



Groupe interparlementaire d'amitié  
France - Italie

## LA RÉGION DE CAMPANIE À L'HEURE DE LA CRISE

---

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ITALIENNE

Compte rendu d'un déplacement effectué  
par une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Italie  
à Rome et Naples du 22 au 24 avril 2009

La délégation était composée de :

- M. François ZOCCHETTO (Mayenne)
- M. Nicolas ALFONSI (Corse du Sud)
- Mme Catherine MORIN-DESAILLY (Seine-Maritime)
- Mme Monique PAPON (Loire-Atlantique)
- M. Simon SUTOUR (Gard)

---

Série  
Groupe interparlementaire d'amitié

N° GA 84 - Juillet 2009



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CARTE DE LA RÉGION CAMPANIE.....	5
COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION .....	7
<b>PROGRAMME DU GROUPE INTERPARLEMENTAIRE D'AMITIÉ FRANCE-ITALIE À ROME ET À NAPLES DU MERCREDI 22 AU VENDREDI 24 AVRIL 2009</b> .....	9
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	11
<b>PREMIÈRE PARTIE LA RÉGION CAMPANIE À L'HEURE DE LA CRISE</b> .....	12
<b>I. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION TERRITORIALE EN ITALIE</b> .....	12
A. UNE DÉCENTRALISATION TARDIVE .....	12
B. L'ÉLECTION DES EXÉCUTIFS LOCAUX AU SUFFRAGE UNIVERSEL .....	15
<b>II. NAPLES ET LA CAMPANIE</b> .....	17
A. DES DISPARITÉS PERSISTANTES ENTRE LE NORD ET LE SUD ENCORE AGGRAVÉES PAR LA CRISE .....	17
B. LE RÔLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS .....	19
<b>DEUXIÈME PARTIE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ITALIENNE ET LES RELATIONS FRANCO-ITALIENNES DANS CE DOMAINE</b> .....	22
<b>I. LES GRANDES ORIENTATIONS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE DE L'ITALIE.</b> .....	22
<b>II. UNE COOPÉRATION FRANCO-ITALIENNE TRÈS DYNAMIQUE</b> .....	24



## CARTE DE LA RÉGION CAMPANIE





## COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

La délégation du groupe interparlementaire France-Italie était composée de :

- M. François ZOCCHETTO                      président (UC - Mayenne)
- M. Nicolas ALFONSI                              (RDSE, Corse du Sud)
- Mme Catherine MORIN-DESAILLY      (UC - Seine-Maritime)
- Mme Monique PAPON                              (UMP - Loire-Atlantique)
- M. Simon SUTOUR                                      (Soc. - Gard)



**PROGRAMME DU GROUPE INTERPARLEMENTAIRE  
D'AMITIÉ FRANCE-ITALIE  
À ROME ET À NAPLES**

**DU MERCREDI 22 AU VENDREDI 24 AVRIL 2009**

**MERCREDI 22 AVRIL**

**ROME**

- 14 h / 14 h 30 Entretien avec M. Carlo VIZINI, président de la commission des affaires constitutionnelles du Sénat et une délégation de membres de cette commission
- 15 h 30 / 16 h 30 Visite de la Villa Médicis et rencontre avec Frédéric Mitterrand  
17 h 15 Rencontre avec M. Cesare CURSI, président de la commission des affaires économiques du Sénat et une délégation de membres de cette commission
- 19 h Entretien avec M. Jean-Marc de la Sablière, ambassadeur de France  
20 h 30 *Dîner à l'Ambassade de France en présence de parlementaires italiens*

**JEUDI 23 AVRIL**

**NAPLES**

- 9 h 50 Départ pour Naples  
10 h 45 Accueil par M. François COUSIN, Consul général de France  
Rencontre à la Chambre de commerce et d'industrie de Naples avec des responsables sectoriels
- 13 h 15 *Déjeuner offert par le président de la Chambre de commerce*  
15 h 30 Rencontre avec M. Antonio VALIANTE, Vice-Président de la Région  
Rencontre avec M. Andrea COZZOLINO, Assesseur à l'Agriculture et activités de production

**VENDREDI 24 AVRIL**

- 9 h Départ pour la Préfecture  
9 h 15 Rencontre avec M. Alessandro PANSA, Préfet de Naples  
10 h Rencontre avec M. Antonio BASSOLINO, Président de la région Campanie
- 11 h 30 Rencontre avec Madame Rosa RUSSO IERVOLINO, Maire de Naples
- 13 h *Déjeuner à la résidence du Consul général avec l'Amiral de SOLMS, Chef de la Mission militaire française à Naples*
- 15 h Rencontre avec les services français à Naples



Mesdames, Messieurs,

Dans le prolongement des déplacements qu'il a effectués dans plusieurs régions italiennes afin de mieux appréhender les réalités territoriales de ce pays dans leur dimension institutionnelle, économique et sociale<sup>1</sup>, au cours des dernières années, le groupe interparlementaire France-Italie s'est rendu, en avril 2009, en Campanie.

Afin de s'informer sur les projets nationaux de réforme concernant les collectivités locales, les membres de la délégation sénatoriale ont souhaité également rencontrer leurs homologues au Sénat à Rome. Les entretiens ont également porté sur l'un des sujets majeurs des relations bilatérales : la coopération dans le domaine de l'énergie.

La délégation sénatoriale souhaite exprimer sa gratitude à M. Jean-Marc de la Sablière, Ambassadeur de France à Rome, ainsi qu'à M. François Cousin, Consul général de France à Naples : leur concours a été essentiel au parfait déroulement de cette mission.

\*

\*        \*

---

<sup>1</sup> Sicile (2002), Sardaigne (2004), Piémont (2005), Trentin-Haut Adige (2007).

## **PREMIÈRE PARTIE**

### **LA RÉGION CAMPANIE À L'HEURE DE LA CRISE**

#### **I. LE CADRE GÉNÉRAL DE L'ORGANISATION TERRITORIALE EN ITALIE**

L'Italie compte trois niveaux de structures locales : **20 régions, 103 provinces et 8.104 communes.**

- Les **régions** sont qualifiées par la Constitution de « pouvoirs autonomes ». Elles disposent d'une **compétence législative exclusive** dans certains domaines et, par ailleurs, de **compétences partagées** avec l'Etat. Cinq d'entre elles bénéficient d'un « statut spécial », qui leur garantit une plus large autonomie : le Val d'Aoste, le Frioul-Vénétie Julienne, le Trentin-Haut Adige, la Sicile, la Sardaigne.

- Les **provinces** et les **communes** sont qualifiées de « pouvoirs locaux ». Elles disposent du pouvoir réglementaire dans le cadre de compétences transférées ou déléguées par l'Etat ou les régions.

##### ***A. UNE DÉCENTRALISATION TARDIVE***

Le particularisme des régions est l'un des éléments qui frappent le plus l'observateur de l'Italie contemporaine.

Néanmoins, alors même que la **Constitution de 1947** a défini très clairement le « système des autonomies locales » comme un élément essentiel des institutions italiennes, la mise en œuvre réelle du principe de décentralisation est restée, jusqu'à une période récente, en retrait des objectifs affichés, à l'exception du traitement réservé aux régions à statut spécial.

En effet, les autorités centrales ont manifesté des réticences à tirer toutes les conséquences des opportunités offertes par la Constitution en matière de décentralisation : à peine né, le pouvoir des collectivités locales, et notamment des régions, était déjà très encadré, et ce n'est que tardivement, que Rome a consenti, dans un processus encore inachevé, à entrer dans une véritable logique décentralisatrice.

##### ***• Un transfert de compétences qui s'accélère avec la réforme de la Constitution de 2001***

La réforme du Titre V de la Constitution du 23 janvier 2001 a marqué, sur plusieurs points, le point d'orgue du mouvement fédéraliste italien entamé dans les années 1990 :

- l'introduction du **principe de subsidiarité** ;
- l'organisation de **larges transferts de compétences de l'Etat central aux régions**. Dorénavant, les régions obtiennent une compétence

législative pleine dans toutes les matières qui ne sont pas exclusivement réservées à l'Etat et principalement en matière d'**industrie**, d'**énergie**, de **protection civile** et d'**enseignement secondaire**.

- la reconnaissance aux régions du **droit d'intervenir dans le processus législatif de l'Union européenne** quand les textes communautaires concernent des domaines qui sont de la compétence des régions.

- la création dans chaque région d'un « **Conseil des autonomies locales** », organe consultatif chargé de coordonner les actions des communes et des provinces.

- l'introduction officielle du **bilinguisme** dans le Trentin-haut Adige et le Val d'Aoste.

- l'élargissement du **principe d'autonomie financière** des collectivités locales aux provinces et communes. Cependant, le transfert des compétences aux régions, provinces et communes représente pour ces collectivités une charge accrue alors même que, d'une part les transferts de l'Etat sont réduits et d'autre part que les ressources locales sont incertaines et inégales selon les régions. La réforme soulève d'autres difficultés. Le « pacte de stabilité interne », instrument de contrôle des finances locales destiné à réduire le poids de l'endettement local, manque d'efficacité. En outre, les régions ont parfois manifesté l'intention de soulever devant le juge constitutionnel l'incompatibilité entre la fixation par l'Etat d'un taux maximal de dépenses et le principe d'autonomie financière, posé par l'article 119 de la Constitution.

Enfin, la réforme instaure la **fin des contrôles a priori et a posteriori** :

- sur les lois régionales qui sont désormais immédiatement exécutoires avec leur promulgation par le Président de Junte.

- sur les actes administratifs des régions par l'Etat et des collectivités locales par les régions.

***• Une tentative, en 2005, de réviser la Constitution dans un sens fédéral***

En novembre 2005, le Sénat a approuvé, en toute dernière lecture, la révision de la Constitution dans un sens fédéral. Cependant, cette réforme a été rejetée par un referendum de juin 2006.

La réforme prévoyait un renforcement des transferts de compétences aux régions. La « dévolution », qui devait s'appliquer dès l'entrée en vigueur de la réforme, autorisait de nouveaux transferts dans trois domaines où les régions auraient eu un pouvoir législatif exclusif : assistance et organisation sanitaire ; éducation, contrôle de la police administrative régionale et locale. Dans un mouvement inverse, le texte transférait à l'Etat certaines matières concurrentes dans les secteurs de l'énergie, de la protection de la santé et des grands réseaux de transports. La révision prévoyait également l'institution

d'une clause de sauvegarde (si le gouvernement estimait qu'une loi régionale pouvait porter atteinte à "l'intérêt national", il mettrait en demeure la région de les annuler) et de "suprématie" (l'Etat se substituerait aux régions en cas de manquement à une norme communautaire, un traité international ou en cas de péril pour l'intégrité ou la sécurité du territoire).

**• La loi sur le fédéralisme fiscal définitivement approuvée par le Parlement italien le 29 avril 2009**

Un projet de loi sur le fédéralisme avait été approuvé le vendredi 4 octobre 2008 en Conseil des Ministres, après avoir reçu l'aval des communes, des provinces et des régions.

Il confirme l'objectif de garantir l'autonomie de recettes et de dépenses des collectivités locales dans une logique de responsabilisation, de transparence et de solidarité et repose sur trois piliers:

- les « dépenses standard » : jusqu'alors les sommes allouées par l'Etat aux entités locales étaient calculées sur la base des dépenses des collectivités locales de l'année précédente. Il s'agit de la « dépense historique ». La réforme prévoit de remplacer ce système par de nouveaux paramètres de « dépenses standard » des prestations (santé, éducation), tenant compte des coûts nécessaires pour faire face aux dépenses et des caractéristiques de la population du territoire (nombre de personnes âgées).

- les régions joueront à l'avenir un rôle central : elles disposeront d'impôts propres, d'impôts additionnels aux impôts nationaux et de la coparticipation (reversement à leur profit d'une partie des impôts nationaux perçus sur leur territoire) pour financer trois missions fondamentales : l'éducation, l'assistance et la santé. Une seule région semble pouvoir financer lesdites missions grâce à ces seules sources de financement : la Lombardie. Un fonds de péréquation sera créé pour compléter le financement dans les autres régions à statut ordinaire. Les régions à statut spécial et les provinces autonomes de Trente et Bolzano participeront à cette péréquation verticale gérée par l'Etat dans une logique de fédéralisme solidaire.

- Des « villes métropolitaines » pourront se substituer dans certaines zones –dont Milan et Turin- aux institutions existantes sur le territoire concerné et bénéficieront d'entrées fiscales propres.

La loi ne mentionne pas la suppression de l'IRAP, impôt régional très contesté par le patronat en ce qu'il taxe même les entreprises déficitaires. L'IRAP deviendra peut-être néanmoins un véritable impôt régional avant d'être progressivement remplacé par une série de taxes gérées par les régions et les communes. Ce sont les décrets législatifs d'application qui définiront exactement les recettes propres des différentes collectivités locales.

Il faudra néanmoins attendre plusieurs années et l'intervention de nombreux décrets-lois avant que la réforme ne soit totalement opérationnelle et qu'elle permette d'économiser entre 14 et 16 milliards d'euros par an, comme l'a annoncé le Ministre de la simplification, M. Roberto Calderoli.

## ***B. L'ÉLECTION DES EXÉCUTIFS LOCAUX AU SUFFRAGE UNIVERSEL***

Les collectivités locales italiennes, communes, provinces et régions ont, contrairement aux collectivités françaises, des organes de gouvernement marqués par une dyarchie nette entre pouvoirs exécutif et législatif :

<b><i>Il Consiglio</i></b>	<b><i>La Giunta</i></b>
<p>Le « <b><i>Consiglio</i></b> » est proche de nos Conseils communaux, départementaux ou régionaux.</p> <p>Il est <b>élu pour 5 ans</b>.</p> <p>Il fait office <b>d'assemblée délibérante</b> de la collectivité et exerce le pouvoir législatif.</p> <p>Le Conseil est composé d'un nombre de <b>conseillers</b> (''consiglieri'') élus fixé en fonction de l'importance démographique de la collectivité.</p> <p>Le Conseil désigne en son sein un <b>Président</b>.</p>	<p>La "<b><i>Giunta</i></b>", ou comité est une structure restreinte autour de Maire ou le Président élu de la province ou de la Région.</p> <p>Il exerce le <b>pouvoir exécutif</b> conjointement au Maire ou au Président élu de la collectivité. Il a autorité sur toutes les matières non réservées au Conseil.</p> <p>Il est composé <b>d'assesseurs</b> (''assessori'') qui peuvent être choisis y compris en dehors du Conseil. Leur nombre ne peut excéder un tiers des membres du Conseil.</p> <p>Le comité est <b>présidé</b> par le Maire ou le Président élu de la province ou de la Région.</p>

En Italie, le renouvellement des exécutifs locaux s'effectue dans le cadre des élections dites administratives (« elezioni amministrative »). Le président de la région de la Campanie a relevé, lors de l'entretien qu'il a accordé à la délégation sénatoriale, que l'élection directe au suffrage universel des exécutifs locaux avait sans doute constitué l'une des réformes institutionnelles les plus importantes des dernières années.

- Les **régions** : l'article 121 de la Constitution italienne prévoit l'institution dans chaque région à statut ordinaire de trois organes : le Conseil régional (consiglio regionale) élu pour 5 ans et dirigé par une « junte », l'exécutif (giunta regionale) et son Président, entouré lui-même d'assesseurs ( 6 à 12). Le Conseil régional est élu pour 4 ans dans les régions à statut spécial. Les membres du Conseil sont élus pour 80 % au suffrage universel direct et pour 20 % sur la liste du Président.

- Les **provinces** : il s'agit de l'échelon équivalent au département français. Les organes de gouvernement de la province sont le Conseil provincial (consiglio provinciale) qui détient le pouvoir législatif, le Comité provincial (la « Giunta ») qui exerce le pouvoir exécutif avec le Président de la Province.

Le Président de la Province est élu pour 5 ans simultanément à l'élection du Conseil provincial au suffrage universel et direct. La circonscription pour l'élection du Président de la province coïncide avec le

territoire de la province. L'élection du Président de la Province et des conseillers provinciaux s'opère sur la base de collèges uninominaux et à la règle proportionnelle mais avec une prime de majorité.

- Les **communes** : elles se composent d'un Conseil communal « giunta » et d'un Maire. Le Conseil peut priver le Maire de sa confiance. Il procède alors à un vote, à la majorité de ses membres et par appel nominal : il s'agit de la « mozione di sfiducia ».

La loi n° 81 de 1993 a étendu le système majoritaire aux communes de moins de 15.000 habitants et a introduit l'élection directe du Maire dans les communes de plus de 15.000 habitants.

La délégation du groupe d'amitié a également évoqué avec M. Carlo Vizini, Président de la commission des affaires constitutionnelles du Sénat, et plusieurs des membres de cette commission, les réflexions en cours sur la réforme du Parlement italien.

#### **Les projets de réforme portant sur le fonctionnement du Parlement**

Le projet de loi de réforme constitutionnelle adopté par la commission des affaires constitutionnelles (présidée alors par Luciano Violante) de la chambre des députés sous la législature précédente prévoit dans ses lignes principales :

- la réforme du système bicaméral,
- la réduction du nombre des députés : de 630 à 500,
- l'abaissement de l'âge minimum requis pour être élu : de 25 à 28 ans.

Le projet prévoit de transformer le Sénat afin qu'il devienne l'institution emblématique du fédéralisme :

- changement de nom (Sénat fédéral de la République)
- changement des modalités d'élections : fin du suffrage universel direct remplacé par des élections par les assemblées régionales et par les conseils des autonomies locales.

Le nombre des sénateurs élus varierait selon la taille de la région (5 sénateurs pour les régions de 1 million d'habitants, 7 sénateurs pour les régions dont la population est comprise entre 1 et 5 millions d'habitants, 10 sénateurs pour les régions dont la population est comprise entre 5 et 7 millions d'habitants, 12 sénateurs pour les régions de plus de 7 millions d'habitants).

Le système demeurerait un système bicaméral (les deux institutions exerçant collectivement la fonction législative), mais avec une priorité pour la chambre des députés.

#### **2. Les rapports entre le Parlement et le gouvernement**

La question de confiance ne pourrait plus être posée au Sénat mais seulement devant la chambre des députés. Elle devrait être votée à la majorité absolue.

## II. NAPLES ET LA CAMPANIE

### *A. DES DISPARITÉS PERSISTANTES ENTRE LE NORD ET LE SUD ENCORE AGGRAVÉES PAR LA CRISE*

Divisée en cinq provinces (Avellino, Benevento, Caserta, Napoli, Salerno), la Campanie couvre 13.600 Km<sup>2</sup> (4,5 % de la superficie du pays) et compte près de 6 millions d'habitants (10 % de la population nationale), soit la seconde région italienne **la plus peuplée** derrière la Lombardie.

Cette population est extrêmement **concentrée** dans l'agglomération napolitaine (3 millions d'habitants, dont 1 million pour la seule ville de Naples, où les densités peuvent atteindre dans certains quartiers de 10 à 13.000 hab/km<sup>2</sup>) et plus largement dans la conurbation que forme Naples avec Caserte au nord et Salerne au sud et qui regroupe au total 70 à 75 % de la population.

Bien que le solde démographique naturel reste positif, contrairement aux régions du Nord, la population de la Campanie tend à diminuer du fait de la persistance d'une importante **émigration**, qui touche aujourd'hui en particulier les jeunes diplômés, découragés par les médiocres perspectives d'emploi et des conditions de vie difficiles. Selon les statistiques officielles, ce mouvement ne serait pas compensé par l'apport de l'immigration mais cette donnée sous-estime l'importance de l'immigration irrégulière, principalement d'origine est-européenne (Ukraine, Roumanie, Pologne) asiatique (Chine, Pakistan, Sri-Lanka) et africaine.

La population a depuis longtemps appris à composer avec les **risques naturels** auxquels Naples et la Campanie sont exposées. L'activité volcanique est à l'heure actuelle de faible intensité : le Vésuve, sur les pentes duquel vivent de 600 à 800 000 personnes, est en sommeil depuis sa dernière éruption en 1944. Il en est de même de la Solfatara, à l'ouest de la ville, dans la zone des Champs Phlégréens, affectée par ailleurs par le bradysisme (mouvements alternés d'affaissement et de rehaussement du niveau du sol). L'activité sismique est quant à elle permanente mais souvent imperceptible. Le dernier tremblement de terre violent date de 1980, il avait frappé davantage les régions de l'intérieur (Avellino) que la frange côtière.

Avec un PIB de l'ordre de 90 milliards d'euros, qui la place au premier rang des régions méridionales, la Campanie ne représente que 6 % du PIB national. Les **services** y contribuent à hauteur de 78 % (dont 29 % pour les administrations et services publics), loin devant le secteur industriel (12 %). Le tissu économique est constitué pour l'essentiel par de très nombreuses PME, dont seule une petite minorité, même lorsqu'elles sont regroupées au sein de « districts industriels » au dynamisme d'ailleurs inégal, participe aux activités d'exportation, ce qui représente un frein au développement.

Comme dans tout le Mezzogiorno, les **investissements du secteur public** et les fonds européens (près de 11 milliards d'euros pour 2000-2006,

14,5 milliards d'euros pour 2007-2013) jouent un rôle important dans l'activité économique. Sous l'impulsion de son Président, M. Antonio Bassolino, ancien Maire de Naples, la Région s'est efforcé de soutenir le développement de secteurs traditionnels (agro-alimentaire, chimie, construction automobile et ferroviaire, construction navale de plaisance, « industries du luxe »), de secteurs de pointe (aéronautique et électronique) et du tourisme. Elle a également mis en place des instruments pour stimuler la recherche et l'innovation ainsi que la création d'entreprises.

Comme l'ont indiqué les responsables de la Chambre de commerce et d'industrie de Naples lors d'un échange avec la délégation sénatoriale, la Région a surtout beaucoup misé sur le **secteur transports-logistique**, avec l'objectif de faire de la Campanie un **carrefour d'échanges** en profitant de sa position géographique au centre de la Méditerranée et a réalisé des investissements considérables pour le développement des infrastructures (réseau routier et ferroviaire, installations portuaires et aéroportuaires) et la construction d'une très importante plate-forme dédiée au transport intermodal. Elle promeut dans ce domaine deux autres grands projets, la construction d'une liaison ferroviaire à grande capacité entre Naples et Bari et l'aménagement d'un second aéroport pour le trafic intercontinental.

Après trois années de stagnation, la Campanie avait retrouvé en 2006-2007 une croissance positive, essentiellement grâce à la reprise du secteur industriel, elle-même tirée par une augmentation significative des exportations. Cette croissance qui avait eu un impact mesuré sur l'emploi était cependant restée inférieure à la moyenne nationale, ce qui ne permettait pas de rattraper le retard par rapport aux régions du centre-nord.

Les écarts restent à cet égard très importants : le **taux de chômage** (autour de 12 % mais qui atteindrait jusqu'à 40 ou 45 % dans les quartiers défavorisés de Naples, notamment parmi les jeunes) est **deux fois plus élevé** que la moyenne nationale, trois à quatre fois supérieur à celui des régions du nord. Le niveau de revenu ne dépasse pas 65 % de la moyenne nationale, une famille campanienne sur trois vit à la limite ou au dessous du seuil de pauvreté.

Même si ces données doivent être tempérées en prenant en compte l'importance de **l'économie souterraine** et des activités illégales (certaines sources évaluent le nombre des travailleurs au noir à quelque 20 % de la main d'œuvre régulière et le chiffre d'affaires de la criminalité organisée à 30 % du PIB régional), la situation n'en demeure pas moins difficile, comme dans tout le Mezzogiorno et s'est encore aggravée avec la crise survenue en 2008.

Plusieurs études tendent à montrer que celle-ci frappe d'ores et déjà les régions méridionales plus durement que les autres et touche aussi bien les petites que les grandes entreprises et à peu près tous les secteurs. Le tourisme, déjà éprouvé par la crise des ordures, a enregistré en 2008 des pertes allant de 20 à 30 % selon les zones ou les catégories. La récession y est plus forte, le chômage serait remonté à près de 14 % en Campanie où plus de 45.000 emplois ont été perdus en quelques mois, obligeant les autorités régionales à intervenir pour

compléter les programmes adoptés par le Gouvernement au plan national, afin d'amortir les conséquences économiques et sociales de la crise.

## ***B. LE RÔLE DES ACTEURS INSTITUTIONNELS***

### **- Le rôle de l'Etat**

Lors de ses échanges avec le préfet de Naples, M. Alessandro Pansa, la délégation sénatoriale a pu évoquer le rôle joué par l'Etat face à la crise des déchets et la criminalité organisée.

M. Alessandro Pansa a d'abord indiqué que la **crise des déchets** remontait au début des années 90 et trouvait son origine dans l'insuffisance des structures de traitement dont la construction avait rencontré l'opposition de la population locale. Les raisons de cette opposition sont doubles. D'une part, le territoire de Campanie, et en particulier la province de Naples, est utilisé par les organisations criminelles comme lieu de dépôt des déchets toxiques et dangereux venant notamment du nord de l'Italie -dès lors, les populations, conscientes de cet état de fait, refusent l'installation de telles structures sur leur territoire. D'autre part, les organisations criminelles elles-mêmes, qui craignent la concurrence d'une gestion légale et légitime des ordures, instrumentalisent cette hostilité.

Selon le préfet de Naples, il fallait reconnaître que la question des déchets avait été traitée de manière dilatoire par l'Etat. En effet, en période électorale notamment, les considérations de politique locale contredisent les orientations de la politique nationale. Ce jeu de rôle a entraîné un réel immobilisme. D'après M. Alessandro Pansa, ce n'est que lorsque le président du Conseil est venu ici presque toutes les semaines que le processus a été relancé. Les solutions avancées n'étaient pas à proprement parler nouvelles mais elles pouvaient enfin se concrétiser.

M. Alessandro Pansa a souligné que le principal obstacle à la gestion des déchets, le poids de la criminalité, pouvait être surmonté. Il a rappelé l'importance d'instaurer un dialogue avec les communes, jusqu'alors difficile. Une partie des installations nécessaires est désormais construite. Elle reste néanmoins insuffisante. L'état d'urgence devrait être prochainement levé et les collectivités locales devront assurer la relève de l'Etat afin d'assurer la mise en œuvre du programme envisagé.

Abordant la question de la **sécurité**, M. Alessandro Pansa a relevé que le système criminel de la « camorra » était constitué de groupes dotés habituellement mais pas nécessairement d'une base familiale qui opérait dans toute la région mais surtout dans les zones de Naples et de Caserte. Ces groupes s'allient mais s'opposent aussi parce qu'ils ne sont pas insérés dans une structure verticale -contrairement à la mafia- mais se trouvent sur un pied d'égalité. La **fragmentation** de cette organisation sur le territoire est aussi un moyen de se protéger des interventions de la police et de la justice.

Le préfet a souligné que la prévention de la criminalité s'articulait autour de quelques axes forts. En premier lieu, le préfet de la province dispose d'un **pouvoir de contrôle sur les collectivités locales** à travers l'intervention de commissions chargées de vérifier si les conseils de ces collectivités font l'objet d'une infiltration. Une action de prévention avancée permet, sans procéder à des mises en cause personnelles, de vérifier la capacité de fonctionnement des instances locales. Sur la base des informations réunies par les commissions, le préfet, s'il juge qu'il existe des risques d'infiltration, saisit le ministre de l'intérieur et, sur décision du chef de l'Etat, a pouvoir de dissoudre les organes concernés. Il a précisé que le Président de la République n'avait pas de compétence liée en la matière et que son rôle d'arbitre lui permettait de prendre une décision qui ne pouvait donner prise au soupçon de favoriser un parti au détriment d'un autre. En cas de dissolution, une administration étatique se met en place.

M. Alessandro Pansa a relevé qu'une douzaine de communes était actuellement dissoute et qu'une trentaine se trouvait sous observation.

En second lieu, le préfet a rappelé **l'activité de certification**, sous la responsabilité de la préfecture, de toutes les entreprises appelées à entrer en relation avec le service public. Cette certification prend la forme d'un document assez simple destinée à vérifier si l'entreprise présente un précédent en matière de criminalité organisée. Lorsque des montants plus importants sont en jeu, il appartient à la préfecture de certifier que l'entreprise ne présente pas de « risque criminel ». Le préfet a souligné que ce dispositif -qui constituait une forme de pronostic- fonctionnait bien tout en soulignant la responsabilité qui incombait à la préfecture au regard des conséquences pour l'entreprise d'un éventuel refus de certification.

Une autre priorité réside dans la **lutte contre l'usure et l'extorsion de fonds**. A cet effet, un fonds pour les victimes du crime organisé a été mis en place afin de leur permettre de renouer des relations confiantes avec les banques. En effet, l'extorsion a conduit ces sociétés à biaiser la présentation de leur compte. Le fonds leur permet de fournir des garanties aux banques afin de favoriser leur réinsertion dans le circuit économique légal.

#### **- Les acteurs locaux**

Les acteurs locaux ont, d'une manière générale, insisté sur la nécessité de favoriser la **coopération entre collectivités**. M. Antonio Valiante, vice-président de la région Campanie, a indiqué que celle-ci encourageait le développement de l'intercommunalité -il a cité ainsi le cas d'une zone de quelque 400.000 habitants actuellement organisée autour de plusieurs petites communes. Mme Rosa Russo Iervolino, maire de Naples, a rappelé que si la population napolitaine intramuros tendait à se réduire du fait d'un moindre dynamisme démographique, la zone urbaine autour de la cité comptait 3 millions d'habitants. Dans ces conditions, les problèmes de circulation en particulier devaient être traités dans le cadre de l'intercommunalité et non à la seule échelle de la ville.

Par ailleurs, les responsables politiques ont fait part à la délégation sénatoriale des interrogations que leur inspirait la politique conduite par l'Etat central à l'égard des collectivités. Après avoir rappelé que tous les partis politiques étaient en principe favorables à l'autonomie des collectivités territoriales, Mme Rosa Russo Iervolino a observé que cette autonomie était loin de l'effectivité. Sans mettre en cause les objectifs poursuivis par la loi sur le fédéralisme fiscal, elle a craint que la mise en œuvre des mécanismes de péréquation n'aggrave, en pratique, les inégalités. Elle a rappelé en outre la situation particulière de la région marquée par l'importance de l'économie souterraine et la part de l'évasion fiscale.

Dans le même sens, M. Antonio Valiante s'est inquiété des risques d'atteinte à la cohésion sociale dont le principe est pourtant inscrit dans la Constitution italienne.

### **La présence française en Campanie**

Au cours d'une table ronde organisée au Consulat de France avec M. François Cousin, consul général et ses collaborateurs, la délégation sénatoriale a pu évoquer les modalités de la présence française en Campanie. Le consul général a d'abord indiqué que l'essentiel des fonctions consulaires avaient été transférées au Consulat de Rome, l'établissement de Naples ne conservant que certaines missions -en particulier la protection des ressortissants ou la signature du laissez-passer pour les personnes ayant perdu leurs documents d'identité.

Le consul général est également directeur de l'Institut culturel -la fusion de ces fonctions se justifiant par la dimension principalement culturelle de la présence française dans la ville de Naples et la région. Sans doute les intérêts économiques français dans la région ne sont-ils pas négligeables mais cependant sans commune mesure avec ce qu'ils représentent dans le Nord. Selon M. François Cousin, la réunion des fonctions de présence politique, d'action culturelle et de veille économique permet de conserver au sein du consulat les principaux instruments de la France dans la circonscription.

La communauté française compte 3.500 ressortissants immatriculés parmi lesquels 60 % de doubles nationaux.

Votre délégation a déploré la forte dégradation des moyens financiers, **divisés par trois** entre 2003 et 2008, en faveur de l'action culturelle. Désormais, la programmation culturelle est définie de manière centralisée à Rome puis déclinée localement (le tiers de la subvention y est consacrée). Les services culturels doivent à la fois mettre en œuvre ces programmes tout en restant à l'écoute des demandes expresses par les acteurs culturels de la ville.

Au diapason des responsables de l'Institut culturel, la délégation sénatoriale est convaincue de l'intérêt de donner une **dimension méditerranéenne** aux activités de cette structure -qui pourrait se manifester par exemple lorsque Marseille sera capitale européenne de la culture en 2013.

La délégation a également évoqué la place particulière du Centre Jean Bérard, établissement à vocation scientifique et archéologique placé sous la double tutelle des ministères de l'éducation nationale et de la recherche. Dans l'un des hauts lieux de l'archéologie mondiale, ce centre est un pôle très actif de la coopération franco-italienne dans ce domaine.

## **DEUXIÈME PARTIE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ITALIENNE ET LES RELATIONS FRANCO-ITALIENNES DANS CE DOMAINE**

En complément de l'analyse particulière d'une région, le groupe d'amitié a souhaité s'intéresser à un aspect des relations bilatérales en retenant, cette année, le thème de la coopération franco-italienne dans le domaine de l'énergie. La délégation sénatoriale s'est entretenue de ces questions avec l'ambassadeur de France et ses collaborateurs ainsi qu'avec les membres de la commission des affaires économiques du Sénat.

### **I. LES GRANDES ORIENTATIONS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE DE L'ITALIE.**

Extrêmement dépendante des apports étrangers en matière d'énergie (les importations satisfont près de 85 % de la demande intérieure nette), l'Italie est exposée aux risques liés à la sécurité des approvisionnements.

L'énergie constitue ainsi un **secteur économique très sensible** en Italie. La politique énergétique poursuit deux objectifs : d'une part, le développement des sources d'approvisionnement et, d'autre part, l'amélioration de la compétitivité d'un système énergétique aujourd'hui fragile et cher (énergie en moyenne 30 à 40 % plus coûteuse que dans le reste de l'UE). Depuis l'ouverture du marché électrique, la production a augmenté progressivement mais n'est pas suffisante pour couvrir les besoins italiens. L'Italie semble ainsi se préparer à un retour au nucléaire, abandonné en 1987 suite à un référendum national, et développe en parallèle une politique énergétique axée sur l'accroissement des capacités d'importation et de transport, le renforcement de la libéralisation du secteur, le soutien des grandes entreprises italiennes à l'étranger.

#### ***• La sécurité des approvisionnements, au coeur de la diplomatie énergétique italienne.***

A la suite des difficultés rencontrées lors de la crise russo-ukrainienne de l'hiver 2005-2006, l'Italie a favorisé une politique bilatérale avec ses principaux fournisseurs : la Russie et l'Algérie. L'accord signé en novembre 2006 à Moscou entre Eni et Gazprom assure les approvisionnements en gaz de la péninsule jusqu'en 2035<sup>1</sup>, en contrepartie d'un accès direct de Gazprom au marché italien<sup>2</sup>. De même, l'Italie s'est alliée avec l'Algérie grâce

---

<sup>1</sup> Grâce à l'allongement de la durée des contrats d'importation au long terme qui arrivaient à échéance en 2017, 2021 et 2022 (soit 26 milliards de m<sup>3</sup> de gaz par an).

<sup>2</sup> Distribution directe d'un volume de 2 milliards de m<sup>3</sup> de gaz dès 2007 qui sera porté à 3 milliards de m<sup>3</sup> d'ici 2010.

à un partenariat avec la société algérienne Sonatrach, et un accord intergouvernemental pour la réalisation du gazoduc Galsi entre les côtes algériennes, sardes et toscanes qui devrait voir le jour en 2012.

Dans ce contexte, l'Italie a annoncé sa volonté de devenir un hub gazier pour l'Europe. Aujourd'hui, le pays semble s'être orienté vers de vastes projets d'augmentation des capacités de transport – gazoducs et terminaux GNL – et de stockage de gaz.

Ainsi, face à la crise gazière de début 2009, non seulement l'Italie a été moins touchée que d'autres pays européens mais elle a aussi joué, au travers d'Eni, un rôle déterminant au plan diplomatique dans la résolution de cette crise.

Parallèlement à ces négociations bilatérales, l'Italie soutient le principe d'une **politique européenne commune sur l'énergie**.

L'Italie promeut également davantage de dialogue entre les pays producteurs et consommateurs au sein du G8 Energie, qu'elle préside en 2009, ayant prévu d'élargir la participation à ce forum à 23 pays au total (dont 6 africains).

***• L'Italie se donne 5 ans pour revenir au nucléaire en s'appuyant sur la technologie de troisième génération.***

L'Italie, qui a abandonné le nucléaire en 1987 par referendum après la catastrophe de Tchernobyl, ambitionne d'y revenir dans des délais rapides et dans le respect des normes internationales, en passant par un projet de loi fixant les conditions de son retour (délégations au gouvernement sur les critères de choix des sites et les mesures de compensations aux populations locales, constitution de l'Agence de Sécurité Nucléaire, réorganisation des agences publiques en charge du secteur).

L'Italie envisage d'atteindre 25 % de production d'électricité d'origine nucléaire à l'horizon 2030 en s'appuyant sur la technologie de 3<sup>ème</sup> génération. Cet objectif politique est soutenu sans surprise par les milieux industriels, en tête desquels la Confindustria, principale confédération patronale du pays, mais aussi des deux premiers électriciens de la péninsule, ENEL et Edison.

Ce retour au nucléaire suppose, en revanche, un important travail auprès de l'opinion publique, ainsi que la reconstitution des compétences techniques.

Le retour de l'Italie au nucléaire passera par ENEL (qui soutient la technologie française EPR) et par l'équipementier nucléaire Finmeccanica. Mais d'autres opérateurs italiens (notamment Edison, contrôlé à 50 % par EDF) se déclarent également prêts à y jouer un rôle.

Au cours des échanges avec leurs homologues de la commission des affaires économiques du Sénat, les membres de la délégation du groupe

d'amitié ont pu noter que les positions à l'égard du retour au nucléaire transcendaient les clivages politiques. Les représentants du parti démocrate (opposition) ont insisté sur l'impératif de sécurité et la nécessité pour l'Italie de se doter de compétences techniques autonomes.

M. Cesare Cursi, président de la commission des affaires économiques, a estimé que la priorité donnée au développement de réacteurs de quatrième génération souhaité par certains de ses collègues de l'opposition renverrait la solution des problèmes énergétiques de l'Italie à une échéance excessivement lointaine. Il a relevé en outre que l'absence de centrales en Italie ne prémunissait absolument pas le pays contre le risque nucléaire et que les questions de sécurité devaient être traitées dans un cadre européen.

## **II. UNE COOPÉRATION FRANCO-ITALIENNE TRÈS DYNAMIQUE**

Un accord de partenariat global et « sans limites » dans le nucléaire a été signé entre nos deux pays lors du sommet bilatéral de Rome le 24 février dernier.

Sur le plan bilatéral, l'accord de coopération nucléaire signé à Rome entre les chefs d'Etat des deux pays marque une étape « historique ». Le partenariat proposé par la France à l'Italie est global et « sans limites », comme l'a souligné le Président de la République : coopération entre électriciens et industriels, entre autorités de sûreté et entre organismes de recherche, couvrant toute la filière nucléaire, de la construction et exploitation des réacteurs, du cycle du combustible, de la gestion des déchets, jusqu'au démantèlement des centrales et la recherche sur le nucléaire de 4<sup>ème</sup> génération.

Au plan industriel, dans la suite des accords conclus à Nice en novembre 2007, ENEL et EDF s'engagent à étudier la faisabilité du développement conjoint d'au moins quatre réacteurs de troisième génération EPR en Italie, en prévoyant également d'étendre la participation d'Enel à la construction du 2<sup>ème</sup> EPR français à Penly.

Sur la base des accords industriels de 2007, Enel possède en fait déjà une participation industrielle à hauteur de 12,5 % dans le projet EPR de Flamanville, disposant également d'une option pour prendre part (toujours à hauteur de 12,5 %) aux cinq éventuels projets EPR qu'EDF réalisera en France d'ici 2023. De plus, Enel pourra bénéficier de la possibilité de détacher des ingénieurs auprès des équipes d'EDF sur le site de Flamanville (environ 100 ingénieurs d'Enel sont déjà sur place), pour retrouver ainsi des compétences dans le domaine du nucléaire.

Au-delà du nucléaire, les accords de 2007 ont prévu la possibilité pour Enel d'investir dans la construction de « centrales à cycle combiné gaz » (CCCG) pour le compte d'EDF ; l'offre d'Enel pour une participation de 40 % dans deux projets (Blénot et Martigues) est en cours d'analyse. En

échange, EDF pourra accéder à des projets d'ENEL en centrales CCCG en Europe, notamment en Belgique, et des projets nucléaires en Slovaquie.

**• Une coopération industrielle bilatérale couvrant l'ensemble des domaines énergétiques (pétrole, gaz, électricité, nucléaire)**

**Total** a investi plus de 1.300 millions d'euros dans le projet d'exploration-production pétrolière Tempa Rossa en Basilicate. La production devrait démarrer en 2012 (production visée de 50.000 barils/j et 350.000 m<sup>3</sup>/j de gaz), les premiers travaux ont démarré en juin 2008.

**Gaz de France et Suez** sont présents depuis plusieurs années en Italie dans différents domaines d'activités (énergie, environnement, services énergétiques aux entreprises) :

- le groupe Suez, grâce à la joint-venture stratégique entreprise en 2002 avec la régie municipale de Rome est devenu le deuxième acteur sur le marché régulé et le sixième sur le marché libre de la vente d'électricité (1,5 M de clients) et se situe au cinquième rang des producteurs électriques<sup>1</sup> (3.535 MW). Suez est également le premier gestionnaire étranger dans le domaine de l'eau en Italie. Dans le cadre de la récente cession à Eni de l'opérateur belge Distrigaz, Suez a repris le réseau de distribution de gaz d'Eni pour la ville de Rome.

- Gaz de France, allié depuis 2006 avec Camfin (filiale de la branche énergie du groupe Pirelli), a pris en septembre 2007 le contrôle de la holding Energie Investimenti Spa. A la suite de la récente décision de Camfin d'exercer son option de vente de sa participation à Gdf-Suez, le groupe deviendra d'ici le mois de juin propriétaire de la totalité du capital d'Energie Investimenti.

Gdf-Suez vient de renforcer sa présence en réorganisant ses activités de distribution et de vente de gaz autour d'Italcogim Energie, qui regroupe ainsi aujourd'hui les huit sociétés de vente de gaz naturel de Gaz de France en Italie. Sa filiale Cofathec Servizi a signé un accord avec Edison Spa pour l'acquisition de sept centrales de cogénération. Le groupe français s'implique également dans le secteur du stockage et de la regazéification.

A la suite à la fusion des deux groupes le 22 juillet dernier, la réorganisation des activités italiennes de Suez et de Gaz de France (environ une trentaine de sociétés) se poursuit : elle donnera lieu à terme à la constitution d'un groupe intégré d'électricité et de gaz, couvrant la totalité de la filière énergétique italienne (approvisionnement de gaz, production d'électricité, distribution et vente de gaz et d'électricité, services énergétiques), avec l'ambition de devenir le **quatrième opérateur énergétique du pays** derrière Eni, Enel et Edison.

---

<sup>1</sup> En 2002, Electrabel et Acea en association avec Energia Italiana ont acquis Interpower (ensuite rebaptisé TirrenoPower), l'une des sociétés de production d'électricité cédées par Enel dans le cadre de la libéralisation du marché.

Le **groupe EDF** est actionnaire de référence d'Edison, qu'il contrôle avec une participation de 47 %, ce qui correspond à un investissement de plus de 7 milliards d'euros. Edison est le deuxième acteur du marché italien de l'électricité (17 % de part de marché) et le troisième acteur sur le marché du gaz (16 % de part de marché) loin derrière les opérateurs historiques nationaux Enel et Eni. Le groupe Edison est ainsi un acteur industriel important pour la diversification et la sécurité des approvisionnements italiens. Dans le secteur de l'électricité Edison se donne comme objectif d'atteindre 20 % de part du marché italien d'ici 2011. Dans le secteur du gaz, le groupe Edison participe à plusieurs projets d'infrastructures, comme le terminal méthanier de Rovigo qui sera opérationnel d'ici l'été, et aux projets de réalisation de deux nouveaux gazoducs, l'un situé à l'Est (entre Turquie, Grèce et Italie), et l'autre au Sud, le projet Galsi entre l'Algérie la Sardaigne et la Toscane avec une dérivation, actuellement à l'étude, vers la Corse.

Le **groupe Areva** exécute aujourd'hui un contrat de transport et retraitement des 235 tonnes de combustibles usés issus des trois centrales nucléaires italiennes, et a pour sa part finalisé avec Sogin, non sans quelques difficultés préalables, le contrat de gestion du plutonium italien de Superphénix (171 millions d'euros). Areva envisage actuellement de développer des contrats de taille plus petite (environ 100 millions d'euros) avec son partenaire italien.