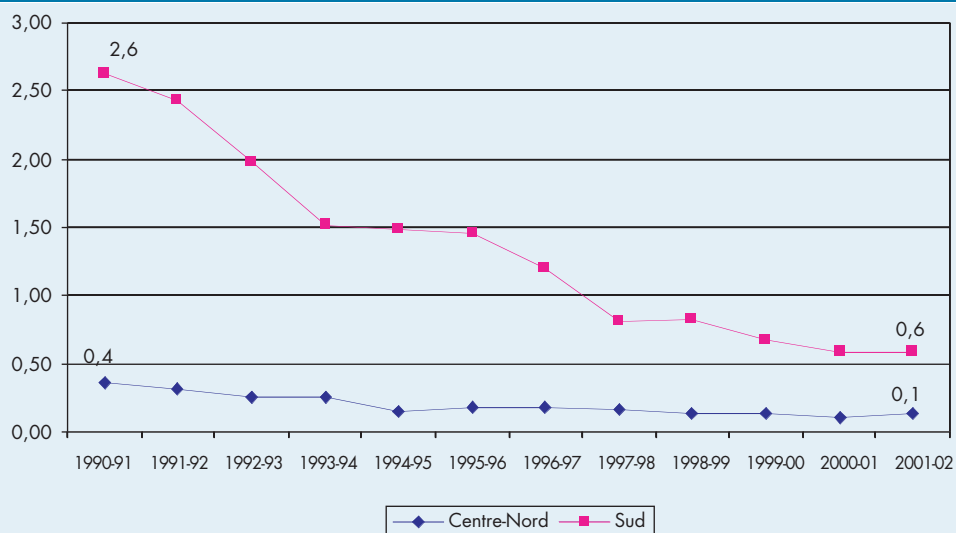


¹⁾ Coefficients de variation du revenu par habitant dans chaque Etat.
Source: Traitements de données Eurostat - New Cronos. Les données 2000 sont encore préliminaires. Les chiffres du PIB par habitant sont calculés en parité de pouvoir d'achat (PPA). Cfr. cadre B et Appendice statistique.

Des signes de convergence s'observent également dans le domaine social.

Dans le cas de la dispersion scolaire, la diversification territoriale est désormais limitée à l'école secondaire, l'incidence en pourcentage de la dispersion scolaire, pour l'année scolaire 2001-2002 dans le Sud étant égale à 0,6, contre 0,1 pour le Centre-Nord (cfr. Fig. 8).

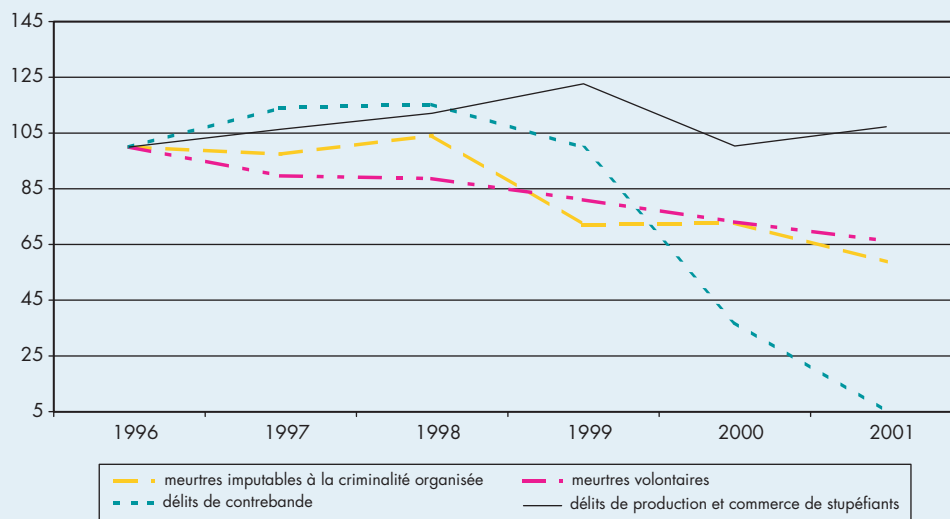
Figure 8 - DISPERSION SCOLAIRE DANS LE SECONDAIRE (valeurs en pourcentage)



Source: Ministère de l'Instruction, de l'Université et de la Recherche

Dans le domaine de la sécurité, fondamentale pour les choix des familles et des entreprises, face à une réduction générale nationale de la criminalité, on observe dans le Sud des résultats significatifs au plan de l'action de lutte, surtout vis-à-vis de la criminalité organisée qui reste un facteur important de pénalisation de l'activité économique locale. La chute du nombre de délits de contrebande est emblématique (ils ont diminué de 80% en 2001); les interventions programmées avec le soutien des ressources communautaires y ont contribué, surtout en termes de rénovation technologique et opérationnelle du système de prévention et de contrôle (cfr. Fig. 9).

Figure 9 - LA CRIMINALITÉ DANS LE SUD (1996 = 100)



Source: ISTAT, Statistiques judiciaires

L'ensemble de ces résultats ne va pas de pair avec une réduction - parfois on observe une aggravation - du retard dans les infrastructures et dans les services publics du Sud, qui continue à pénaliser gravement la qualité de la vie des familles et à décourager les investissements des entreprises.

On observe des retards et des carences persistants dans le domaine de l'eau (32 familles sur 100 du Sud ont signalé en 2001 des irrégularités dans la distribution d'eau, contre une moyenne de 16 pour l'ensemble de l'Italie), dans la fourniture d'électricité (la fréquence des pannes accidentelles du service électrique a été en 2001 de 5,3 par usager, contre 3,6 par usager pour la moyenne italienne), dans les services de transport, en particulier ferroviaires (en 2001 le pourcentage de population qui a utilisé les trains a été de 24,3 contre 30,6 pour l'ensemble de l'Italie) (cfr. Tableau 1).

Tableau 1 - L'ÉCART DANS LES INFRASTRUCTURES ET LES SERVICES INSUFFISANTS: LE RETARD PERSISTE

Indicateurs	Types de services					
	Déchets soumis à récolte différenciée (% total déchets)	Côtes à baignation interdite (% total côtes)	Irrégularité distribution de l'eau (% total familles)	Interruptions service électrique ¹ (nombre par usager)	Utilisation des trains ² (% total personnes)	Utilisation ³ avions (standardisé)
<i>Situation en 2000-2001⁴:</i>						
Italie	14,4	5,4	16,3	3,6	30,6	157,1
Sud	2,4	5,9	32,0	5,3	24,3	91,1
<i>Objectifs 2008:</i>						
Sud	10,0	4,5	13,5	-	31,5	130,0

¹ Nombre absolu moyen par usager des interruptions accidentelles de longue durée
² Quota de personnes qui ont utilisé le train au moins une fois dans l'année
³ Nombre de passagers embarqués et débarqués par voie aérienne pour 100 habitants
⁴ L'année de référence est 2001 sauf pour les déchets dont les chiffres se rapportent à 2000
Source: DPS sur sources variées

La situation en matière de gestion des déchets s'améliore, tout en restant très en retard (surtout pour une zone qui vise grandement à attirer le tourisme).

Ces résultats, entre autres, illustrés par le Rapport, confirment que le point faible du Sud, qui freine son développement, est le retard en quantité et en qualité des infrastructures.

Le DPEF 2003-2006 établit que les efforts des pouvoirs publics doivent se concentrer sur la réduction de cet écart. Pour atteindre cet objectif il faut: des fonds publics adéquats; des instruments d'intervention capables d'assurer la rapidité et la qualité des dépenses; une modernisation rapide des Administrations responsables des dépenses, surtout des Régions. Le reste du Rapport s'occupe des résultats obtenus dans ces trois domaines de la politique économique pour le Sud et pour les autres régions sous-utilisées.

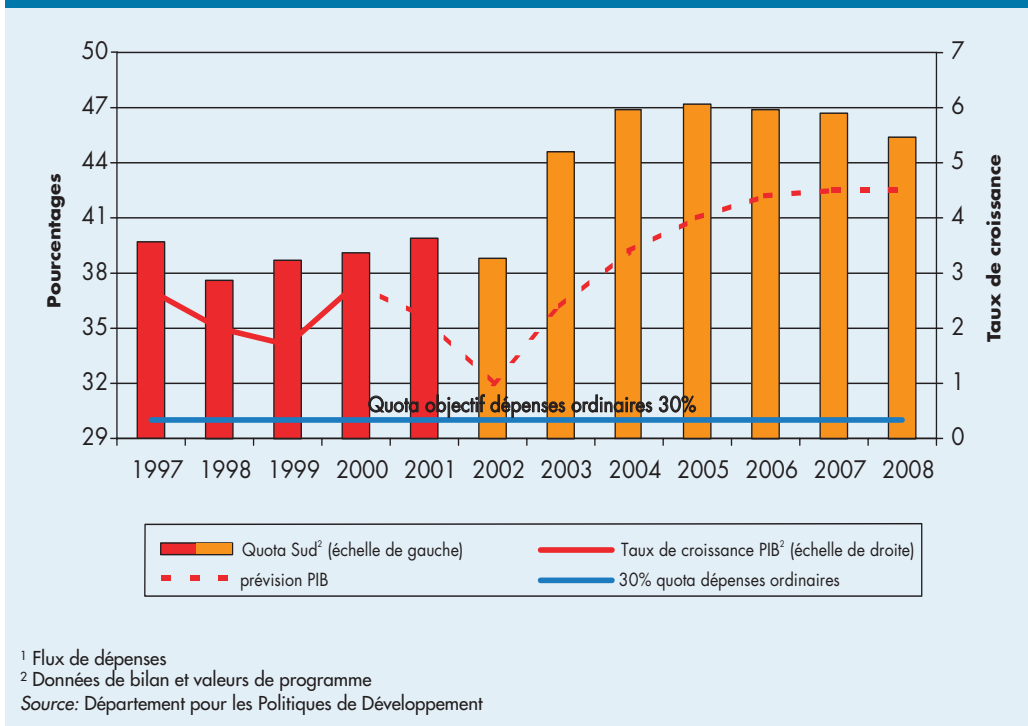
Fonds publics en compte capital

Les engagements de programme contenus dans les accords avec l'Union Européenne et fixés par le DPEF 2003-2006 prévoient de destiner au Sud une part croissante des dépenses en compte capital du Pays, en garantissant sur la période 2002-2008 une valeur moyenne de 45%. La banque de données "Comptes publics territoriaux" fournit à présent des informations certaines jusqu'en 2000 sur l'évolution de cet objectif essentiel de la politique de développement, auxquelles s'ajoute une estimation pour 2001.

Les chiffres disponibles montrent que, après la forte contraction de 1998, l'action menée pousse effectivement à la hausse les dépenses en compte capital du Sud. Dans un cadre de forte croissance des dépenses publiques en compte capital du Pays (5% par an en termes réels pour les trois dernières années), la part du Sud a augmenté jusqu'à plus de 40% en 2001, stimulée entre autres par la clôture du programme communautaire 1994-1999 (conclu sur l'utilisation de plus de 95% des fonds). Après une

phase de réduction probable en 2002, due à la disparition de ce phénomène temporaire et au lancement très graduel du programme communautaire 2000-2006, on peut prévoir une nouvelle accélération en 2003 (cfr. Fig. 10). Ce résultat est par ailleurs subordonné tant à la pleine utilisation effective des fonds communautaires et des ressources additionnelles nationales qu'à une augmentation décisive, vers l'objectif de 30% fixé par le DPEF 2003-2006, de la part destinée au Sud des dépenses ordinaires en compte capital.

Figure 10 - PART DES DÉPENSES EN COMPTE CAPITAL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DESTINÉE AU SUD (bilan 1997-2001 et valeurs programmées 2002-2008)



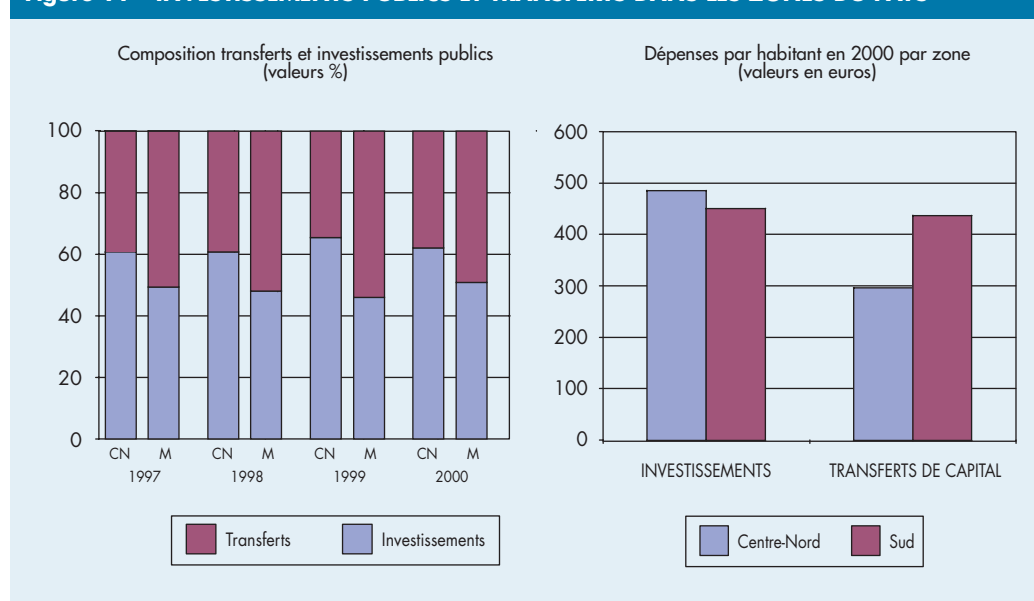
C'est de l'obtention des résultats financiers évoqués ici, de l'utilisation effective de ces ressources pour mettre en place des infrastructures matérielles et immatérielles de qualité, ainsi que d'une efficacité accrue des marchés du travail et des services locaux, que dépend la réalisation des objectifs de croissance et d'emploi fixés par le DPEF 2003-2006 pour le Sud.

Si l'on devait conclure qu'une ou plusieurs de ces conditions ne peuvent être pleinement satisfaites, ou que leur réalisation demande des délais supérieurs aux prévisions, il faudrait en tirer les conséquences nécessaires pour les scénarios de croissance programmatiques.

En ce qui concerne la composition des dépenses en compte capital entre transferts et investissements publics, le Sud présente encore un grave déséquilibre en faveur des transferts directs de capital aux familles et aux entreprises (aides d'Etat, subventions) qui représentent environ la moitié du total des dépenses en compte capital (un peu plus d'un tiers dans le Centre-Nord). Par contre, l'engagement financier pour les investissements publics en infrastructures matérielles et immatérielles (en mobilité, instruction, recherche, environnement, énergie, administration, etc.) est dans le Sud encore inadéquat.

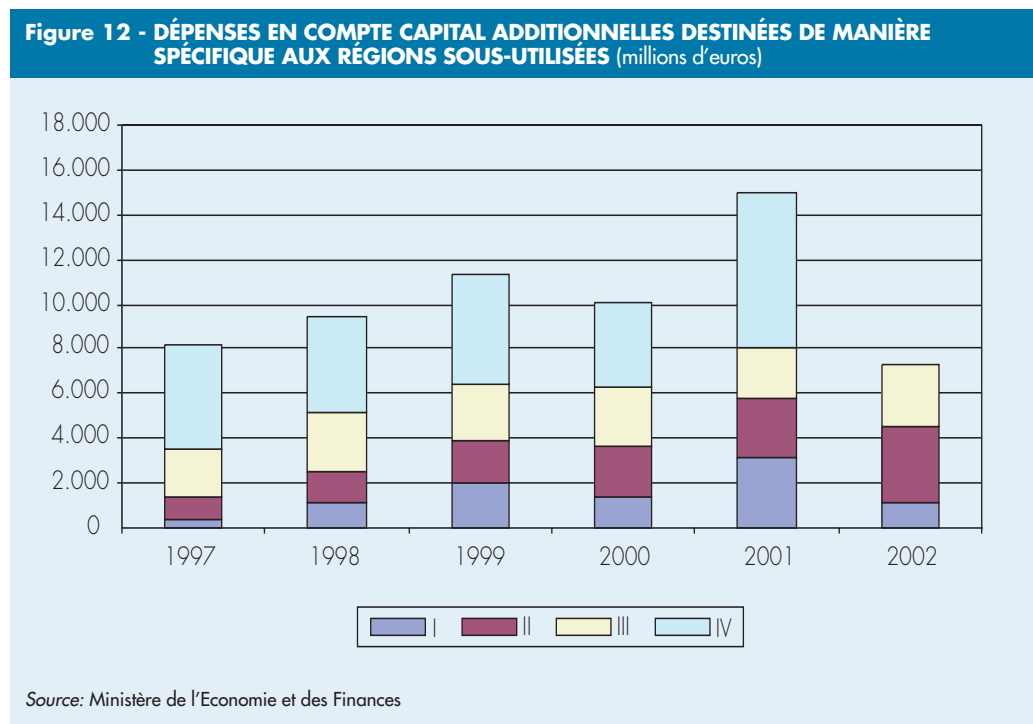
En 2000 la part des investissements publics dans les dépenses en compte capital du Sud a augmenté, passant à 50,8% du total des dépenses en compte capital (45,9 en 1999). Mais en termes par habitant l'engagement financier pour les investissements publics est encore modeste, surtout compte tenu du retard infrastructurel que l'on a l'intention de combler. Toujours en 2000, pour chaque habitant du Sud environ 451 euros ont été dépensés en infrastructures matérielles et immatérielles, contre 486 euros dans le Centre-Nord. Le déséquilibre par rapport aux transferts est très important: 437 euros par habitant dans le Sud, 297 dans le Centre-Nord, toujours en 2000 (cfr. Fig. 11).

Figure 11 – INVESTISSEMENTS PUBLICS ET TRANSFERTS DANS LES ZONES DU PAYS



Les informations trimestrielles les plus récentes, relatives à l'année 2002, sur l'ensemble des dépenses en compte capital additionnelles (destinées au Sud ou aux autres régions sous-utilisées) montrent que, après la remarquable accélération du dernier trimestre 2001 liée à l'achèvement du programme communautaire 1994-1999, les dépenses totales pour investissements publics et transferts effectuées à valoir sur des ressources additionnelles ont subi une pause durant le premier trimestre 2002, pour aug-

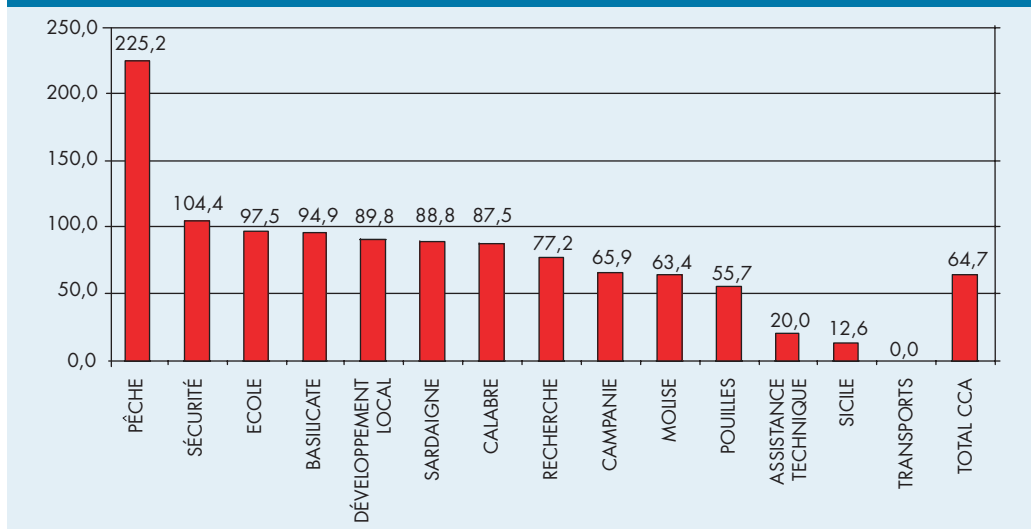
menter à nouveau durant le deuxième et le troisième trimestre. Au quatrième trimestre il est facile de prévoir un montant décidément inférieur à celui de la même période de 2001, caractérisé par une situation extraordinaire (cfr. Fig. 12).



La reprise des paiements au milieu de l'année est confirmée par les chiffres relatifs aux seules dépenses communautaires. De juin à octobre, le volume de paiements communautaires résiduels qu'il faut demander avant 2002 pour ne pas subir, pour cette année, le "dégagement d'office" prévu par les règles communautaires, est passé de 1.035 à 140 millions d'euros.

Le tableau d'avancement des dépenses communautaires apparaît par ailleurs très varié selon les administrations responsables (sept régions du Sud et six administrations centrales). Selon les résultats relatifs à l'ensemble des dépenses (y compris le cofinancement national) jusqu'en juin, sept programmes, entre autres les programmes régionaux de Basilicate, Sardaigne et Calabre, présentent des taux de réalisation d'environ 100% des valeurs programmées ou supérieurs à ces valeurs. Quatre programmes, entre autres les programmes régionaux de Campanie, Molise et Pouilles, présentent des valeurs voisines de la moyenne de 65%. Les autres sont très inférieurs. Le choix d'un départ graduel des dépenses avait été déterminé par la nécessité pour les Administrations responsables des interventions de moderniser leurs propres structures et de lancer des projets de qualité. Dans certains cas, la grave situation de départ demande des temps de décollage supérieurs aux prévisions (cfr. Fig. 13).

Figure 13 – CADRE COMMUNAUTAIRE D'APPUI 2000-2006: DEGRÉ DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DE DEPENSES PAR PROGRAMME AU 30 JUIN 2002 (Dépenses prévues pour chaque programmé = 100, valeurs provisoires)



La réalisation de “l’objectif de 45%” est liée également aux dotations et à l’utilisation des fonds additionnels nationaux (les fonds pour les “régions sous-utilisées”, visées à l’art. 119 de la Constitution). Dans la loi de finances pour 2003, on a prévu de nouveaux crédits pour ces régions, soit 9 milliards d’euros. Il s’agit d’une valeur supérieure, en pourcentage du PIB, aux crédits moyens des dernières années. En cumulant avec les crédits encore non utilisés des précédentes lois de finances et avec les ressources déjà disponibles ou nouvelles pour le cofinancement national des politiques communautaires, on arrive à une disponibilité globale (fonds communautaires à part), à partir de 2003, d’environ 49,4 milliards d’euros (dont environ 13 en 2003) (cfr. Fig. 14).

Figure 14 - AFFECTATIONS GLOBALES POUR LES ZONES SOUS-UTILISÉES TABLEAU F LOI DE FINANCES (millions d’euros)

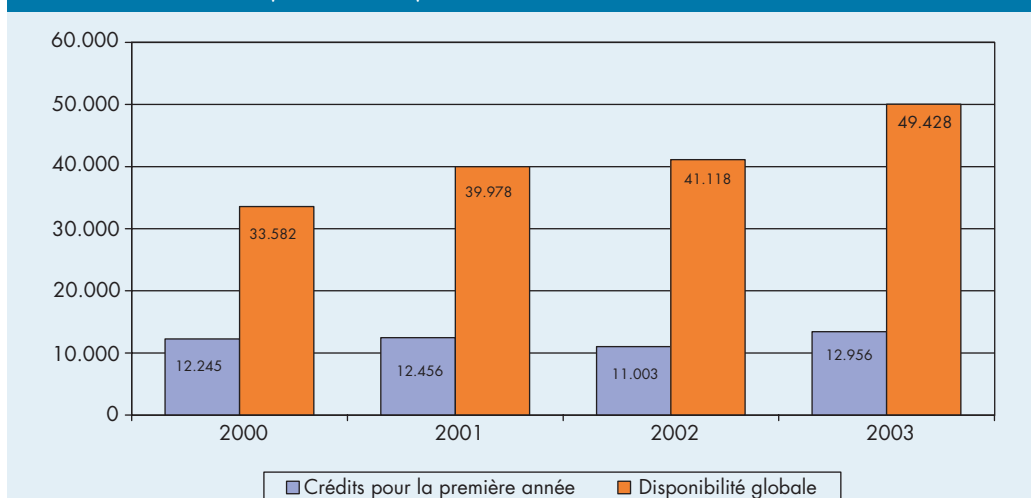


Tableau F complété par toutes les ressources qui affluent dans les Fonds
Source: Ministère de l’Economie et des Finances

Selon les termes de la Loi de finances 2003, l'ensemble des ressources additionnelles nationales (pour 85% destinées au Sud, selon la clé de répartition fixée par le CIPE – Comité Interministériel pour la Programmation Economique – et par la Conférence Etat-Régions) afflue dans deux Fonds, constitués au Ministère de l'Economie et des Finances et au Ministère des Activités Productives respectivement. La tâche de répartir rapidement les ressources entre les instruments d'intervention est confiée au CIPE, selon des critères de qualité et de rapidité des dépenses.

Instruments de développement territorial

L'attribution effective des ressources additionnelles, nationales et communautaires, mises à la disposition du Sud et des autres zones sous-utilisées et leur utilisation de qualité sont confiées au succès des instruments de développement territorial mis en oeuvre. Ce sont eux qui doivent garantir tant l'accélération et la requalification des investissements publics destinés à l'amélioration du contexte qu'une utilisation appropriée des actions d'incitation directe des investissements privés.

En 2002, une attention particulière a été prêté à la politique des investissements publics, conformément à l'objectif de réduire le retard dans les infrastructures et les services.

Le point de référence de l'action des pouvoirs publics est constitué par le Programme communautaire 2000-2006, du fait des règles (attribution de prime, évaluation, partenariat) qu'il permet et oblige à adopter, tant au Sud qu'au Centre-Nord.

A partir des résultats financiers rappelés plus haut, une étude et une évaluation de l'état d'avancement du Programme-Sud ont été lancées au milieu de l'année, visant en particulier à vérifier si, et pour quelles interventions, les conditions institutionnelles et de procédure garantissent de la qualité des investissements. On pourra ainsi introduire des actions de soutien systémique et mettre rapidement en oeuvre les modifications nécessaires.

Quant à la politique régionale communautaire, un Memorandum a été rédigé et envoyé à la Commission européenne et à tous les Etats membres de l'Union: il vise à assurer au Sud et aux zones sous-utilisées du Centre-Nord le maximum des ressources communautaires même après 2006; à simplifier les règles de dépense et à appliquer effectivement le principe de subsidiarité; à garantir que les interventions dans les Pays candidats soient concentrées dans les infrastructures et non dans les aides d'Etat, qui risqueraient de lancer en Europe des formes de compétition destructive entre Etats et Régions.

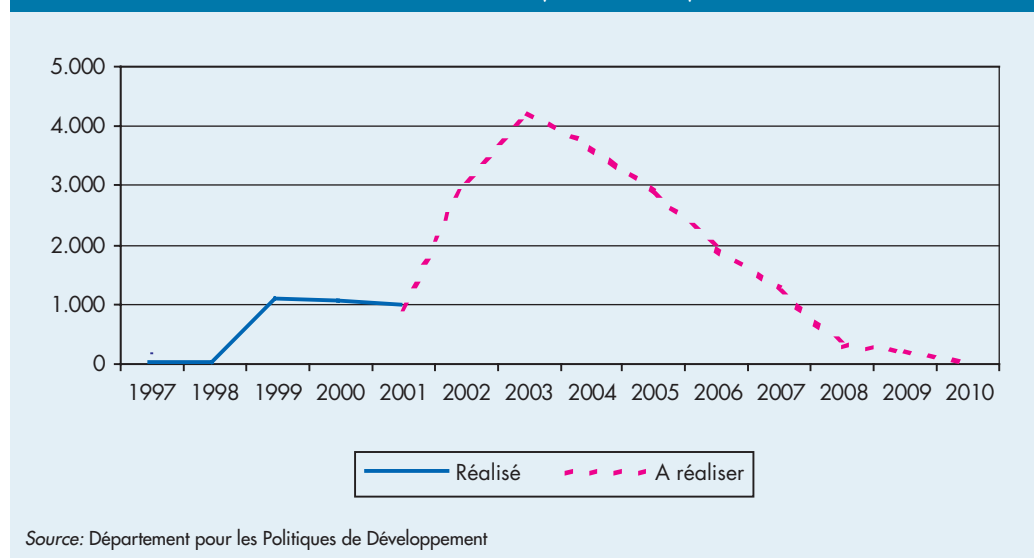
Toujours en 2002, et en application des termes de la Loi de finances 2002 (art. 73), on a agi pour étendre la "méthode communautaire" à toutes les ressources additionnelles, selon un nouveau mode d'accès aux fonds pour investissements par les Régions. Cela a été accompagné par le lancement d'une requalification des Ententes Institutionnelles de Programme et par une accélération des Accords de Programme Cadre. Afin d'anticiper les temps pour le choix des interventions réellement pourvues d'un projet, on a adopté des mécanismes de primes et de sanctions, on a entre-

pris de renforcer le suivi, on a prévu des sanctions pour les Administrations qui ne programment pas 60% des ressources avant le 31 décembre 2002 (et 100% avant la fin de 2003).

Sur les 81 Accords de Programme Cadre conclus au 30 septembre 2002, pour un montant de ressources programmées de 31 milliards d'euros, 37 (pour un total de 16 milliards d'euros) ont été conclus dans les régions du Sud.

L'analyse des données relatives aux Accords, utilisant des chiffres de suivi à jour, révèle que la valeur des dépenses effectuées est relativement constante pour les trois dernières années, soit environ 1 milliard par an. Sur la base d'une programmation financière qui devient plus précise et des incitations introduites pour la prochaine période de trois ans, on s'attend à une progression significative dans la réalisation des interventions.

Figure 15 - DISTRIBUTION ANNUELLE (EFFECTIVE ET PROGRAMMÉE) DES DÉPENSES DES ACCORDS DE PROGRAMME CADRE (millions d'euros)



Les résultats auxquels peut amener une attention accrue consacrée aux projets, lors de la programmation comme durant le suivi, sont confirmés par le "Projet des achèvements" selon lequel on termine les travaux incomplets, encore valables et inutilisables jusqu'à présent (ou utilisables en partie seulement). Le Projet est en cours de mise en oeuvre pour environ 89% des travaux programmés, et un quart environ des ouvrages est déjà réalisé.

Alors que les politiques de contexte visent à annuler les facteurs structurels qui freinent le développement des zones sous-utilisées, les aides d'Etat peuvent entre-temps compenser les différentiels de rentabilité entre les zones et favoriser la formation d'externalités de localisation positives. En particulier, dans le DPEF 2003-2006 trois objectifs prioritaires ont été fixés.

En vue, principalement, de compenser les inefficiences graves et persistantes du marché du crédit, qui freinent le nouveau développement de petites et moyennes entreprises, l'action de la loi 488/92 s'est poursuivie, pour favoriser les investissements dans les entreprises, renforcée par l'introduction d'un classement avec les priorités régionales. Durant la période 2001-2002 des aides ont été octroyées pour 6 milliards d'euros (93% dans le Sud), liés à 24 milliards d'investissements.

Afin de compenser le différentiel négatif de rentabilité des investissements du Sud, l'instrument du crédit d'impôt aux investissements a été utilisé. Sur les deux années 2001-2002, la compensation fiscale a permis d'utiliser plus de 2,2 milliards d'euros. Pour donner une certitude à l'engagement financier dérivant de cet instrument et assurer qu'il soit utilisé par les entreprises dans des délais restreints, le crédit d'impôt a été soumis à des modifications d'application.

Après une phase d'incertitude institutionnelle, les dépenses ont enfin repris pour les pactes territoriaux (949 millions d'euros jusqu'en septembre 2002) comme pour les autres instruments qui visent à résoudre, au moins partiellement, la difficulté ou l'impossibilité des entrepreneurs d'accéder au marché des capitaux. L'instrument des pactes territoriaux, qui a joué parfois seulement comme moyen d'accès facilité aux aides en capital par les entreprises, dans d'autres cas semble atteindre son objectif premier: favoriser la coopération entre sujets producteurs locaux pour concevoir et réaliser des interventions territoriales d'amélioration du contexte. C'est dans cette seconde direction que s'oriente l'expérience des Projets intégrés territoriaux, menée avec des méthodes et des résultats variés par toutes les Régions du Sud.

Modernisation des administrations responsables

Le Rapport fournit une information globale sur l'état d'application des initiatives pour moderniser les Administrations responsables des dépenses, condition indispensable pour assurer la qualité des dépenses en compte capital. Dans le cas du Sud, la modernisation des Administrations régionales revêt une importance particulière, du moment qu'elles sont responsables de la sélection de projets pour les deux tiers environ de tous les fonds en compte capital disponibles pour la zone.

L'application des règles communautaires a très fortement stimulé la rénovation des administrations régionales: dans les règles relatives au budget et au contrôle; dans l'évaluation des projets; dans le recours à des systèmes de suivi et à des méthodes de marché; dans l'adoption de méthodes de partenariat avec les autres Administrations, y compris les Administrations centrales.

Le mécanisme de "la réserve de performance renforcée" (4 + 6%) adopté par l'Italie - la seule de tous les pays de l'Union européenne - selon lequel environ cinq milliards d'euros seront alloués pendant l'année 2003, compte tenu d'un vaste groupe d'"indicateurs de modernisation", a concouru aux progrès. Le mécanisme a favorisé l'obtention de résultats particulièrement importants, encore que les différences soient fortes entre les régions. Signalons en particulier: la mise en place du guichet unique pour les entreprises, des services pour l'emploi et, dans le domaine de l'eau, la mise en place

des Zones territoriales optimales et des Plans de Zone, qui sont les bases d'amélioration des services de fourniture de l'eau pour les familles et les entreprises.

Les résultats sont également notables dans la mise en oeuvre (même dans les Régions du Centre-Nord et dans quelques Administrations centrales) des Unités d'évaluation et de vérification. Elles sont souvent entrées en phase opérationnelle, avec parfois un rôle très actif dans l'évaluation ou la promotion de projets, et elles s'apprêtent à travailler en réseau, selon une expérience nouvelle de rapport fédéré, paritaire, entre Etat et Régions.

La modernisation a touché aussi le cycle du projet. Le groupe d'environ 300 études de faisabilité lancé par le CIPE au début de 2000, pour accélérer et qualifier les décisions sur la priorité d'investissement public, a abouti à l'achèvement d'environ 230 études. Nombreuses d'entre elles font à présent partie des décisions sur les projets des Régions et ont concouru à l'adoption d'une méthode qui, si elle allonge parfois la durée des phases initiales du cycle des projets, en accélère fortement les phases suivantes et l'achèvement et constitue une garantie d'efficacité des interventions.

La Société Sviluppo Italia pourra à présent donner sa contribution à la réalisation des objectifs établis, dans le Sud et dans les zones sous-utilisées du Centre-Nord, pour améliorer le contexte et les facultés d'attraction des territoires. Une fois achevé le difficile processus de réaménagement du groupe sociétaire qu'elle contrôle et de réorganisation du management et de la distribution interne, Sviluppo Italia pourra travailler à la réalisation, entre autres, des trois lignes d'intervention que lui a confiées le CIPE le 19 décembre 2002: soutien aux Régions pour la traduction des principales études de faisabilité en avis de concours pour avant-projet; soutien général aux Régions pour des actions de développement au moyen de sociétés régionales en voie de transfert au contrôle régional (avant la fin de 2004); activités de marketing territorial et d'attraction des investissements et réalisation, selon l'orientation donnée par le Ministère des Activités Productives et par le Ministère de l'Economie et des Finances, de véritables "contrats de localisation" entre partenaires privés et publics.

Un concours au renforcement des Administrations dans les actions de développement et à des formes nouvelles plus productives de coopération technique entre Administrations centrales et Régions sera apporté par le programme d'interventions mis en place pour les zones sous-utilisées par le Département de la Fonction Publique, de concert avec le Département pour les Politiques de Développement.

Les politiques du travail

Les politiques du travail, du fait du volume de ressources qu'elles absorbent et du nombre de bénéficiaires intéressés, accompagnent et font partie intégrante de la stratégie de développement du Sud.

Les dépenses globales pour les politiques actives du travail sont estimées à titre provisoire pour 2001 à 8,3 milliards d'euros, soit une croissance de 10,7% par rapport à 2000. Cette croissance est due à l'augmentation des dépenses pour les aides à l'em-

bauche et au travail indépendant, tandis que la tendance à la réduction significative des dégrèvements contributifs destinés spécifiquement au Sud s'est poursuivie.

Une contribution importante au développement et à la croissance de l'emploi régulier dans le Sud est prévue par l'application des politiques en matière d'émergence de l'économie non déclarée, qui au cours des deux dernières années se sont dotées de nouveaux instruments plus décisifs.

Nous remercions la Biblioteca Civica Raccolta Stampe "Achille Bertarelli" de Milan pour l'autorisation de reproduire la gravure de Filippo Conti représentant les Etats d'Europe en 1788.