



**HAL**  
open science

# La démocratie s'est-elle arrêtée à Napoli? La politique locale, ses émotions, ses récits et ses passions

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. La démocratie s'est-elle arrêtée à Napoli? La politique locale, ses émotions, ses récits et ses passions. 2014. halshs-00956796

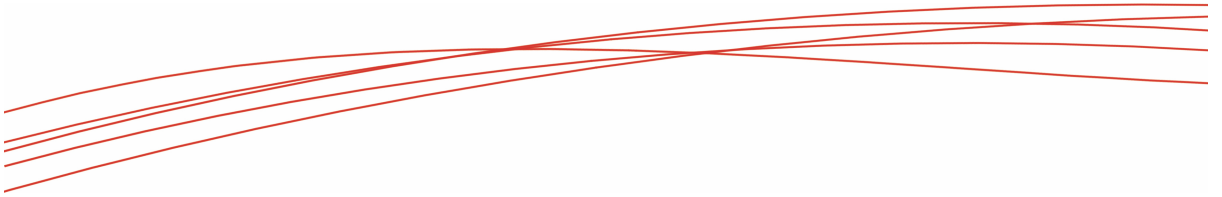
**HAL Id: halshs-00956796**

**<https://shs.hal.science/halshs-00956796>**

Preprint submitted on 7 Mar 2014

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



*Sciences Po Grenoble*  
working paper n.12

**La démocratie s'est-elle arrêtée à Napoli ?**  
**La politique locale, ses émotions, ses récits et ses passions**

**Alain Faure, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, PACTE**

février 2014

Partners //



## Résumé

Au terme d'une enquête de dix mois sur la vie politique à Naples, nous avons repris une belle invitation de Jean-François Bayart à regarder *au-delà d'Eboli* (dans sa réflexion sur le sens des énoncés politique) sur l'idée que les rouages de la domination politique échappaient, pour partie, aux théories univoques de la modernisation et du développement politique. Dans cette optique, nous avons pris au sérieux tout à la fois les récits sur le chaos politique comme ceux sur les passions identitaires, en cherchant à comprendre comment les désenchantements politiques sur la violence et la corruption côtoyaient en permanence des élans passionnels sur le syndicalisme, les élections et les mobilisations citoyennes. Il semble que ces deux formes d'énonciation du politique, contradictoires et imbriquées, révèlent une *texture* démocratique qui est sans doute beaucoup plus universelle qu'il n'y paraît de prime abord. C'est le résultat principal présenté dans cet article : non seulement la démocratie ne s'est pas arrêtée à *Napoli*, mais les ressorts de sa dramaturgie donnent à voir des traumatismes, des promesses et des stéréotypes qui sont au cœur de tous les systèmes d'action publique locale. D'une certaine façon, la façade narrative d'une faillite généralisée du pouvoir politique local masque un rapport dialectique tout à fait contemporain à l'autorité et à la domination politiques, rapport dans lequel le rejet des politiques publiques cohabite avec un engouement passionnel pour la chose publique. Pour étayer ce diagnostic paradoxal, une première partie présente quelques résultats saillants sur le *mistero napoletano* concernant les premières émotions politiques des futurs élus, la façon dont les leaders incarnent le pouvoir, l'omniprésence des mobilisations collectives dans la ville et la mise en scène théâtrale des joutes politiques. La seconde partie tente de tirer des enseignements à portée plus générale en connectant ces résultats aux schémas d'analyse présentés dans les travaux de science politique dans les champs de l'action publique locale, de la compétition politique et des mobilisations sociales. Le cas de Naples, où les dynamiques collectives de résistance, de défiance et d'adhésion à la politique et aux politiques publiques sont particulièrement entrecroisés, permet de mobiliser conjointement les approches des *Cultural Studies* et de la *Narrative Policy*. Nous faisons l'hypothèse que ces passerelles éclairent utilement la compréhension des ressorts passionnels et discursifs de la politique.



## *Les briques de la politique*

Dans le carnet de voyage que Roland Barthes a tenu à jour en 1974 pour consigner ses impressions lors d'un bref séjour en Chine avec une délégation de la revue *Tel Quel*<sup>1</sup>, le sémiologue insiste sur sa contrariété face à l'abondance et surtout l'illisibilité des signes qui s'imposaient à lui lors de chaque sortie officielle au contact de la Chine supposée *réelle*. Toutes ces *briques*, pour reprendre son expression, s'empilaient sans faire sens, comme si leur haute densité signifiante imposait, derrière les évidences, une extériorité impuissante, un sentiment inconfortable de fausseté, presque un malaise identitaire. C'est le même sentiment de malaise auquel nous avons été confronté en réalisant une enquête de dix mois sur la vie politique à Naples. Les témoignages recueillis et le suivi de l'actualité politique donnaient à voir la démocratie sur un mode tellement diffus et exacerbé qu'il nous paraissait presque impossible d'en restituer la substance sociopolitique. Pour dépasser l'obstacle, nous avons suivi l'injonction de Jean-François Bayart dans sa réflexion sur le sens des énoncés politiques<sup>2</sup> lorsque ce dernier appelle les observateurs à regarder *au-delà d'Eboli*<sup>3</sup>, c'est-à-dire à accepter l'idée que les rouages de la domination politique échappent, pour partie, aux théories univoques de la modernisation et du développement politique. S'appuyant au passage sur la métaphore d'une pâtisserie napolitaine<sup>4</sup>, le politologue explique qu'il est urgent de recentrer les analyses du politique sur « *les médiations par lesquelles des répertoires culturels obtiennent leur validité au regard de l'Etat contemporain* » et de concentrer la réflexion sur les « *lieux et acteurs intermédiaires [où] s'amorce la transcendance de leur disparité* » (p. 371).

C'est cette opération de transcendance par les discours qui a constitué le fil rouge de notre enquête à Naples : nous avons cherché à prendre au sérieux tout à la fois les récits sur le chaos politique comme ceux sur les passions identitaires. Il y a dans cette ville plusieurs *tranches* de démocratie et les désenchantements politiques sur la violence et la corruption côtoient en permanence des élans passionnels sur le syndicalisme, les élections et les mobilisations citoyennes. Ces deux formes d'énonciation du politique, contradictoires et imbriquées, révèlent une *texture* démocratique qui est sans doute beaucoup plus universelle qu'il n'y paraît de prime abord. Nous souhaitons présenter dans cet article comme résultat principal le constat que non seulement la démocratie ne s'est pas arrêtée à *Napoli*, mais que les ressorts de sa dramaturgie donnent à voir des traumatismes, des promesses et des stéréotypes qui sont au cœur de tous les systèmes d'action publique locale. D'une certaine façon, la façade narrative d'une faillite généralisée du pouvoir politique local masque un rapport dialectique tout à fait contemporain à l'autorité et à la domination politiques, rapport dans lequel le rejet des politiques publiques cohabite avec un engouement passionnel pour la chose publique.

Pour étayer ce diagnostic paradoxal, nous présenterons dans une première partie quelques résultats saillants sur le *mistero napoletano*<sup>5</sup> concernant les premières émotions politiques des futurs élus, la façon dont les leaders incarnent le pouvoir, l'omniprésence des mobilisations collectives dans la ville et la mise en scène théâtrale des joutes politiques. Dans une seconde partie, nous tenterons de tirer des enseignements à portée plus générale en connectant ces résultats aux schémas d'analyse présentés dans les travaux de science politique dans les champs de l'action publique locale, de la compétition politique et des mobilisations sociales<sup>6</sup>. Sur ces différentes questions, la littérature académique apparaît à la fois fournie, sophistiquée et très segmentée, mais peu d'analyses s'aventurent dans une conceptualisation de la *démocratie locale* qui mettrait en dialogue et en discussion ces savoirs spécialisés. Le cas de Naples, où les

---

<sup>1</sup> Barthes Roland, 2009, *Carnets de voyage en Chine*, Paris, Éditions Christian Bourgois, 246 p.

<sup>2</sup> Bayart Jean-François, 1985, « L'énonciation du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 35 n°3, p. 349-373

<sup>3</sup> En référence au témoignage de l'écrivain et peintre Carlo Levi suite à son séjour en résidence surveillée en Basilicate en 1935 (Levi Carlo, 1945, *Cristo si è fermato a Eboli*, Einaudi, Turin.).

<sup>4</sup> Reprise à l'historien Michel Vovelle : le défi de « *passer d'une glace à deux boules à une tranche napolitaine* »...

<sup>5</sup> En référence au titre d'un superbe roman consacré à la trajectoire de quelques militants communistes dans les années quarante à Naples : Rea Ermanno, 1995, *Mystère napolitain. Vie et passion d'un communiste dans les années de guerre froide*, Hachette, 400 p. Pour appréhender cette équation sur le temps long, on lira aussi avec profit le roman historique que Dominique Fernandez a consacré aux derniers castrats napolitains à la fin du 18<sup>ème</sup> siècle : Fernandez Dominique, 1974, *Porporino ou les mystères de Naples*, Paris, Grasset, 442 p.

<sup>6</sup> Négrier Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium.

dynamiques collectives de résistance, de défiance et d'adhésion à la politique et aux politiques publiques sont particulièrement entrecroisés, nous a incité à tester une transversalité éclairée par les approches des *Cultural Studies* et de la *Narrative Policy*. Nous faisons l'hypothèse que ces apports, orientés sur l'étude des mécanismes de construction des jugements politiques sur le temps long de chaque configuration territoriale, éclairent utilement la compréhension des ressorts passionnels et discursifs de la politique.

### *Fiche méthodologique*

L'enquête, qui s'est déroulée de septembre 2008 à juin 2009 en séjour d'accueil au sein du Département de Sociologie de l'Université *Federico Secondo*, a porté sur deux sources principales de données : d'une part des entretiens semi-directifs auprès de responsables politiques napolitains<sup>7</sup> et d'autre part le dépouillement de la presse écrite (principalement le quotidien du *mezzogiorno* « *Il Mattino* » et le quotidien national « *La Repubblica* »). Notre attention s'est focalisée sur les articles concernant la vie politique locale, avec notamment le suivi *in extenso* d'une affaire de corruption impliquant la municipalité de Naples. En parallèle, nous avons dépouillé la littérature scientifique sur le système politique local en Italie et avons étudié la production romanesque et journalistique centrée sur ce que les observateurs qualifient couramment de *mistero napoletano* : une série de données et d'événements assez singuliers qui caractérisent les échanges politiques sur le temps long. Au fil de l'enquête, le protocole de recherche a privilégié deux orientations : d'une part le recueil du récit des élus sur leur éveil à la politique (les premières émotions collectives qui ont formaté leur représentation de la chose publique ; la « psychologie des situations »<sup>8</sup> dans leur enfance et leur adolescence) ; d'autre part une focalisation sur les événements, les trophées et les réseaux qui ont marqué leur conception et leur pratique de la compétition politique.

Ces orientations, choisies comme des tentatives d'objectivation d'une situation politique particulièrement complexe pour le néophyte, contiennent en filigrane des biais méthodologiques importants. Notre point de vue est assurément imprégné d'une vision ethnocentrée de l'activité des élus locaux, vision qui tend, dans une perspective comparatiste, à déformer ou surinterpréter les données recueillies au miroir des modèles nationaux. De même notre connaissance limitée des controverses académiques italiennes entraîne-t-elle le sentiment permanent de ne parvenir à réaliser qu'une incursion partielle et partielle au regard des travaux considérables déjà menés dans ce domaine. Nous situons l'approche dans ce que les anthropologues nomment parfois un *rapport d'étonnement*, c'est-à-dire avec pour principal objectif de repérer la façon dont les acteurs manipulent, « par le bas » et en surface, les symboles du pouvoir et de l'Etat. La focale propose une lecture résolument discursive, contextualisée et située des interactions en présence.

## *I. LES MYSTERES DE LA POLITIQUE A NAPLES*

Cette première partie, placée dans une optique descriptive, vise à rendre compte de quatre dimensions de l'activité politique : les premières émotions politiques des futurs élus napolitains, les *trophées* de leurs mandats électifs, le rôle des groupes organisés dans un dossier de gestion publique locale, enfin les conditions de médiatisation d'une affaire de corruption locale. Ces investigations n'ont aucune prétention exhaustive ou normative. Elles permettent simplement de mettre à jour une série de paradoxes concernant la formulation, par les acteurs, des enjeux de domination et d'émancipation politiques, et à ainsi mieux comprendre, sur chacun des diagnostics, l'oscillation permanente des opinions politiques entre la désillusion et la ferveur, entre le traumatisme et la promesse, entre l'engagement politique et le rejet des politiques publiques.

### *Des éligibles passionnés*

La première source d'informations de notre enquête concerne la parole des élus sur leur éveil à la politique et sur leur entrée dans les arènes électorales. Il s'agit d'un matériau original

<sup>7</sup> Toutes les traductions ont été assurées (avec brio et efficacité) par Michelle Daran, que je remercie vivement pour sa collaboration précieuse à toutes les étapes de l'enquête.

<sup>8</sup> Braud Philippe, *L'émotion en politique. Problèmes d'analyse*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996 ; Braud Philippe, 2007, *Petit traité des émotions, sentiments et passions politiques*, Armand Colin, 366 p.

sur un point en particulier : à notre connaissance, il n'existe pas d'enquêtes spécifiquement consacrées à la façon dont les élus racontent les émotions politiques antérieures aux premiers engagements collectifs (et donc antérieures à la conquête de mandats électifs). Nous avons réalisé une série de cinquante entretiens semi directifs à quatre niveaux : les *municipalités* de Naples (l'équivalent des mairies d'arrondissement en France), la commune de Naples, quelques communes périphériques, l'échelon provincial (l'équivalent du département en France), l'échelon régional et le Parlement (député ou sénateur)<sup>9</sup>. Le choix des interlocuteurs s'est porté sur des élus et des assesseurs<sup>10</sup> occupant (ou ayant occupé) des responsabilités politiques importantes<sup>11</sup>. Les entretiens (d'une durée moyenne de 120 minutes) se sont à chaque fois déroulés sur un canevas en trois temps : l'éveil à la politique des personnes rencontrées (leur perception des enjeux politiques dans l'enfance, l'adolescence et la jeunesse), leur entrée en politique (l'adhésion à un parti, les premières compétitions électorales), enfin leur jugement sur la vie politique contemporaine à Naples (les dossiers prioritaires, les « affaires » en cours, l'articulation entre les différents échelons d'administration publique).

Nous avons tenté de ne pas segmenter les questionnements sur les motivations pour « faire de la politique » de celles pour « faire des politiques » en adoptant une démarche située à la croisée de deux traditions empiriques, l'une inspirée par les travaux d'ethnologie politique sur les symboles du pouvoir local et *l'éligibilité politique*<sup>12</sup>, et l'autre inscrite dans le champ d'analyse des politiques publiques avec l'approche dite cognitive sur la circulation des idées et la mise sur agenda des problèmes<sup>13</sup>. Cette combinatoire mobilise des outils conceptuels distincts, ce qui ne va pas sans poser des problèmes sur le plan méthodologique, notamment pour concilier les contraintes de l'entretien compréhensif, du récit de vie et de l'étude stratégique des jeux d'acteurs<sup>14</sup>. *A contrario*, sur le versant de l'anthropologie, même si les règles de la *chasse aux données* sont précises, il semble que leur conceptualisation riche et sophistiquée traite insuffisamment de la question des lieux du politique, au motif que la théorie classique de la représentation doit laisser la place aux représentations spontanées de la politique (c'est-à-dire imbriquées dans d'autres dimensions du social). Comme le souligne Marc Abélès en adoptant une perspective foucauldienne<sup>15</sup>, cette lecture du politique (et de la place de l'institution) implique de mettre en place un protocole d'enquête *au ras du terrain* afin de saisir de façon concrète la représentation de l'ordre réglementaire qui relie les citoyens aux élus locaux (et c'est ce que nous avons tenté de faire avec tous les tâtonnements empiriques et méthodologiques que cela implique).

Au terme de cette introspection dans les histoires de vie des élus locaux, deux résultats méritent, de notre point de vue, d'être mis en discussion : d'une part les conditions émotionnelles particulières de l'éveil à l'autorité politique, d'autre part la radicalité idéologique des premiers engagements.

### *Filiations et autorité paternelle*

Nous avons d'abord cherché à centrer la focale sur la notion d'intéressement personnel : les travaux sur le clientélisme et la corruption soulignent que l'engagement dans la politique est

---

<sup>9</sup> La répartition par mandats est la suivante : 6 conseillers municipaux, 12 conseillers communaux, 6 conseillers provinciaux, 3 conseillers régionaux, 12 assesseurs (6 communaux, 3 provinciaux et 3 régionaux), 3 députés, 1 sénateur, 1 député européen (le total dépasse le nombre de personnes rencontrées en raison des fonctions multiples occupées successivement par certains de nos interlocuteurs).

<sup>10</sup> Dans le système politique italien, l'assesseur n'est pas un élu mais il est nommé par le maire –ou président de province ou de région- pour former l'exécutif (la *giunta*). Cependant, il occupe dans les faits une position très politique (de nombreux assesseurs ont eu des mandats syndicaux ou électifs) qui lui confère une fonction comparable, par rapport au système français, aux adjoints au maire ou aux vice-présidents des collectivités intercommunales, départementales et régionales.

<sup>11</sup> Hormis une dizaine de contacts que nous jugions indispensables (leaders politiques de premier plan), les autres interlocuteurs ont été choisis sur recommandation à partir des premiers entretiens, mais nous nous sommes astreints à obtenir des contacts sur tous les échelons de décision publique (de la municipalité à la région) et en veillant à diversifier les profils par sexe, par âge et par filiation partisane.

<sup>12</sup> Abélès Marc, 1989, *Jours Tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 361 p.

<sup>13</sup> Muller Pierre, 2009, *Les politiques publiques*, PUF, coll. Que-Sais-Je, 128 p.

<sup>14</sup> Pinson Gilles, Sala Valérie, 2007, "Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique?", *Revue Française de Science Politique*, vol. 57 n° 5

<sup>15</sup> Abélès Marc, 1990, *Anthropologie de l'Etat*, Armand Colin, 184 p.

lié à la capacité des candidats (puis des élus) à tisser des relations de confiance et d'intérêts réciproques d'une part avec les électeurs et d'autre part avec des groupes et acteurs dominants<sup>16</sup>. Un consensus scientifique semble établi sur l'idée que la fonction d'élu politique impose, dans une ville comme Naples, des prédispositions particulières sur ces deux registres de la *politics* et du *polity*. Les travaux font notamment le constat que l'*éligibilité* des futurs élus (au sens anthropologique du terme : les caractéristiques de légitimité que chaque société locale produit pour codifier l'accès à un mandat électif<sup>17</sup>) requiert des compétences relationnelles spécifiques en matière de clientélisme et de corruption. Notre enquête cible une étape de cette socialisation politique qui constitue souvent un point aveugle dans les analyses : les modalités de l'éveil à la politique, c'est-à-dire les données initiales qui pourraient expliquer pourquoi et comment des personnes s'intéressent à la politique dans leur enfance, dans leur adolescence et au tout début de leur vie sociale et professionnelle (bien avant de partir à la conquête d'un mandat électoral). Sur ce segment de l'itinéraire des élus, les données que nous avons recueillies suggèrent deux résultats saillants : d'une part l'éveil à la politique des élus napolitains ressemble étonnamment à celui des élus déjà enquêtés en France ou au Canada en termes de filiations, de statut et de compétences, d'autre part leur itinéraire s'en différencie nettement sur des éléments inattendus en matière d'idéologie, de valeurs et de croyances.

Quand on les questionne sur les raisons de leur attrait pour la politique, très majoritaires sont les élus qui tiennent à souligner d'emblée qu'ils sont entrés en politique « par hasard », à partir d'un concours de circonstances et au terme d'un parcours atypique. Le propos confirme une information connue : la politique est perçue et racontée comme une expérience personnelle singulière, avec l'intime conviction d'une indétermination initiale, même lorsque des éléments évidents de socialisation politique sont présents dans l'environnement immédiat. L'engagement est vécu comme une exposition de soi avant d'être une donnée familiale, une situation territoriale ou une position de classe.

Cependant, dans les arguments avancés, les éléments qui marquent les toutes premières émotions politiques font fortement référence à des ambiances familiales et scolaires favorables à l'engagement collectif. On retrouve dans cette séquence des informations concernant des faits traumatiques fondateurs. Ainsi, une proportion importante de nos interlocuteurs (plus du tiers) évoque une fracture familiale qui pourrait être à l'origine d'une appréhension particulière des enjeux sociétaux dans l'adolescence. Le décès d'un parent (père ou mère, frère ou sœur) ou la mise à l'index d'un membre de la famille (licenciement, exclusion d'un cercle politique ou communautaire) sont ainsi mentionnés pour expliquer une capacité précoce d'indignation face aux injustices et aux violences de la vie en société. La filiation familiale directe (l'engagement politique des parents et des aînés) tient ici une place décisive dans les histoires de vie, en positif (« *reprendre le flambeau* ») comme en opposition (se démarquer de valeurs traditionnelles ou passéistes des parents ou du milieu familial). Enfin, la moitié de nos interlocuteurs évoquent un engagement précoce dans des responsabilités collectives, généralement dans le cadre scolaire ou parascolaire, avec des justifications sur un « goût inné » pour l'animation et la direction des groupes. Si toutes ces données recourent les résultats de travaux menés sur le cas des élus français et canadiens, l'enquête napolitaine révèle cependant une spécificité inattendue : l'image du père occupe très souvent une place surdimensionnée dans les témoignages. Pour neuf élus sur dix, le combat politique semble être indexé à un défi initial d'émancipation ou de démonstration en lien avec le père, comme si l'engagement dans la politique permettait d'afficher une prise de responsabilité, d'autonomie et d'audace imbriquée dans une représentation spécifique de l'autorité paternelle.

Ensuite, lorsque l'on questionne les élus sur les événements marquants qui ont pu orienter ou accompagner leur engagement politique à la fin de l'adolescence, les témoignages abordent logiquement le contexte socio-économique et politique de chaque histoire de vie. Selon leur génération, les personnes évoquent avec insistance les enjeux de la seconde guerre mondiale, de la reconstruction, des années de contestation étudiante à la fin des années 60, de la crise des

---

<sup>16</sup> Médard Jean-François, 1976, « Le rapport de clientèle : du phénomène social à l'analyse politique », *Revue française de science politique*, n°1 vol. 26, p. 103-131; Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France; Bezes Philippe, Lascoumes Pierre, 2005, « Percevoir et Juger la corruption politique », *Revue française de science politique*, n° 5 vol. 55, p. 757-786.

<sup>17</sup> Abélès 1989 op. cit.



partis avec l'affaire *Tangentopoli* en 1993, du berlusconisme, de la montée en puissance de la Ligue du Nord. Les mouvements sociaux qui balisent les premiers combats politiques de nos interlocuteurs font écho à un contexte national (le syndicalisme, les Brigades Rouges, le féminisme) mais également à des enjeux perçus comme napolitains (les fermetures d'usines, le pacifisme anti-OTAN, le sous-développement économique du *Mezzogiorno*, la lutte contre la *camorra*). Sur le plan de l'argumentaire idéologique, nous avons été surpris par la vigueur des positionnements tranchés (et évoqués comme déterminants) concernant le double clivage qui oppose d'une part la Démocratie Chrétienne au Parti Communiste et d'autre part les mouvements communautaires aux engagements plus institutionnalisés<sup>18</sup>.

Ces deux lignes d'opposition semblent à la fois structurantes et clivantes pour décrire les attributs des mandats électifs. Dans une perspective comparatiste, il faut souligner la vitalité des argumentaires partisans initiaux et la radicalité des positionnements idéologiques. Par exemple, la position par rapport au Parti Communiste est toujours présentée comme centrale dans les trajectoires individuelles. C'est à l'aune de cette position que les interlocuteurs évoquent leur conception presque philosophique du degré acceptable de compromis vis à vis du « système » politique des partis et de la compétition électorale locale. A cet égard, nombreux sont les témoignages qui expriment un doute, un questionnement initial, concernant la capacité de la société politique à résoudre les problèmes collectifs.

### *Militance et radicalité*

Les principaux enseignements que nous tirons de ces *confessions* à l'orée de l'engagement politique sont de deux ordres.

D'une part, il apparaît que les élus rencontrés se sont éveillés à la politique de façon assez classique, presque standardisée, au sens où le récit de leur parcours initial met en scène des caractéristiques familiales, sociales et territoriales qui sont tout à fait comparables à celles observées chez les élus français ou canadiens déjà étudiés. Les trajectoires biographiques se construisent dans un enchevêtrement d'héritages socioculturels, de traumatismes familiaux et d'idéaux sociétaux qui sont puissamment contextualisés sur le double plan temporel et spatial. Avant d'entrer dans le système politique local, l'élu napolitain apparaît comme un *éligible* ordinaire : il possède un héritage socioculturel spécifique, il affiche une sensibilité forte pour les enjeux collectifs, il perçoit une certaine représentation de l'autorité et de l'ordre (souvent référée à l'image paternelle), il amorce une trajectoire socioprofessionnelle qui mobilise des compétences et des savoirs de type gestionnaire.

D'autre part, il faut souligner la prégnance des arguments de type idéologique opposant soit la droite à la gauche, soit l'extrême gauche aux pouvoirs en place. Le premier clivage, qui fait écho au compromis historique du système politique italien pendant un demi-siècle entre la Démocratie Chrétienne (DC) et le Parti Communiste Italien (PCI), semble avoir formaté plusieurs générations de militants sur une conception à la fois binaire et consensuelle de l'engagement politique. Il y a deux camps, presque deux familles, qui expriment leur identité dans un jeu de miroir rôdé (être ou ne pas être du côté de la gauche communiste) sans que cette frontière soit jamais franchissable, même après l'explosion de la DC et du PCI en 1993. Le second clivage partisan (entre l'extrême gauche et le centre) a connu une période violente dans les années 70 avec le mouvement des Brigades Rouges. Cette période semble avoir figé les positions initiales entre les deux *camps* de la « société civile » et de la « société politique ». L'extrême émiettement des appareils partisans (jusque dans la nouvelle composante écologiste) complique ce tableau sans pour autant invalider ce double clivage. Au fil des témoignages, on constate que la césure perdure dans les années 1990 et 2000 même si son expression prend des formes moins radicales. Les engagements portent dorénavant sur le pacifisme, la lutte anti-corruption, le redressement économique du *Mezzogiorno*. Pour plus du tiers de nos interlocuteurs, la politique est d'abord, dans ses fondations militantes, un combat contre les

---

<sup>18</sup> Nous avons découvert par exemple, même si l'information peut paraître anecdotique, que plus du tiers des élus rencontrés ont lu dans leur jeunesse les écrits de Marx et de Gramsci. Cette information sur les « compétences » littéraires et idéologiques des élus napolitains n'ont aucun équivalent dans les études menées en France et au Canada.

privilèges et les aveuglements de la politique dite institutionnelle (les partis, le gouvernement, les administrations locales).

On retiendra des témoignages que la double expression passionnée et anti-institutionnelle pour la politique apparaît comme une clef de lecture décisive dans la compréhension des mécanismes de confiance (et de défiance) entre les élus, les électeurs et les groupes d'intérêts. Contrairement aux idées reçues, les éligibles napolitains possèdent, avant d'entrer en politique, un capital sociopolitique certes classique mais avec une posture très critique sur le plan idéologique. Ainsi, l'énoncé convenu sur l'absence d'éthique des élus locaux (l'engagement en politique d'abord motivé par la défense d'intérêts privés) perd-il de son évidence à l'étude des trajectoires biographiques. Les candidats sont des *éligibles* ordinaires, pour un tiers inscrits dans une filiation élective, plus diplômés que la moyenne, plus souvent issus de la fonction publique, habitués aux milieux spécialisés de l'expertise, et possédant des compétences gestionnaires comparables (à mandat équivalent) à celles des élus locaux français. Et si la focale est placée, plus en amont de leur itinéraire, sur leur éveil à la politique et sur les motivations idéologiques fondatrices, le tableau révèle des trajectoires fort éloignées de l'image d'Epinal du stéréotype napolitain. Les témoignages sur les premières émotions politiques dévoilent un rapport sensible à la politique caractérisé par des empreintes familiales spécifiques (comme l'autorité incarnée par le père) et une radicalité idéologique précoce (provenant du syndicalisme et cristallisée sur le double clivage droite/gauche et institutions/société civile).

### *Un pouvoir incarné*

La deuxième focale de l'enquête concerne les jugements sur le *goût du pouvoir* à Naples. Pour mieux comprendre comment les élus évaluaient les réussites et les échecs de leurs mandats politiques locaux, nous avons orienté une partie des entretiens sur les moments et les actions qui ont pu les récompenser ou les conforter dans leur implication militante et dans leur engagement public. Ces échanges nous ont permis de mesurer la place particulière des performances électorales dans leur itinéraire.

### *Les trophées électoraux*

Dans les témoignages, le premier barème de la réussite politique concerne très spontanément le nombre de « votes » à une élection locale. Ainsi, nos interlocuteurs évoquent-ils immédiatement des chiffres précis dans ce domaine (800, 1500, 5200, 12000...). En fonction du mandat, de la circonscription et du parti représenté, le score électoral (qui est rarement formulé en pourcentage ou en proportion mais plutôt en nombre de bulletins) est affiché explicitement comme un indicateur du degré d'autonomie et de notoriété de l' élu dans son environnement politique local. Cette façon de se positionner, que nous jugions plutôt anecdotique au début de l'enquête, s'est imposée comme une figure récurrente d'étalonnage de la fierté de nos interlocuteurs à faire de la politique. Le vote est toujours présenté comme un marqueur de réussite et de légitimité dans l'engagement politique, et ce quels que soient le profil socioprofessionnel, la *famille* politique et la génération des élus rencontrés.

De façon connexe, nous avons découvert après les élections provinciales de juin 2009 que les murs de la ville étaient parsemés d'affichettes, dans les quartiers populaires, où les candidats remerciaient sobrement les électeurs en donnant le chiffre, à l'unité près, des « votes » qu'ils avaient obtenus (parfois quelques centaines seulement). Le procédé, qui semble courant pour toutes les élections locales, délivre en première lecture des enseignements assez classiques sur la dimension clientéliste des élections locales. Cependant, cette façon personnifiée et presque artisanale de communiquer exprime aussi une conception étonnamment privative et intimiste du vote. De façon saisissante (pour le regard extérieur), l'affichette rappelle le procédé utilisé pour annoncer des décès dans la ville (un affichage à l'échelon du quartier et parfois même de la rue ou de la ruelle). En chiffrant ses « votes », l' élu évoque un sésame qui le différencie du militant ou du gestionnaire. Si l'engagement dans les élections locales consacre officiellement un ancrage idéologique et une trajectoire personnelle arrimés à des compétences et à des affiliations idéologiques, les joutes électorales exacerbent aussi le registre sensible de

l'incarnation. Le candidat se perçoit comme *l' élu du peuple* au sens premier du terme, il est sommé d'entretenir une relation de symbiose avec son électorat. Il s'agit d'un lien un peu mystérieux dans ses ressorts psychologiques (souvent, les élus nous ont confié spontanément qu'ils ne savaient pas trop pourquoi ils « passaient si bien » auprès des gens) qui requiert une compétence de sociabilité particulière. Notons aussi que dans presque tous les cas étudiés, ce capital de confiance (« *faire des voix* ») est présenté comme une preuve de la capacité à dépasser ou à transcender les clivages partisans, à aller au-delà ou à côté des résultats au seul barème de l'étiquette partisane. Les élus décrivent cette relation de confiance en insistant sur une proximité qui n'est pas seulement liée à l'opinion, à l'origine ou au statut de l'électeur. Il s'agit plutôt d'un serment qui épouse la demande sociale dans ses manifestations les plus individualisées et qui déborde les critères idéologiques ou sociopolitiques. L'adhésion à un parti et la désignation par une section locale sont certes des filtres puissants (et indispensables) pour entrer en politique mais le combat électoral se gagne ensuite dans la capacité de ces éligibles à établir une relation sensible et identitaire avec leur électorat.

Ce jeu d'identification et d'empathie avec les électeurs est un moteur classique de l'affichage et de l'engagement politiques<sup>19</sup>. Cependant, son exclusive, sur le cas napolitain, mérite d'être soulignée dans la mesure où ces *trophées électoraux* éclipsent ou minorent les témoignages sur les autres formes de la réussite en politique. Dans nos enquêtes consacrées aux élus locaux en France et au Canada, l'approche par les trophées suscitait des témoignages d'abord centrés sur des combats et sur des conquêtes liés à des actions (la réouverture d'un service, la sauvegarde d'un site, la défense d'une filière, la gestion d'une crise, la création d'une structure, la médiatisation d'une injustice, l'organisation d'une manifestation publique, la structuration d'un collectif...). L'équation électorale est bien sûr toujours présente dans les récits mais de façon beaucoup plus distanciée ou complémentaire. On sait que les règles de la compétition électorale propres à chaque pays pèsent sur cette différence d'appréhension des trophées électoraux. Sans doute le système électif italien préférentiel par nom (y compris dans les scrutins de listes) contraint-il les candidats à personnaliser leur campagne électorale. Mais il nous a semblé, au fil des témoignages, que les rouages de cette hyper personnalisation dépassaient les seuls mécanismes de l'ingénierie électorale et qu'ils reflétaient une singularité territoriale. En plaçant les *votes* au cœur des trophées politiques et en reléguant les dossiers de politiques publiques à des enjeux techniques ou apolitiques, les élus locaux confèrent au pouvoir des critères d'échange qui orientent une conception particulièrement symbolique de la démocratie.

### *Ascension et disgrâce d'un leader*

Une autre façon d'analyser le métier d'élu local consiste à observer comment les élus évoquent les enjeux de leadership politique. La question a souvent été abordée, dans les entretiens, à l'occasion de commentaires sur les figures historiques qui ont marqué la scène politique napolitaine. Les témoignages ne manquent pas, par exemple, concernant le leader populiste de l'après-guerre Achille Lauro (maire de 1952 à 1957 puis de 1961 à 1962), le maire communiste Maurizio Valenzi (de 1975 à 1983) ou le leader emblématique Antonio Bassolino (maire de Naples de 1993 à 2000 et ensuite élu président de la région Campanie). Dans les trois cas, les commentaires insistent sur l'histoire d'une trajectoire particulière. Achille Lauro incarne la période sombre au cours de laquelle les promoteurs immobiliers ont imposé leurs vues et leurs pratiques pour reconstruire la ville, dans une représentation désabusée de la vie politique (et admirablement fixée sur la pellicule par Francesco Rosi en 1963 avec son film *Main basse sur la ville*). Maurizio Valenzi a dû faire face à l'épreuve traumatique du tremblement de terre de 1980. Antonio Bassolino a été le héraut de *l'âge d'or* de la ville lorsque l'administration communale a combattu frontalement dans les années 90 la *mal-administration* et la corruption. On trouve aussi des références fréquentes, dans les échanges, au rôle des parlementaires napolitains, surtout quand ces derniers ont été impliqués dans des affaires de justice<sup>20</sup>. L'ensemble de ces contributions a pour point commun d'attacher la question du leadership au

<sup>19</sup> Deloye Yves, Ihl Olivier, 2008, *L'acte de vote*, Paris, Presses de Sciences Po « Références », 568 p.

<sup>20</sup> Voir par exemple Gribaudo Gabriella, 2001, *Les rites et les langages de l'échange politique. Deux exemples napolitains*, in *Cultures Politiques*, in Cefai Daniel, Presse Universitaires de France, Paris ; Gribaudo Musella 1998 op. cit. ; Musella 1999 op. cit.

récit d'enquêtes judiciaires en détaillant les pratiques clientélares qui marquent et orientent les trajectoires électives. Il s'agit de jugements qui associent le métier politique à des dysfonctionnements de l'action publique certes à Naples mais aussi d'une manière plus générale dans l'Italie du Sud. Dans sa thèse de science politique comparant les pratiques de clientélisme à Naples et Marseille, Cesare Mattina a bien mis en évidence les raisons pour lesquelles le clientélisme n'était pas qu'une affaire d'intérêts mais qu'il traduisait aussi des engagements moraux et idéologiques. Le politiste a notamment montré que l'interdépendance entre l'élu et son *client* méritait une perspective anthropologique afin de retrouver la profondeur de l'échange entre celui qui a *le* pouvoir et ceux qui ont *du* pouvoir<sup>21</sup>. Plusieurs travaux concordants ont d'ailleurs dénoncé les impasses d'une lecture qui n'appréhenderait le clientélisme que comme « *l'envers de la modernité* »<sup>22</sup>, controverse sur laquelle nous reviendrons plus loin.

Pour illustrer cet attrait-répulsion sur la figure du leader politique, la trajectoire élective d'Antonio Bassolino à Naples constitue un cas d'école assez édifiant. Tour à tour adulé et détesté, ce personnage condense, dans son itinéraire, plusieurs ingrédients sans doute décisifs du *mystère napolitain*. Au fil des entretiens, nous avons recueilli de très nombreux témoignages sur son histoire et sur les conditions dans lesquelles ce jeune syndicaliste communiste est parvenu à marquer de son empreinte son passage à la tête de la ville dans les années 90. On raconte volontiers que l'homme est devenu célèbre et respecté grâce au vent de réforme qu'il a su faire souffler au cœur de l'administration communale. Rappelons qu'il a été élu en 1993 au terme d'une brillante campagne à *l'américaine* contre Alessandra Mussolini (la petite-fille du *Duce*) puis réélu triomphalement quatre ans plus tard (74%). Les observateurs attribuent en général sa *success story* à son volontarisme et à ses intuitions stratégiques pour rénover les services publics, réformer l'administration et mobiliser les *forces vives* sur de grands projets urbains. De nombreux articles et ouvrages ont été consacrés à cette période, qui tentent d'expliquer les personnages clefs, les projets phares et les enjeux politiques en présence<sup>23</sup>. En science politique, l'explication considérée comme la plus déterminante concerne la place surdimensionnée des symboles culturels mobilisés par le maire dans les réseaux sociaux et auprès des médias pour diffuser l'image d'une ville à la reconquête de son destin<sup>24</sup>. Cette hypothèse fait écho à d'autres travaux consacrés au *retour des villes* en Europe<sup>25</sup> et, sur le cas italien, à la personnalisation du gouvernement municipal<sup>26</sup> et au renouveau des élites urbaines (renouveau aussi observé, sur la même période, à Rome, Turin, Catane, Venise et Gènes)<sup>27</sup>. Mais la suite de l'histoire napolitaine mérite assurément d'être contée tant son déroulé et son dénouement paraissent déroutants. Le même homme va progressivement perdre de son aura médiatique et de sa popularité sur la décennie suivante, au point de concentrer parfois sur sa personne l'essentiel des griefs adressés aux *politiciens* en termes de corruption, d'opportunisme et d'autoritarisme.

Sur un plan purement factuel, cette disgrâce est évoquée, dans l'opinion publique, en trois étapes entre 1998 et 2003. En 1998, alors que le maire est au sommet de sa popularité, le Président du Conseil (et leader de son parti) le nomme au poste convoité de Ministre du Travail. Dix mois plus tard, Antonio Bassolino se retire du Gouvernement au terme d'un mandat mouvementé (en tension permanente avec la direction de son parti) et terni sur la fin par un événement dramatique au sein de son ministère (l'assassinat par les Brigades Rouges de l'un de ses proches conseillers). Début 2000, le maire de Naples interrompt son second (et ultime) mandat pour briguer avec succès la présidence de la région Campanie, jusqu'alors gouvernée par la droite. Parallèlement, il soutient la candidate de son parti, Rosa Russo Iervolino, qui est

---

<sup>21</sup> Mattina 2003 op. cit.

<sup>22</sup> Briquet Sawicki 1998 op. cit.

<sup>23</sup> Zaccaria Anna Maria, 1997, « Legittimazione e consenso politico in un comune napoletano (1990-1995) », *Quaderni Storici*, n° 94 ; Cilento Marco, 2001, « Bassolino, a new type of leadership ? », in Zuckerman A, Caciagli M., *Italians Politics, a review*, Oxford, Berghahn Books ; Allum Felia, Cilento Marco, 2001, « Parties and Personalities : the case of Antonio Bassolino, former Mayor of Naples », *Federal and Regional Studies*, Vol. 11 n° 1, p. 26-33 ; Brancaccio Luciano, marzo-aprile 2001, « Potere personale e clientelismo a Napoli. Configurazioni relazionali a confronto », *Meridione*, n. 2, p. 55-82

<sup>24</sup> Mattina Cesare, Allum Felia, novembre 2000, « La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples », *Pole Sud*, n° 13

<sup>25</sup> Le Galès Patrick, 2002, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po

<sup>26</sup> Calise Mauro, 2000, *Il partito personale*, Rome, Laterza

<sup>27</sup> Marletti Carlo (dir), 2007, *Il leader postmoderno. Studi e ricerche sulla mediatizzazione delle campagne elettorali locali*, Milano, Franco Angeli, 456 p.

élue sans problème à la tête de la ville en 2000 (et plus difficilement réélue au sein d'une coalition en 2005). Il est lui-même réélu *governor* de la région Campanie avec 61% des suffrages en 2005. De 2000 à 2003 enfin, Antonio Bassolino occupe aussi le poste de commissaire exceptionnel du Gouvernement sur la question des déchets dans la région Campanie.

Que reproche-t-on à celui qui fut parfois qualifié de *Saint-Antoine* de la cité dans les premières années de son mandat de maire ? A première vue, le discrédit politique ne provient pas d'erreurs flagrantes dans le pilotage des réformes ou dans la conduite des politiques publiques. Les principaux chantiers ouverts par la municipalité concernaient des questions sensibles (la sécurité, la propreté, le respect des règles) et l'équipe municipale a su établir un audacieux rapport de forces avec les groupes de pression en place pour faire valider le principe d'une rupture avec les pratiques antérieures. Chez nos différents interlocuteurs, ce sont toujours les mêmes mots qui reviennent pour caractériser les *années d'or* du *bassolinisme* : l'audace d'un homme, la fierté d'un peuple, la liberté retrouvée des Napolitains face aux partis, aux corporations, à la *camorra* et à tous les réseaux d'acteurs qui balisent et contraignent la vie collective locale. De façon presque symétrique, c'est le renoncement supposé à ces trois leitmotifs (l'audace, la fierté et la liberté) qui alimente le discours désabusé de la seconde période : l'opportunisme d'un homme, l'abandon d'un idéal, le fléau des petits arrangements quotidiens avec les groupes dominants (les partis, la *camorra*, les syndicats, la bourgeoisie napolitaine...), et aussi la soumission aux lois du parti (les hiérarques un temps éloignés et qui reviennent aux commandes du pouvoir).

Ce qui frappe l'observateur extérieur dans ce renversement des thèses, c'est la charge affective et émotive des propos : la tonalité relève beaucoup plus souvent du dépit et du sentiment de trahison que du diagnostic argumenté. Dans la grande majorité des témoignages que nous avons recueillis, il est essentiellement reproché au maire de ne pas être parvenu à entretenir la relation fusionnelle qu'il avait su si efficacement initier avec les habitants dans les premières années de son mandat. Les anecdotes sur son omniprésence sur le terrain et sur ses qualités humaines d'écoute des gens sont légion. De l'avis de tous, le maire était totalement en phase avec les souffrances et les joies quotidiennes des habitants. Ses engagements au ministère du Travail, à la tête de la région Campanie et en tant que commissaire du Gouvernement ont été vécus comme une succession d'abandons par rapport à ce pacte émotionnel initial. Si le héros porte en 2008 les stigmates du déshonneur, de la trahison, de l'opportunisme et de l'individualisme en politique, c'est parce qu'on lui reproche d'avoir délaissé ses électeurs pour investir des arènes politiques et des forums publics perçus comme lointains et opaques. Les arguments techniques avancés pour justifier le divorce sont sans équivoque : le poste de ministre a uniquement nourri une ambition personnelle surdimensionnée au sein du parti, la conquête électorale de la région a révélé une mise en réseau et sous tutelle des institutions locales, le mandat de commissaire a permis de distribuer des ressources et de protéger des alliés potentiels. Même les dossiers qui firent sa réputation de visionnaire sont alors évalués au prisme d'un désamour personnalisé. Ainsi en est-il de la politique culturelle de la ville résolument orientée sur la création et le rayonnement international : après une première phase d'empathie et de confiance, les artistes se disent trahis, la bourgeoisie instrumentalisée, les consultants ignorés, les militants de quartier abandonnés...

Dans la trajectoire d'Antonio Bassolino, tout se passe comme si l'on reprochait surtout au leader (en prenant des responsabilités ministérielles puis en se saisissant des leviers stratégiques de l'action publique régionale) d'avoir perverti sa mission initiale d'incarnation de l'identité napolitaine. En définitive, le maire (comme par la suite sa successeuse) n'apparaît réellement respecté que tant qu'il limite son engagement à incarner des valeurs. A l'instar du pouvoir symbolique des chefs décrites par l'anthropologue Pierre Clastres<sup>28</sup>, la domination politique se concentre et s'atrophie sur l'art oratoire que le leader manie, avec éloquence et compétence, pour raconter et diffuser les valeurs de la communauté (et non pour prendre des décisions ou impulser des orientations collectives).

Le leadership politique napolitain donne donc à voir des mécanismes de légitimation qui privilégient les symboles au détriment de l'action. Le premier critère de la réussite politique

---

<sup>28</sup> Clastres Pierre, 1974, *La société contre l'Etat*, Editions de Minuit, 148 p.

concerne la conquête des votes magnifiant une relation personnalisée du votant au voté, et d'autant plus aboutie quand elle transcende le clivage des appartenances partisans. A cet égard, le cas d'école de l'épopée politique d'Antonio Bassolino suggère des indications précieuses concernant les raisons pour lesquelles l'adhésion collective unanime des Napolitains dans les premières années du mandat (l'audace d'un homme, la fierté d'une communauté, la liberté des individus) a été dépassée par un puissant sentiment de défiance (l'opportunisme, la trahison et l'instrumentalisation du pouvoir). Le lien des habitants aux élus se construit sur les ressorts intimes de l'élection puis sur la façon dont l'élu incarne, avec un nombre précis de « votes », l'identité collective d'un quartier, d'un arrondissement ou de la ville. Les transactions symboliques *obligent l'élu* par le vote de façon interindividuelle sans lui accorder pour autant la l'opportunité et la capacité de peser sur le destin collectif de ses électeurs.

### *Le collectif omniprésent*

Notre troisième rapport d'étonnement concerne l'impact des groupes organisés dans la mise en œuvre des politiques locales, dans une ville où les formes catégorielles classiques de la médiation politique sont omniprésentes. Première surprise : l'enquête par entretiens permet de constater que, dans 80% des cas, les élus ont connu une socialisation active et précoce au sein de groupes politiques organisés. A droite comme à gauche, le militantisme débute en général par un investissement dans le syndicalisme lycéen et surtout étudiant. L'activité militante se poursuit par des prises de responsabilités dans des instances dirigeantes et sur des dossiers d'actualité. Dans ces parcours initiatiques, c'est la section *jeunesse* des syndicats et des partis qui constitue le point de passage le plus fréquent pour devenir membre d'une *famille* politique. Et la direction d'une section locale est visiblement le gage d'une insertion réussie au cœur des mouvements sociaux, au sein des réseaux politiques locaux et dans les arcanes des instances dirigeantes nationales. Ce dernier point mérite d'être souligné : pour la moitié de nos interlocuteurs, l'engagement militant initial s'est terminé par une prise de responsabilités à Rome, comme si le séjour ou le déplacement fréquent dans la capitale italienne s'apparentaient à un critère d'éligibilité en vue d'une future carrière politique locale.

Dans ce contexte, les deux principales centrales syndicales italiennes occupent une place particulière, au sens où il existe une forte perméabilité entre les carrières syndicales et partisans dans les cursus étudiés. Il n'est pas rare par exemple qu'un syndicaliste de renom soit sollicité pour un poste de responsabilité dans une collectivité locale (assesseur, membre de cabinet). Les syndicats sont aussi très actifs sur la scène publique et médiatique. Durant notre séjour, nous n'avons pas connu une semaine sans que des manifestations ou des défilés bloquent partiellement la circulation, en général près des lieux officiels du pouvoir<sup>29</sup>. Ces manifestations sont souvent à l'initiative des deux grandes centrales syndicales mais elles proviennent aussi de groupes *ad'hoc* visiblement très rôdés en matière de mobilisation collective (des groupes de chômeurs, des associations de défense sur le logement ou la formation, des filières professionnelles en crise, des usagers en colère, des riverains en lutte).

Ces formes de contestation organisée, qui portent en général sur la défense d'acquis sociaux ou territoriaux ciblés, mettent en scène une effervescence collective centrée sur la résistance et la contestation face aux autorités publiques et aux institutions. Elles ont visiblement une fonction symbolique d'occupation de l'espace public et de condensation des mécontentements sociaux. Pour autant, il n'est pas certain que ces démonstrations de force aient une influence directe sur les mécanismes de décision publique, et notamment sur les processus de réorganisation des services publics. L'omniprésence syndicale suggère une situation de médiation inachevée : elle produit une dynamique cathartique sans impact apparent sur les forums publics (municipaux, communaux, provinciaux et régionaux) au sein desquels se construisent et se débattent les nouvelles priorités de politiques publiques.

### *La crise des 'rifiuti'*

---

<sup>29</sup> Les trois cibles préférées des manifestants sont le *Palazzo San Giacomo*, la *Questura* et *Santa Lucia* (la Mairie, l'hôtel de police et le siège de la Région).

A cet égard, le dossier emblématique de la gestion des déchets dans la ville de Naples constitue un bel exemple du caractère inachevé et fragmentaire des interactions entre les groupes de pression et les décideurs politiques. Pour évoquer cette crise mondialement médiatisée en 2008, il est nécessaire de procéder d'abord à un bref rappel chronologique. Il semble que le déclencheur du dossier soit, à l'origine, environnemental et européen : pour anticiper une saturation des sites de stockage des déchets et pour prévenir une directive de Bruxelles interdisant leur exportation sauvage, la région Campanie a procédé dans les années 90 à une série d'études visant à moderniser son système de ramassage et de traitement des ordures ménagères dans l'agglomération napolitaine. Un défi politico-économique est alors explicitement posé en raison du rôle qu'y joue dans cette région la *camorra* par le biais d'entreprises dans le retraitement des déchets industriels et toxiques. Plusieurs enquêtes ont montré que des entreprises maffieuses captaient les marchés publics à des prix défiant toute concurrence et qu'elles ne respectaient pas les règles de retraitement de ces déchets (enfouis de manière sauvage dans toute la région, comme l'ont mis en image par la suite de nombreux reportages et films, dont le célèbre *Gomorra*, primé à Cannes en 2008). A ce problème de concurrence déloyale et de légalité industrielle se superpose un échec dans les procédures d'expertise technique. Visiblement, les spécialistes consultés ne sont pas parvenus à s'entendre sur la meilleure solution logistique pour résoudre le problème, oscillant entre deux diagnostics toujours énoncés séparément : d'un côté la construction d'un incinérateur ultramoderne, de l'autre la mise en place d'un système innovant de tri sélectif.

L'affaire a pris une tournure politique nationale lorsque le Gouvernement de centre gauche a nommé en 2000 un commissaire extraordinaire sur ce dossier. Il s'agit d'une procédure courante en Italie : en situation locale conflictuelle, les autorités politiques nationales peuvent désigner un médiateur mandaté pour rencontrer les différentes parties prenantes afin de proposer ensuite un agenda de sortie de crise. C'est précisément Antonio Bassolino qui a été désigné pour remplir cette mission pendant trois ans. Les travaux d'expertise qu'il a commandités ont été réalisés à base de consultations privées mais aussi à partir de dispositifs innovants d'écoute de la population (notamment grâce à la création d'un *call center* sur l'environnement).

Au terme de cette phase de consultations, il est apparu qu'aucun consensus ne s'esquissait sur les plans technique et stratégique. Le dossier s'est alors compliqué avec l'émergence d'importantes tensions territoriales sur deux fronts : d'une part pour la localisation de l'incinérateur (aucune commune n'en voulait) et d'autre part pour l'exportation d'une partie des « balles » de déchets (les autres régions du Nord refusaient, sur le principe même, l'idée d'une coopération interrégionale). Des groupes d'acteurs se sont mobilisés et ont contesté frontalement (parfois violemment) les localisations existantes et envisagées. Une localisation a finalement été décidée en périphérie de Naples, à *Acerra*, pour la construction d'un incinérateur ultrapuissant. Certaines manifestations (comme celles organisées devant la décharge de *Pianura*) ont alors entretenu une dynamique médiatisée de résistance héroïque visant à dénoncer les dérives marchandes, criminelles ou institutionnelles en présence. Dans ce contexte agité, personne ne savait vraiment qui, des habitants, des écologistes, des élus, des entrepreneurs et des camorristes, tirait réellement profit de la situation. Le dossier s'est encore complexifié avec la révélation d'infiltrations toxiques dans le sol pouvant menacer la production du célèbre fromage local (la *mozzarella de buffala*). L'affaire s'est définitivement enlisée avec la crise mondialement médiatisée de février 2008 : la saturation des modes de traitement des ordures à Naples était telle que le système de collecte a implosé, entraînant l'asphyxie de la ville sous des tonnes d'ordures non ramassées. Après des semaines de conflits et de blocages et un changement de gouvernement national (l'arrivée de Silvio Berlusconi en avril 2008), la situation a entraîné l'intervention de l'armée et l'ouverture autoritaire de nouveaux sites de stockage. L'affaire a aussi pris une tournure politico-judiciaire complexe avec des inculpations d'entrepreneurs et d'administrateurs, ainsi que la mise en cause sur le plan judiciaire du commissaire extraordinaire aux *rifiuti* (Antonio Bassolino) sur la période 2000-2003, à qui certains protagonistes du dossier ont reproché une série de faveurs et d'incompétences durant sa mission de médiation. La construction de l'incinérateur ne s'est finalement achevée qu'avec le concours financier et logistique massif de l'Etat. Enfin, au printemps 2009, c'est en grandes

pompes que le Président du Conseil (Silvio Berlusconi) a inauguré le super-incinérateur mis en service depuis quelques mois (et géré par une société milanaise...).

### *Une vision commune indicible*

Notre enquête se situe au cœur et au terme de cette saga, dans une période où les tensions semblaient avoir été provisoirement contournées « par le haut » avec l'intervention autoritaire du Gouvernement. Loin d'éclaircir notre compréhension du dossier, les témoignages que nous avons recueillis ont révélé une multiplication à l'infini d'interprétations sur les enjeux en présence. Cette politique publique relevait en quelque sorte d'une équation insoluble parce que construite à partir de points de vue explicitement inconciliables et incompatibles. Dans le champ des politiques publiques, le diagnostic pourrait être posé dans les termes suivants : aucune vision commune des enjeux en présence n'a pu être élaborée, aucun *référentiel* n'a émergé au sein de la sphère publique locale ou nationale, aucun médiateur n'a semblé suffisamment légitime (hormis le Président du Conseil en fin de parcours et sur un mode très autoritaire) pour traduire les conflits et les contradictions en dispositifs et en instruments d'action publique. Nous avons vu plus haut que l'étape de la décision politique plaçait souvent les élus napolitains dans une position d'intermédiation individuelle et d'incarnation identitaire qui leur interdisait de traduire les dynamiques sociales en priorités politiques. La crise des déchets à Naples permet aussi de mettre en évidence la difficulté récurrente que les élus rencontrent pour mettre en pratique les responsabilités et les compétences des collectivités locales dont ils ont la charge<sup>30</sup>. Tout au long des négociations, une profusion d'expertises, de conflits et de médiations ont animé les arènes politiques locales, mais ces controverses n'ont quasiment jamais été reliées et arrimées à la question des compétences propres à chacune des collectivités locales concernées. On retrouve cette impression de décalage dans les trois séquences de la crise :

- Dans les années 90, le problème des déchets se posait essentiellement au cœur de l'équation nationale de la solidarité entre le Nord et le Sud. La région Campanie s'est trouvée alors prisonnière de sa double dépendance économique à la *camorra* en interne et aux industriels du Nord de l'Italie en externe. Cette dépendance, qui concerne donc les responsabilités de la région en matière de développement économique, nécessitait des accords interrégionaux (pour assurer les transferts de déchets) et gouvernementaux (pour renforcer les dispositifs de lutte contre la criminalité organisée au sein des entreprises de retraitement des déchets). Or le problème n'a jamais été posé en ces termes sur le plan politique.

- Au début des années 2000, le dossier a pris une tournure singulièrement intercommunale : les mobilisations sociales se sont focalisées sur les nuisances de proximité des décharges et de l'incinérateur, c'est-à-dire sur des enjeux d'urbanisme spécifiques à quelques communes au sein de la métropole. Les consensus à établir ne portaient plus sur des enjeux économiques mais démocratiques pour organiser les conditions d'un double débat citoyen (le dialogue social dans les communes périphériques et dans les arrondissements) et provincial (la coordination et l'intégration des services publics à l'échelon métropolitain). Durant cette période, aucun élu n'est parvenu à mettre en débat la dimension éminemment intercommunale de ces négociations.

- En 2008 enfin, la paralysie de la ville de Naples sous des tonnes de déchets a déplacé le dossier vers des enjeux éthiques : la question environnementale a débordé les périmètres de la région et de l'intercommunalité pour s'inviter dans un débat européen sur la régulation des grands désordres métropolitains liés au tournant néo-libéral et à la mondialisation des échanges.

Dans le récit des protagonistes que nous avons rencontrés, le problème des *rifiuti* n'est quasiment jamais présenté sous l'angle de ces trois types d'enjeux territoriaux (l'interrégionalité italienne, l'intercommunalité à Naples, le destin européen commun des métropoles). Nos interlocuteurs ont volontiers insisté sur les clivages techniques concernant le meilleur mode de

---

<sup>30</sup> Depuis deux décennies, plusieurs réformes ont été votées au Parlement qui ont considérablement augmenté les pouvoirs décentralisés des 20 régions, des 100 provinces et des 8000 communes du pays (les lois de 1990, 1993, 2001). Les deux principales caractéristiques de cette évolution sont la consécration des régions comme centres de gravité du système décentralisé (la subsidiarité est pensée depuis cet échelon) et la présidentialisation des régimes politiques locaux (les leaders des collectivités locales sont élus au suffrage universel direct et nomment directement leur exécutif -la *giunta* composée des assesseurs-).



traitement des déchets, ils ont longuement commenté les défaillances politiques supposées du commissaire mandaté par le Gouvernement en 2000, ils ont aussi détaillé invariablement la complexité des conflits d'intérêts opposant pêle-mêle les élus, les habitants, la *camorra*, les industriels, les écologistes, la bourgeoisie, la droite. Mais curieusement, la question territoriale n'a jamais été énoncée en tant que telle, comme si la crise ne concernait qu'à la marge les transferts de responsabilités liés à la décentralisation en matière d'environnement, de développement économique et d'urbanisme, et comme si les conflits d'expertise ne pouvaient jamais se cristalliser sur des priorités publiques collectivement hiérarchisées. Cette forme d'impuissance publique constitue sans doute, dans notre carnet d'étonnements, l'équation politique la plus inattendue et la plus significative du *mystère napolitain* : l'omniprésence des groupes organisés à Naples, loin d'orienter ou de dynamiser les dynamiques sociales de régulation publique, semble au contraire générer un *statu quo* sur les conflits sectoriels et territoriaux. Tout se passe comme si les mobilisations collectives interdisaient la formulation de nouvelles solutions de politiques publiques.

### *La comédie du pouvoir*

Le quatrième résultat saillant que nous tirons de cette étude concerne la façon dont les médias évoquent les démêlés des collectivités locales avec la justice dans le *Mezzogiorno* et en particulier à Naples. Dans les enquêtes empiriques récentes qui s'intéressent aux problématiques du clientélisme et de la corruption, des études approfondies ont été réalisées sur les thématiques spécialisées du logement social à Naples<sup>31</sup>, de la reconversion post-industrielle du secteur sinistré de Bagnoli<sup>32</sup>, des classes dirigeantes en Campanie<sup>33</sup>, de la réforme des municipalités urbaines<sup>34</sup>, ou encore du développement territorial en Irpina<sup>35</sup>. Nous ne souhaitons pas aborder cette thématique de façon frontale mais notre enquête a pris une tournure inédite avec l'irruption et l'hyper médiatisation d'une affaire de corruption touchant le personnel politique que nous étions en train de rencontrer. Ces éléments imprévus nous ont incités à compléter les entretiens semi-directifs par un travail d'analyse sur la façon dont la presse écrite couvrait cette crise politico-judiciaire. Pour évoquer cette médiatisation, il est nécessaire de faire au préalable une brève généalogie de la mise en récit des événements tels qu'ils sont apparus sur la scène politique napolitaine.

Fin novembre 2008, la presse locale évoque le suicide d'un ancien assesseur de la commune de Naples (ex-maire d'une commune périphérique) et avance pour possible explication à ce geste les critiques et les poursuites judiciaires dont ce dernier faisait l'objet suite aux violentes manifestations qu'il aurait favorisées dans sa commune contre la mise en place d'un grand incinérateur à Naples. Fin novembre 2008, la maire de Naples organise une conférence de presse pour annoncer officiellement la démission de l'assesseur chargé des finances (en sa présence) « pour raisons personnelles », ce qui donnera lieu à des commentaires dubitatifs de la presse locale.

A la mi-décembre, la presse locale et nationale fait ses gros titres sur un scandale politique qui prend corps au cœur de la cité avec l'annonce, par un procureur napolitain, de l'inculpation d'une quinzaine de personnalités soupçonnées de fraude dans la passation de plusieurs marchés de travaux publics entre une société (*Global Service*) et la commune de Naples. On trouve parmi les inculpés un entrepreneur de renom (Alfredo Romeo, qui donnera

---

<sup>31</sup> Mattina Cesare, 2003, *La régulation clientélaire. Relation de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse de science politique, Grenoble

<sup>32</sup> Cilento Marco, 2000, *Governo locale e politiche simboliche. Il caso Bagnoli*, Liguori, 236 p. ; Iaccarino Lucio, 2005, *La rigenerazione. Bagnoli: politiche pubbliche e società civile sulla Napoli post-industriale*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 256 p.,

<sup>33</sup> Amatore Erica dir., 2003, *Capitale sociale e classe dirigenti a Napoli*, Ed. Carocci, 270 p.

<sup>34</sup> Catanzaro Raimondo, Piselli Fortunata, Ramella Francesco, Triglia Carlo, 2002, *Comuni nuovi: il cambiamento nei governi locali*, Il mulino, 642 p. ; Brancaccio Luciano, Zaccaria Anna Maria, 2007, *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Rapport de recherche, 208 p.; Martone Vittorio, 2009, *La sfida dei nuovi assetti istituzionali. Le riforme del decentramento a Napoli a Marsiglia tra ceto politico, contesto urbano e partecipazione*, Dottorato in Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Napoli Federico II, 189 p.

<sup>35</sup> Zaccaria Anna Maria dir., 2009, *Politiche Territoriali. L'Esperienza irpina*, Francoangeli Ed.

son nom à *l'affaire*), deux assesseurs (dont celui aux finances récemment démissionnaire), deux anciens assesseurs, deux parlementaires et un fonctionnaire de la *Guardia di Finanza*. Le principal chef d'inculpation concerne les conditions dans lesquelles ont été rédigées quatre délibérations communales qui auraient attribué, *de facto*, une vaste mission de constructions et de gestion de services publics à l'entreprise *Global Service*. La presse ouvre ses colonnes à des commentaires de spécialistes de la vie politique napolitaine (historiens, philosophes, écrivains) et les jugements avancés pour qualifier l'affaire sont immédiatement extraordinairement sévères et définitifs : « *tremblement de terre* », « *tragédie* », « *institutions bafouées* », « *champ de ruines* ».

### *Le récit d'un système en faillite*

Dans les jours qui suivent l'inculpation de l'homme d'affaires, la presse consacre une place considérable à la description du dossier, suggérant un double parallèle d'une part avec la célèbre opération de justice *Tangentopoli*<sup>36</sup> qui a ébranlé le système politique italien au début des années 90 et d'autre part avec le cancer de la criminalité organisée à Naples. Le diagnostic sur la « *faillite du système politique* » est récurrent dans les analyses, avec des éditoriaux souvent cinglants qui évoquent à l'envi l'incompétence et la corruption des élus locaux. Au niveau national, le Ministre de l'intérieur est saisi sur une éventuelle dissolution du conseil communal et le président de la République (originaire de Campanie et ancien dirigeant du parti communiste à Naples) est sollicité pour donner son avis. L'icône de la ville, Sofia Loren, déclare à la presse locale : « *Naples va se relever, notre ville ne mérite pas ça* ». Le Cardinal Sepe (premier personnage de l'Eglise en Campanie et personnalité très populaire à Naples) souligne lors de son homélie de Noël que « *les riches et les puissants sont enfermés dans les ténèbres, salissant le vivre ensemble civil* ». Plusieurs articles suggèrent que la collectivité régionale est aussi « *dans le viseur de la justice* », non seulement sur la question des *rifiuti* (dossier présenté plus haut) mais aussi sur la programmation de logements sociaux. L'affaire possède dorénavant une dimension nationale. Tous les partis prennent position, le Gouvernement est interpellé, plusieurs personnalités exigent la démission du conseil communal, voire de l'exécutif régional. D'autres « *scandales* » urbains et régionaux sont évoqués dans la presse locale et nationale. Dans le quotidien *La Repubblica*, le journaliste Roberto Saviano (qui vit alors dans la clandestinité sous protection policière depuis la parution de son ouvrage *Gomorra*) rédige un long article intitulé « *La corruption inconsciente qui enfonce le pays* ». L'implication du président de la région et ex-maire mythique de la ville est souvent évoquée dans les analyses.

Huit jours seulement après l'annonce du *scandale*, la presse présente des fragments de l'interrogatoire du principal inculpé (l'entrepreneur Alfredo Romeo). On peut ainsi lire de longs extraits des écoutes téléphoniques qui ont alimenté l'essentiel des soupçons des juges et qui constituent apparemment les preuves principales de l'accusation. La maire de Naples est assiégée par la presse et ses déclarations font systématiquement la Une sur un mode polémique et sensationnaliste. Le dossier fonctionne dorénavant comme un feuilleton quotidien avec des révélations, des controverses et des rebondissements. Pendant les fêtes de fin d'année, c'est l'attente de la formation d'une nouvelle *junte* communale qui fait les gros titres. Sa nomination, effectuée début janvier 2009, consacre l'arrivée de six nouveaux assesseurs, essentiellement des universitaires (que des journalistes nomment alors le « *team des académiques* ») et la formation d'une majorité politique fragile au conseil communal (où plusieurs alliés du Parti Démocratique ont pris leurs distances). Nous rencontrons durant cette période plusieurs des protagonistes de *l'affaire Romeo* dans le cadre de notre série d'entretiens individualisés. Les témoignages obscurcissent plus qu'ils n'éclairent notre compréhension du dossier tant les « *preuves* » de cet imbroglio juridico-politique paraissent ténues et contradictoires.

Début janvier, le dossier se déplace, sur le plan médiatique, vers les questions du fonctionnement et du leadership du Parti Démocratique en Campanie et à Naples. Le parti envoie en Campanie un commissaire spécial et la presse se fait l'écho des nombreux conflits

---

<sup>36</sup> Les « pots de vin dans la ville », au cœur de la série d'enquêtes judiciaires en 1992 et 1993 médiatisée sous le terme *mani pulite* (« mains propres »).

qu'il doit arbitrer aux échelons communal, provincial et régional (où l'alliance bigarrée du Parti Démocratique est majoritaire), mais aussi dans le dialogue avec les instances nationales. Un scandale éclate lorsque la presse révèle que la maire de Naples a enregistré à son insu le premier entretien qu'elle a accordé au commissaire du parti pour se protéger d'éventuelles manipulations de ses propos. Ce « *Watergate napolitain* » suscite des réactions très vives et s'achève avec la destruction médiatisée de la bande d'enregistrement. Parallèlement, la première magistrate de la ville annonce la relance des « *forums d'écoute* » auprès des citoyens et adresse une vibrante lettre ouverte aux habitants de la ville pour plaider son attachement à la démocratie locale.

A partir de la mi-janvier 2009, l'affaire *Romeo* cède progressivement le pas aux conflits partisans liés à la perspective des élections provinciales et européennes en juin 2009. Au sein de la section provinciale du PD, une intense compétition politique prend publiquement forme pour le leadership provincial, le système des candidatures à la candidature reposant sur une élection primaire ouverte à tous les habitants. Parallèlement, d'autres dossiers concernant la corruption et les dysfonctionnements dans les administrations locales réapparaissent ou émergent sur le devant de la scène entre janvier et mars 2009. Certains concernent l'administration régionale (l'utilisation privative de voitures de service à la région, le salaire trop élevé des assesseurs, la location de 53 appartements à des personnalités à des prix hors marché, un rapport comparatif sur la mauvaise utilisation des fonds européens, un autre sur les consultances « *d'oro* » accordées début 2000 à des bureaux d'étude, une polémique sur la réorganisation des services dans la politique régionale de la santé). D'autres concernent l'administration communale : un rapport comparatif classant Naples au dernier rang sur le plan de l'efficacité budgétaire ; un rapport concernant la gabegie dans le service des contraventions ; une polémique sur les défaillances budgétaires de la politique touristique ; un scandale sur les faux emplois dans la société de nettoyage de l'aire métropolitaine ; un dossier sur le problème récurrent des parkings *abusifs* au centre ville... La presse évoque aussi souvent le dossier des déchets à Naples (avec des révélations ciblées sur le rôle du président de la région lorsqu'il était commissaire du Gouvernement) et elle consacre plusieurs articles sur ce thème jusqu'à l'inauguration du nouvel incinérateur de la ville fin mars avec la venue du Président du Conseil du Gouvernement italien.

### *Les liaisons dangereuses*

Pour suivre ce feuilleton politico-judiciaire, nous avons utilisé comme principal matériau deux quotidiens (*Il Mattino* et *La Repubblica*) en procédant à l'analyse systématique pendant six mois des analyses parues dans les pages locales (l'édition de Naples) et dans les éditions nationales (principalement les articles relatant des événements mettant en cause les institutions locales et la classe politique). Une attention particulière a été consacrée aux points de vue et interviews auprès de personnalités de la ville, afin d'esquisser une typologie axée sur les façons de commenter l'affaire et d'évoquer la politique dans la gestion des affaires publiques à Naples et en Campanie.

Ce voyage au cœur des énoncés produits par la presse donne la curieuse impression d'une grande pièce de théâtre alimentée, au jour le jour, par une succession non contrôlée d'événements, de déclarations officielles et de points de vue contradictoires. L'intensité du spectacle provient de la capacité des acteurs et des observateurs à mettre en scène les termes d'une véritable dramaturgie. En décembre 2008, dès l'annonce des premières inculpations sur un dossier pourtant fort mince en termes de contenu, un journaliste intitulait son éditorial « *Romeo et Rosetta* » (prénom de la maire) pour souligner la comédie d'un pouvoir où le maire semblait toujours simultanément le complice et le pourfendeur des milieux affairistes<sup>37</sup>. Assurément, il y avait du Shakespeare dans cette mise en scène du pouvoir à Naples où les premiers rôles semblaient simultanément irrigués de valeurs morales et de piété, dévorés par des passions individuelles, liés par des drames de familles, prisonniers de jeux d'alliance. Pendant plusieurs mois, l'affaire *Romeo* met en scène deux mondes (l'économie et la politique) qui semblent échouer depuis des siècles à penser ensemble le développement de la cité, mais qui

---

<sup>37</sup> Sur le plan historique, la pièce *Roméo et Juliette* se situait à Vérone, ville du Nord. C'est à Naples, ville du Sud, que le journaliste a malicieusement resitué cette tragédie universelle sur l'amour impossible...

restent éternellement unis par des *liaisons dangereuses* quasi organiques. A travers sa médiatisation, ce dossier de justice dévoile des mécanismes de théâtralisation qui structurent la formulation des enjeux collectifs. Les rôles semblent écrits à l'avance autour de quelques personnages génériques (le corrupteur, le corrompu, le chevalier blanc, le chef) et de nombreux figurants (victimes, témoins, complices, traîtres). Comme au théâtre, tout se passe comme si la mise en intrigue était beaucoup plus importante que les faits eux-mêmes : l'*affaire Romeo* n'est quasiment jamais traitée dans sa substance, c'est-à-dire en lien avec les objectifs et les impacts des politiques communales et provinciales en matière de transports, de logement ou d'emploi.

De décembre 2008 à mai 2009, le récit s'est nourri au rythme effréné d'une succession d'épisodes sur la *comédie du pouvoir*. Bien que les soupçons de corruption concernent des faits embryonnaires et à faible impact sur les politiques finalement mises en œuvre, les médias locaux ont présenté la pièce à la manière d'un conte moral dénonçant l'état politique déliquescence des administrations locales. La mise en intrigue reposait sur des jeux de rôles tranchés avec un corrupteur, des corrompus, des complices, des traîtres et des victimes. Au fil des témoignages, chacun validait un scénario inéluctable inscrit dans le temps long de la ville (la corruption généralisée dans les administrations et dans le monde politique local), scénario déplorant des impasses non surmontables en matière d'éthique politique. Et personne ou presque ne s'est inquiété ou étonné de la minceur du délit initial, comme si la corruption constituait un ressort constitutif et non discutable de cette *commedia dell'arte*...

## 2. DES RESSORTS PASSIONNELS ET NARRATIFS

Les quatre résultats présentés, qui soulignent chacun à leur façon la place surdimensionnée des enjeux symboliques dans la vie politique napolitaine, nous incitent à approfondir la question des conditions de médiation, de traduction et de transcodage en présence. Pour relever le défi, nous souhaitons opérer en deux temps. Il semble d'abord nécessaire de faire un détour par les essais (académiques et littéraires) qui étudient Naples sur le temps long de son histoire et de ses *sentiers de dépendance*<sup>38</sup>. Il s'agit ici d'étayer le constat d'une ville prisonnière de ses traumatismes historiques et d'un *esprit des lieux* qui conditionnerait puissamment l'activité de ses élites politiques locales. Dans un second temps, nous mobiliserons des outils analytiques tirés des *Cultural Studies* et de la *Narrative Policy* pour esquisser un schéma interprétatif plus global intégrant le rôle décisif des émotions et du langage dans la construction des jugements politiques. Même, si ces approches occupent traditionnellement une place controversée et plutôt secondaire en science politique, il nous semble qu'elles permettent avantagement de prendre au sérieux la place structurante des passions dans les processus politiques de domination et de représentation. Vu sous un angle narratif et contextualisé, le cas napolitain donne peut-être à voir avec une acuité remarquable comment la démocratie locale s'alimente d'une dynamique où la politique peut jouer *contre* les politiques publiques. Sans doute ce résultat n'est-il pas spécifique à Naples. Mais le cas napolitain, dans ses excès apparents, facilite l'énoncé de l'hypothèse selon laquelle les niveaux de confiance dans la politique et de défiance vis à vis des politiques publiques se construisent d'abord sur les ressorts territorialisés de l'idéal démocratique.

### *Le poids des traumatismes du passé*

Au début de notre enquête sur le système politique à Naples, le protocole de recherche que nous souhaitons appliquer reposait sur des outils relativement standardisés dans les champs académiques de la sociologie des élites et de l'analyse des politiques publiques. Mais rapidement, la collecte des données nous a confronté à un défi analytique particulier : les énoncés paradoxaux que nous recueillions semblaient très souvent en porte à faux ou en

---

<sup>38</sup> Pierson Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, n° 94, p. 251-267.

dissonance avec nos connaissances sur le métier d'élus locaux, sur la gouvernance urbaine, sur la circulation des idées ou encore sur les nouvelles dynamiques d'institutionnalisation liées à la décentralisation. En effet, les motifs politiques de désillusion et de ferveur, tels que nous les avons identifiés à Naples, ne permettent ni de valider ni d'invalider les principaux schémas explicatifs qui traitent du pouvoir et de la représentation dans les systèmes politiques locaux. Ces motifs nous informent plutôt sur le lien complexe qui se tisse entre les enjeux politiques et leur formulation. La défaite supposée du politique repose sur des représentations (en termes de clientélisme, de corruption, de violence et de dysfonctionnements bureaucratiques) qui ne rendent que très partiellement compte du double processus de mobilisation des acteurs dans des instances collectives et d'adhésion des individus à des valeurs communes. L'épaisseur symbolique de cette équation implique sans doute de revenir à la question classique du temps long dans la formation du jugement politique.

Pour progresser sur cette voie, nous avons pris un chemin de traverse en consultant les essais consacrés à la trajectoire socio-historique et culturelle de Naples. Dans ce domaine, la production académique et littéraire révèle une prolifération d'ouvrages, de carnets de voyages et d'essais critiques. Dès le 17<sup>ème</sup> siècle (où il n'était guère de grand auteur qui ne donnait son avis sur la ville), on constate une fascination des intellectuels pour la cité de Virgile et sur l'énigme de sa troublante anti-modernité. Le romancier Raffaele La Capria commente par exemple cette étrangeté en soulignant que l'universalité de Naples se présente dans les romans comme la mise en abyme d'une série d'images que les habitants entretiennent pour contenter les oreilles étrangères<sup>39</sup> : les Napolitains joueraient volontiers la comédie de la décadence et de l'impuissance pour satisfaire une *culture de commande* venue de l'extérieur. Dans la préface française de *L'harmonie perdue*, Vincent d'Orlando note sur ce point une particularité napolitaine : alors qu'il existe des œuvres fortes centrées sur la singularité des métropoles (Joyce à Dublin, Dickens à Londres, Sue à Paris...) et des héros de romans attachés de façon identitaire à des villes (dans la plupart des grandes villes italiennes notamment), le *paraître napolitain* ne condense dans la littérature qu'une impressionnante série de stéréotypes et de mythes qui semblent interdire la compréhension de ce que Raffaele La Capria nomme *l'être napolitain*.

En consultant les ouvrages sur l'histoire de Naples à l'aune de cette hypothèse, on voit tout l'intérêt analytique qu'il pourrait y avoir à considérer la mise en récit du politique comme un puissant révélateur de la question démocratique. Trois figures de style se détachent notamment qui dessinent un rapport singulier à la politique : le récit des événements traumatiques qui forgent l'identité collective de la ville, les promesses électorales qui balisent le périmètre des enjeux de pouvoir, enfin les stéréotypes qui limitent le rôle des autorités publiques dans la défense de l'intérêt général.

### *Injustice et fatalisme*

On présente souvent Naples au miroir des traumatismes qui hantent la ville tout au long de son histoire, et ces arguments permettent d'expliquer ou de justifier pour partie les crises et les blocages de l'action publique contemporaine. Parmi les œuvres littéraires qui éclairent crûment ces sentiers de dépendance en apparence plus culturels qu'institutionnels, on pense immédiatement à *La peau* de Malaparte<sup>40</sup>, roman-témoignage hors du commun où l'auteur raconte, en officier italien mobilisé en 1943 dans la ville, comment les habitants vivent l'occupation par l'armée américaine. Malaparte consacre plusieurs passages à l'analyse du comportement des habitants vis-à-vis des autorités qui dirigent la ville (les soldats Américains et l'administration italienne). Il utilise notamment un artifice littéraire efficace (le récit de ses conversations amicales avec un Colonel américain féru de littérature française) pour tenter d'expliquer « *l'abîme de honte et de douleur* » qui saisit la population dans cette période troublée. On trouve alors plusieurs passages éclairants sur la singularité historique des lieux : « *Naples, lui disais-je, est la ville la plus mystérieuse d'Europe, la seule ville au monde qui n'ait pas péri comme Ilium, comme Ninive, comme Babylone. C'est la seule ville au monde qui*

<sup>39</sup> Raffaele La Capria, 2001, *L'harmonie perdue. Fantaisie sur l'histoire de Naples*, Ed. L'Inventaire, 267 p.

<sup>40</sup> Malaparte, 1949, *La peau*, Ed. Denoel, 438 p.

*n'a pas sombré dans l'immense naufrage de la civilisation antique. Naples est un Pompei qui n'a jamais été enseveli. Ce n'est pas une ville, c'est un monde. Le monde antique pré-chrétien, demeuré intact à la surface du monde moderne. Vous ne pouviez pas choisir, pour débarquer en Europe, d'endroit plus dangereux que Naples* » (p. 57). Le romancier décrit aussi le sentiment paradoxal de liberté et d'oppression qui résulte de cette empreinte historique exceptionnelle. A la question d'un Général américain sur les temples et les dieux des vaincus que l'armée devrait respecter pour s'assurer durablement la paix civile, Malaparte répond laconiquement : « *Notre faim, notre misère, notre humiliation* » (p. 250). Au fil des pages, le lecteur mesure à quel point les Napolitains ont vécu la *libération* italo-américaine au tamis d'une représentation de l'autorité publique où prédominaient des sentiments exacerbés d'injustice et de fatalisme.

Cette double représentation inscrite dans l'histoire longue de la ville semble toujours présente dans les discours contemporains sur la révolte (la résistance au pouvoir qui nie l'identité collective) et sur la déchirure (la conviction que la ville n'est jamais vraiment entrée dans l'ère de la civilisation industrielle). L'histoire napolitaine paraît imprégnée de toute une série d'événements (personnages, occupations, insurrections, drames, défaites) qui hantent la mémoire collective. Le plus emblématique concerne sans doute Masaniello, ce héros mythique, modeste pêcheur qui prît la tête en 1647 d'un mouvement de révolte contre les receveurs des impôts et fût même, pendant sept jours, le maître absolu de la ville. Les romanciers font facilement mention du personnage et l'évocation de son fait d'armes entre automatiquement en écho avec la fierté de la *plèbe napolitaine* (opprimée mais insoumise). C'est aussi l'occasion pour les romanciers de souligner le rôle de mise à distance de l'espace public joué par les *Lazzari*, ces chefs de bandes toujours placés en médiation ambiguë avec le gouvernement.

Trois autres marqueurs reviennent dans les récits avec la même puissance évocatrice pour symboliser l'injustice et le fatalisme propres à l'histoire collective napolitaine : le dénouement sanglant de la *contre-révolution* controversée en 1799 (avec l'extermination de l'*intelligentsia* et le déclin irrémédiable de la bourgeoisie) ; la création de l'Etat italien en 1860 (qui consacre Rome comme capitale en reléguant l'Italie du Sud et Naples au second plan) ; les journées d'insurrection de septembre 1943 (où les « pulsions primitives » des habitants prennent apparemment le dessus sur la protestation sociale organisée<sup>41</sup>). Dans ces trois traumatismes que personne n'ignore à Naples et que les grands auteurs décrivent abondamment, on trouve un condensé de représentations sur l'impossibilité des individus à faire confiance au collectif. Domenico Rea propose ici une interprétation qui insiste sur l'opposition ancienne entre le public et le privé : « *Lorsque Rome croît sur ses fatales collines, vierges et guerrières, Naples a déjà le ventre mou de la dernière philosophie grecque, si ambiguë (...) un état de pernicieuse sagesse. Elle s'est déjà rendu compte que le privé vaut cent fois le public, le social et le politique. Elle sait que, pour chacun, la vie est un fait individuel : une fois passée, elle ne sera ni regrettée, ni commémorée par qui que ce soit. Et le carpe diem deviendra le Dieu de cet univers* » (p. 8)<sup>42</sup>. Raffaella La Capria évoque pour sa part avec insistance la *déchirure* de 1799 lorsque coule le sang de la République parthénopeenne<sup>43</sup>. Notant le péché originel d'une autobiographie des individus qui se confond toujours avec l'histoire de leur ville, l'intellectuel napolitain constate que la disparition de la bourgeoisie en 1799 (à partir d'événements « *d'une violence inouïe* », rappelle-t-il) opère une déchirure radicale entre les *Lazzari* d'un côté et les classes moyennes et l'administration de l'autre. Il note aussi que c'est durant cette période que le dialecte s'impose comme le symbole du refus de toute transformation sociale. Dominique Fernandez, qui a consacré un roman magistral à l'histoire d'un castrat dans la période où *Naples l'hermaphrodite* rayonnait encore de mille feux culturels sur l'Europe<sup>44</sup>, note pour sa part avec mélancolie que « *Jamais on ne soulignera assez le désastre de cette année 1799* » où tout ce que la ville comptait en vertu, en culture et en intelligence fut décapité ou pendu<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Gribaudo Gabriella, 2003, « Naples 1943. Espaces urbains et insurrection », *Annales*, N° 5, p. 1079-1104.

<sup>42</sup> Rea Domenico, 1991, *Visite privée. Naples*, Ed. Chêne, 160 p.

<sup>43</sup> Raffaella La Capria, 2001 op. cit.

<sup>44</sup> Fernandez 1974 op. cit.

<sup>45</sup> Fernandez Dominique, 1983, *Le volcan sous la ville*, Plon, 189 p.

## Une ville au purgatoire

Aux stigmates de 1647 et 1799, les récits sur 1860 et 1943 surimpriment un puissant sentiment de fatalisme. Tous les historiens en conviennent : la ville semble s'être immobilisée à partir du 19<sup>ème</sup> siècle dans une posture antimoderne alors même qu'elle rayonnait culturellement de mille feux jusque là<sup>46</sup>. Les événements collectifs qui restent dans la mémoire collective sont dorénavant surtout ceux qui figent cette cicatrice sur des révoltes identitaires incomprises. Vue de Naples, l'unité italienne se fait en 1860 dans la douleur et la ville est *libérée* en 1943 dans l'ambiguïté. Dans les deux cas, les romanciers insistent sur un second virage manqué (après celui des Lumières) : l'absence de développement économique qui caractérise Naples dans une période où les autres métropoles connaissent une expansion sans précédent. L'immigration et l'échec industriel deviennent ainsi des fatalités historiques, la région s'appauvrit, les outils de modernisation font défaut, les Napolitains se résignent à la misère ou à l'exil. Quelques ouvrages célèbres immortalisent cette imagerie de l'immobilisme napolitain qui débouche sur une impuissance presque poétique : *Le ventre de Naples* (Matilde Serao), *La mer ne baigne pas à Naples* (Anna Maria Ortese), *Les Deux Naples* et *Spaccanapoli* (Domenico Rea), *Montedidio* (Erri De Luca), *L'or de Naples* (Giuseppe Marrota), *Tre Romanzi di una giornata* (Raffaele La Capria). Ces fresques entrent aussi en phase avec les traumatismes physiques qui meurtrissent la ville à intervalle régulier depuis plusieurs siècles, Naples étant particulièrement touchée par les épidémies, les éruptions du Vésuve, les tremblements de terre... Dans *L'harmonie perdue*, Raffaele La Capria note que l'on a parfois le sentiment que les romanciers ont gommé de leur répertoire les événements héroïques ou exemplaires de la cité (notamment le rayonnement politique, culturel et intellectuel du 17<sup>ème</sup> siècle) pour leur préférer une esthétique mélancolique de la résignation (le *pauvre peuple* de Serao, le baroque esthétisant de Fernandez, le romantisme décadent de Malaparte...). Cette esthétique aurait pour fonction, nous dit l'auteur, de maintenir l'harmonie de Naples au prix d'artifices qui gommant les conflits et la politique. C'est l'âme des Napolitains qui intéresse les auteurs, dans l'illusion entretenue que la réalité n'est saisissable qu'à la condition de rester immobile, sans lunettes<sup>47</sup> ni tentatives de dégrisement.

En 2008, le philosophe Aldo Masullo s'intéresse frontalement à cette empreinte historique particulière en publiant un ouvrage d'entretien qui est entièrement consacré à la question du *Napoli, siccome immobile*<sup>48</sup>. Son hypothèse principale tourne autour du constat qu'à Naples, les intellectuels ont arrêté, depuis longtemps, de se poser des questions. L'universitaire mobilise la métaphore du purgatoire pour illustrer son propos : les âmes sont en attente, dans un surplace de plusieurs siècles, comme si la cité était sortie de l'histoire au fil de traumatismes particuliers. Avec trois chapitres décrivant successivement la cité *dérailée*, *suspendue* et *désillusionnée*, le philosophe montre comment le récit historique des intellectuels s'est focalisé sur les explosions mentionnées plus haut (la révolte de Masaniello, les exécutions de 1799, les émeutes de 1860, les quatre journées de 1943) sans jamais parvenir à imaginer les conditions collectives du virage vers la modernité. Il note que la posture des Napolitains est narcissique et souvent tournée vers le passé, défendant l'idéal d'une société locale sans classes ni hégémonie, acceptant le maintien de profondes disparités entre les hommes et entre les quartiers. Aldo Masullo montre aussi que l'on trouve parfois trace de diagnostics dissonants qui réfutent cette fatalité (notamment dans des textes de Machiavel, Nietzsche, Pasolini, Goethe et Gramsci) mais que ces analyses n'ont pas permis d'inverser le diagnostic dominant sur l'immobilisme dans la contemplation du passé<sup>49</sup>.

Ces épisodes traumatiques sur la mémoire de la ville constituent, dans leur radicalité, autant d'indices sur ce que les spécialistes de l'école de Chicago nomment *l'esprit des lieux*<sup>50</sup>. Il reste à savoir comment articuler cette construction politique des représentations collectives locales avec l'histoire et l'historicité des États Nations et des différents styles nationaux de

<sup>46</sup> Barbrier Patrick, 2012, *Naples en fêtes. Théâtre, musique et castrats au XVIIIème siècle*, Paris, Grasset, 198 p.

<sup>47</sup> La métaphore est utilisée par Anna Maria Ortese dans lorsque sa jeune héroïne myope perd tout espoir le jour où elle chausse pour la première fois des lunettes...

<sup>48</sup> Masullo Aldo (interview per Scamardella Claudio), 2008, *Napoli siccome immobile*, Ed. Guida, 257 p.

<sup>49</sup> Il est amusant de noter que cette imagerie de l'attente perpétuelle de quelqu'un ou quelque chose est magistralement mise en scène, deux fois par an, par l'archevêque de Naples au terme d'une procession où ce dernier célèbre le miracle de San Gennaro (saint patron et protecteur de Naples) avec la mystérieuse ampoule de sang liquéfiée pour l'occasion.

<sup>50</sup> Garden Maurice, Guillaume Pierre, Lacave Michel et al., 1986, *L'esprit des lieux : localités et changement social en France*, Paris, Éditions du CNRS.

gouvernement et d'administration. Dans une entreprise intellectuelle collective consacrée à *la présence du passé* en Italie<sup>51</sup>, Marc Lazar souligne la rudesse des controverses académiques entre les historiens lorsqu'il faut décrypter le « *passé qui ne passe pas* » sur des thématiques aussi diverses que la Résistance, le fascisme, le communisme, la République, les partis, les mouvements sociaux. De redoutables clivages idéologiques semblent brouiller les diagnostics universitaires, comme si la concurrence entre les entrepreneurs de mémoire interdisait les avancées académiques plus qu'elle ne les stimulait.

### *La politique contre les politiques publiques*

C'est sur cette irréductibilité apparente des points de vue que nous souhaitons conclure l'enquête. En enfermant toujours les analyses sur Naples dans ses multiples étrangetés historiques, socioéconomiques et politiques, les observateurs valident (plus ou moins consciemment ou explicitement) l'idée selon laquelle la démocratie s'est arrêtée aux portes de la ville. Les résultats de notre recherche suggèrent pourtant que ce diagnostic sur ce qui s'apparenterait à une *anti-modernité démocratique* ne va pas de soi et que l'extrême intensité des jeux politiques locaux pourrait révéler, au contraire, des invariants universels sur les traumatismes, les promesses et les stéréotypes du jeu politique urbain. Mais comment explorer cette hypothèse sur un cas d'école en apparence aussi singulier et complexe ? A la fin des années 70, deux sociologues français, Lucien Sfez et Alain Médam, ont tenté l'aventure intellectuelle en montrant tout l'intérêt qu'il pourrait y avoir à emprunter les voies escarpées de la symbolique politique et du comparatisme critique. Leurs travaux ouvraient la voie d'un possible renversement de perspective qui mérite attention.

Le premier a réalisé une enquête approfondie dans les réseaux politiques napolitains en 1978. Lucien Sfez ouvre le récit de son voyage initiatique en constatant, dubitatif, que les Napolitains « *savent encore danser ensemble. Car elle tient, leur corde. Elle s'appelle démocratie.* » (p.7)<sup>52</sup>. Souhaitant échapper au vertige du « *réservoir infini de toutes les histoires singulières* » (parce que, confesse-t-il, « *j'ai eu la chance de ne pas être historien* » p. 10), le sociologue mène son enquête en allant à la rencontre des élites qui font la ville (élus, fonctionnaires, experts, entrepreneurs, artistes, militants, intellectuels...). Il souligne que « *c'est dans le détail des mœurs, je l'ai appris, que se lisent bien souvent les changements en puissance* ». La mise en récit de son carnet de bord propose une plongée dans les jeux d'acteurs avec la collecte d'une profusion de données hétéroclites (« *Je nageais avec volupté dans le multi-rationnel, la multi-finalité, les multi-mythes* »). Dès l'introduction, il en synthétise les ressorts par un aveu paradoxal : « *l'Etat que j'espérais n'est pas venu à l'appel. (...) N'importe quel figurant prenait sa place, disait « l'Etat c'est moi »* » (p. 31). En cinq chapitres ciselés entremêlant avec talent les descriptions et les commentaires, l'ouvrage questionne les indices de ce *surcodage généralisé* qui donne à Naples l'apparence d'un « *laboratoire permanent de socialité et d'analyses* ». A maintes reprises, le sociologue évoque les problèmes méthodologiques, théoriques et épistémologiques qu'il rencontre pour décrypter la surabondance des symboles en présence. Et dans l'ultime phrase du dernier chapitre, il tient à rappeler son trouble initial : « *Retour en arrière sur mon enquête à Naples. Soupçon de m'être laissé bernier. Ouverture sur les abîmes de la décomposition* » (p. 277). Pour autant, jusqu'aux derniers mots de l'épilogue (« *Des Foucault, Deleuze ou Le Roy Ladurie partout, à 100 000 exemplaires ou rien du tout, connus ou anonymes. Démocratie capillaire à portée immédiate* » p. 288), c'est le diagnostic de la vitalité démocratique qui prédomine.

Le second sociologue, Alain Médam, a opté pour une introspection napolitaine beaucoup moins connectée aux débats intellectuels qui discutaient avec vigueur (et souvent dogmatisme) la place de la politique et des idéologies dans les dynamiques urbaines. Le titre de sa thèse (*Sens et connaissance de la ville*) a donné le ton d'une méthodologie d'enquête reproduite ensuite à l'identique à New York, Montréal, Naples, Marseille et Jérusalem. La démarche consiste à débarquer dans une ville et y vivre sans lecture préalable et sans contact avec les intellectuels<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Lazar Marc (dir.), octobre-décembre 2008, « Italie : la présence du passé », *Vingtième siècle. Revue d'Histoire*, n°100, p.3-208

<sup>52</sup> Sfez Lucien, 1980, *Je reviendrai des terres nouvelles. L'Etat, la fête et la violence*, Paris, Hachette, 290 p.

<sup>53</sup> Médam Alain, 1998, *Villes pour un sociologue*, Paris, L'Harmattan, 256 p.



De ses plongées successives *intra muros*, le sociologue tire une réflexion critique sur *la raison dérangée* (titre du travail sur New York) qui permet le *réenchantement du monde* dans les villes. Constatant que « *la ville est un nœud à chaque fois singulier* », il juge que ce sont les forces et les formes qui la composent qui lui permettent de *tenir ensemble*. L'équilibre se construit sur des oppositions structurantes (la verticalité et l'horizontalité à New York, les tensions linguistiques à Montréal, le morcellement de l'urbanisation à Jérusalem, le cosmopolitisme à Marseille). A Naples, c'est « *la rencontre intime, tragique et permanente de la vie et la mort* » (p. 61) qui opère pour stabiliser l'état gazeux, turbulent et instable de la cité. La ville est agitée de formes et de forces que la presse entretient en annonçant des événements qui révèlent, dans ce lieu, un secret qui lui est propre. Pour Alain Medam, le baroque de Naples est une façon d'exister, comme si toute la profondeur de son histoire se cachait en surface, dans l'expression multiforme de cette ville en suspension et au purgatoire.

En étudiant la cité napolitaine sous cet angle esthétique et sensoriel (presque littéraire), les deux sociologues mettent à jour ce que constitue, pour le regard du politiste, une énigme et un angle mort : le *vivre ensemble* qu'ils analysent non seulement se désintéresse des logiques d'action publique, des institutions et du pouvoir coercitif, mais plus encore, il s'y oppose, il s'en démarque, il en conteste les dimensions hiérarchiques et régulatrices. Nous souhaitons conclure cette étude en plaidant une plus grande ouverture de la science politique à l'étude de ces ressorts passionnels de la politique et de leur impact sur la formation de l'idéal démocratique. La posture nous incite à mobiliser deux voies analytiques, respectivement culturaliste et narrative, qui occupent une place controversée au sein de la discipline. Nous formulons pour hypothèse autant épistémologique que méthodologique que ces approches pourraient permettre de mieux penser, à l'instar de Pierre Clastres diagnostiquant *La société contre l'Etat*, la politique contre les politiques publiques dans les grandes métropoles urbaines.

### *Culture, identité et différenciation*

De façon explicite et assez audacieuse, la voie culturaliste a été empruntée dans les années quatre-vingt-dix par Robert Putnam dans sa tentative d'explication scientifique et quantifiée sur les différences de *performance institutionnelle* entre les régions italiennes<sup>54</sup>. Mais l'entreprise intellectuelle a rapidement été disqualifiée par une grande partie des politistes au motif du manque de rigueur de son protocole de recherche et de la trop grande sophistication de son modèle théorique<sup>55</sup>. La démarche sociologique s'inscrivait dans la lignée du remarquable tournant analytique opéré par Gabriel Almond et Sidney Verba sur la *Civic Culture*<sup>56</sup>. Leur analyse, qui visait à démontrer statistiquement les corrélations entre culture et structure politiques, a été brouillée par le déploiement des recherches anthropologiques et historiques sur cette période<sup>57</sup>. Et les *culturalistes* se sont progressivement éloignés de la science politique, privant la discipline d'informations précieuses sur les variables socioculturelles qui orientent les sentiments politiques de confiance et de défiance dans chaque contexte territorial (ce que l'anthropologue Marshall Sahlins identifiait comme *l'agencement différencié des légitimités* dans les processus micro-culturels de communication sociale<sup>58</sup>).

Ces questionnements sont au cœur du mystère napolitain : dans leur éveil à la politique comme dans leur façon de concevoir le pouvoir, les élus locaux sont animés et conditionnés par des affects qui échappent visiblement aux seules logiques d'efficacité et d'intérêt. Dans le livre d'hommage sur les *chemins de traverses* empruntés par Philippe Braud<sup>59</sup>, James Jasper rapporte qu'un collègue de Talcott Parsons avait parlé dans les années soixante de *court-circuit* pour qualifier ces symboles qui brouillent le jugement rationnel des acteurs. Le sociologue américain

<sup>54</sup> Putnam Robert D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.

<sup>55</sup> Rayner Hervé, 1998, « Le point de vue aérien de Robert Putnam. A propos de Making Democracy Work », *Politix*, Vol. 11 n° 42, p. 179-204.

<sup>56</sup> Almond Gabriel A., Verba Sidney, 1963, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press.

<sup>57</sup> Cefaï Daniel (dir), 2001, *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.

<sup>58</sup> Sahlins Marshall, 1980, *Critique de la sociobiologie*, Paris, Gallimard.

<sup>59</sup> Sommier Isabelle, Crettiez Xavier, 2012 (dir.), *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes, 358 p.

rappelle les voies originales alors ouvertes par l'école américaine dans les champs de la psychanalyse freudienne puis de la psychologie sociale, notamment théorisé sur le phénomène de *condensation* des émotions en dehors de toute condition normative<sup>60</sup>. En France, on doit à Philippe Braud la promotion des travaux sur les dimensions émotionnelles de la politique à l'étude successive du rituel de l'acte de vote, des célébrations puis des ressorts intimes du sentiment catholique (ses *disciples* élargissant le spectre en travaillant indifféremment sur l'exercice du pouvoir, les troubles identitaires, les conflits, les médias). Le cas napolitain montre assurément tout l'intérêt qu'il y aurait à (r)établir des passerelles avec les *Cultural Studies* et les approches sur la place des émotions dans la politique. Les quatre focales présentées dans la première partie montrent à quel point les passions territorialisées structurent la représentation que les Napolitains ont de la place et du rôle de la puissance publique dans les régulations collectives. L'adhésion à la politique se cristallise sur des repères de rejet et d'incarnation qui sont directement corrélables avec l'épaisseur historique de la culture locale. L'intensité des affects politiques exprimés et l'acceptabilité des politiques publiques mises en œuvre semblent ainsi étroitement imbriquées. Les supposées *singularités* napolitaines nous renseignent donc sur le sens que les acteurs attachent effectivement à leurs activités et à leurs jugements.

Notons à cet égard toute l'utilité des chantiers pluridisciplinaires ciblés sur des objets génériques. On pense par exemple aux travaux critiques concernant l'urbanisme à Naples<sup>61</sup> ou encore à ceux sur le clientélisme en Europe du Sud<sup>62</sup>. Les premiers montrent qu'une *lecture chronologique séculaire* des stéréotypes napolitains dévoile, derrière l'archétype du chaos urbain et de la jungle politique, des stratégies de stratification sociale, des logiques de régulation publique et des effets de segmentation qui spécifient la métropole dans ses pratiques tant avant-gardistes qu'archaïques. Les seconds montrent comment la professionnalisation politique s'accommode et se nourrit de l'échange politique aux frontières de la corruption. Les auteurs soulignent notamment que le clientélisme constitue moins un dysfonctionnement démocratique qu'une double logique de don et de séduction au cœur des tensions électorales.

D'un point de vue de science politique, les éclairages par la culture civique et par les émotions politiques permettent de mieux comprendre comment les identités territoriales interagissent avec les enjeux d'action publique. Loin des visées normatives de Robert Putnam sur les critères du *buon governo*, il s'agit d'orienter le défi analytique sur la question de la gouvernabilité des villes. A cet égard, le concept de *transcodage* mobilisé par Pierre Lascoumes (qu'il préfère aux notions de gouvernement, de gouvernance ou de traduction) suggère un cadre théorique séduisant pour prendre au sérieux les phénomènes d'action collective qui débordent le cadre classique de l'Etat et qui échappent aux raisonnements centrés sur des rationalités sectorielles ou logistiques : « *Face aux changements sociaux, le transcodage est en quelque sorte la lutte pour la maîtrise des réseaux d'action publique, de leurs frontières, de leurs acteurs, de leurs intermédiaires, de leurs productions et des significations communes données aux interactions qui en assurent la cohésion* » (p.338)<sup>63</sup>. Par rapport aux diagnostics désabusés d'Alain Médam et de Lucien Sfez sur le tourbillon des symboles qui défient toute rationalité politique à Naples, cette approche a l'avantage d'arrimer les dispositifs d'action publique aux significations que les acteurs leur donnent concrètement dans chaque contexte d'action collective. Les résultats présentés dans la première partie sur les *éligibles passionnés* et sur le *pouvoir incarné* perdent de leur mystère dès lors que l'on admet que la radicalité politique, la personnification du leadership et le clientélisme constituent des repères historiques et symboliques décisifs dans la lutte sourde et continue qui anime les réseaux locaux (les partis, les syndicats, les arènes électorales).

---

<sup>60</sup> Jasper James, 2012, « Du symbole à l'émotion : la tradition américaine de la politique symbolique », in Sommier Isabelle, Crettiez Xavier (dir.), 2012, *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes.

<sup>61</sup> Vallat Colette, Marin Brigitte, Biondi Gennaro, 1998, *Naples. Démythifier la ville*, Paris, L'Harmattan, 350 p.

<sup>62</sup> Briquet Sawicki 1998 op. cit.

<sup>63</sup> Lascoumes Pierre, 1996. « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338.

## Langage, pouvoir et résistance

Dans son essai sur *Ce que parler veut dire*<sup>64</sup>, Pierre Bourdieu a analysé la violence symbolique du langage en soulignant combien les détenteurs du pouvoir politique instrumentalisent en permanence la parole pour imposer et justifier leur domination. Assurément, le cas de Naples implique aussi de discuter, c'est notre seconde proposition conclusive, ce supposé *rapport de complicité subie* dans la construction symbolique de la réalité. Les résultats de notre enquête concernant le *collectif omniprésent* comme ceux sur la *comédie du pouvoir* suggèrent que cette puissance du verbe concourt surtout à figer les représentations dans la contestation, l'indignation et la déploration. Les différents registres discursifs de dénonciation que nous avons pu identifier font certes *violence aux choses*, pour reprendre la belle expression de Michel Foucault<sup>65</sup>, mais force est de constater que l'abondance et la complexité des données discursives recueillies ne permet pas de valider le diagnostic constructiviste sur l'hégémonie du langage du pouvoir. Les prises de paroles des différents acteurs engagés dans les arènes politiques locales (élus, fonctionnaires, syndicalistes, journalistes, experts, militants, usagers des services publics, intellectuels...) consacrent en la ritualisant l'idée de l'impuissance publique: les mots sont certes là pour raconter la vitalité du politique (tout événement est sujet à controverses et à mobilisation collective) mais ils mettent toujours en scène de façon passionnelle le scénario de sa défaite, de ses aveuglements et de ses désillusions. Dans tous les discours, c'est le procès de l'action publique qui est instruit concernant la capacité des institutions et de leurs élites à résoudre des problèmes et à trouver des solutions collectives.

En étudiant l'ascension et la chute d'Antonio Bassolino, nous avons suggéré plus haut un parallèle avec les travaux de Pierre Clastres sur la *société contre l'Etat*<sup>66</sup>, lorsque l'anthropologue explique pourquoi le système de chefferie concourt simultanément à consacrer l'autorité symbolique du leader et à le dépouiller de toute autorité coercitive et de toute emprise sur les groupes d'intérêts qui composent la société locale. On pourrait aussi mobiliser les travaux du géographe Edward T. Hall dans son analyse de la culture sensorielle des villes<sup>67</sup>. Dans les deux cas, tout le défi analytique consiste à connecter des hypothèses anthropologiques avec les travaux contemporains sur l'analyse des politiques publiques, et notamment avec les controverses académiques animées qui opposent l'approche dite cognitive à la sociologie urbaine et au néo-institutionnalisme (voire plus récemment aux entrées par les instruments). Dans les travaux qui s'intéressent aux corrélations entre l'ingouvernabilité des sociétés locales et les productions discursives, il faut suivre les investigations qui questionnent l'incapacité des institutions à cristalliser des passions politiques et la difficulté des acteurs professionnels à formuler des référentiels sur le bien commun.

Pour avancer sur cette voie, la dynamique intellectuelle émergente sur l'analyse des politiques publiques favorise l'ouverture d'un débat décisif sur la dimension cognitive des interactions en présence. Dans son approche gramscienne sur la traduction des idées en programmes d'action publique, Pierre Muller a souligné le *dilemme des structures et des acteurs* en articulant deux résultats : d'un côté la formation de *référentiels sectoriels* exprimant une relation dynamique de contraintes sur les agents, de l'autre le rôle des *médiateurs* (experts, praticiens, élus) qui opèrent la transaction avec des enjeux plus globaux<sup>68</sup>. Dans ce schéma d'analyse où le *global* exprime un contexte de sens, c'est précisément la tension global/sectoriel qui pose problème sur le cas napolitain : on n'observe aucune cristallisation entre les idées et les intérêts, comme si les processus de mise à l'agenda des problèmes ne parvenaient à produire ni idéologie, ni doctrine, ni *doxa*, ni matrice cognitive<sup>69</sup>. A ce stade de l'analyse, il faut sans doute mobiliser les travaux qui différencient les arènes, lieux d'affrontement entre acteurs, des *forums*, lieux de traduction des problèmes en priorités collectives. Avec cette entrée, qui fait écho à la

<sup>64</sup> Bourdieu Pierre, 1982, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard.

<sup>65</sup> Foucault Michel, 1966, *Les mots et les choses. Une archéologie des sciences humaines*, Paris, Gallimard, 404 p.

<sup>66</sup> Clastres 1974 *op. cit.*

<sup>67</sup> Hall Edward T., 1966, *The Hidden Dimension*, New York, Doubleday, 201 p.

<sup>68</sup> Muller Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, n° 1 vol. 55.

<sup>69</sup> Radaelli Claudio, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Volume 50, n° 2, pp. 255-276.

littérature anglosaxonne consacrée aux *Public Arenas* et à la classification canonique séparant *politics* (la compétition politique), *policies* (l'action publique) et *problems streams* (le public), Bruno Jobert défend l'idée qu'il existe des *référentiels civiques* (des critères d'accès des citoyens à l'espace public)<sup>70</sup> tandis que d'autres auteurs font l'hypothèse que chaque type de politique publique détermine une structure de compétition politique<sup>71</sup>. L'enquête napolitaine nous incite surtout à souligner la défaite des jeux de langage pour que les *policies* et les *problem streams* deviennent des enjeux de *politics*. Les discours experts ou militants ne parviennent pas à donner du sens aux instruments qui sont mis en place, tant au niveau sectoriel des corporations professionnelles qu'au niveau territorial des institutions métropolitaines (les municipalités, la commune et la province).

On suivra alors volontiers les travaux qui orientent l'analyse des politiques publiques sur la question de sa fabrique discursive<sup>72</sup> et la voie des *Narrative Policy Analysis*<sup>73</sup> qui décrypte le rôle des énoncés dans la mise en ordre du réel. A Naples, on constate que ni les énoncés sur les instruments (pour résoudre les problèmes) ni ceux sur ceux sur les coalitions (pour légitimer le pouvoir) n'ont la fonction attendue de réenchâtement politique à l'échelon métropolitain. Dans les discours, la politique joue *contre les politiques publiques*, dans une théâtralité passionnée et exacerbée qui privilégie le bouillonnement immobile du purgatoire aux compromis asymétriques de la domination.

Retour pour conclure à Jean-François Bayart et à son article précurseur paru il y a trente ans dans la Revue Française de Science Politique : l'énonciation du politique permet aussi aux « *groupes sociaux subordonnés [d'agir] en fonction d'intérêts, de symbolisation et de projets qui ne se résument pas à la rationalité du champ étatique* »<sup>74</sup>. Sans doute les hypertrophies symboliques du cas napolitain ont-elles facilité notre introspection sur la place décisive du langage et des émotions dans la formation de la question démocratique, « par le bas » et de façon diachronique. Mais les résultats sont assurément une invitation plus générale à être plus attentif au système de langage qui fait tenir ensemble chaque société urbaine, chaque communauté politique territorialisée<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Jobert Bruno, 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n°21.

<sup>71</sup> Voir par exemple : Lowi Theodore J., 2009, *Arenas of Power : Reflections on Politics and Policy*, Norman Nicholson Editor.

<sup>72</sup> Zittoun Philippe, 2011, *La fabrique politique des politiques publiques*, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques, Habilitation à Diriger des Recherches, 345 p.

<sup>73</sup> Roe Emery, 1994, *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Durham, Duke University ; Schmidt Vivien A., 2000, « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt Vivien A., Scharpf Fritz (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press.; Hajer Maarten, 2006, « Ordering through discourse », in Moran M, Rein M, Goodin RE, *The Oxford Handbook of public Policy*, Oxford University Press, p. 251-268.

<sup>74</sup> Bayart 1985 *op. cit.*

<sup>75</sup> A l'instar des mythes identifiés dans les années cinquante par Roland Barthes pour caractériser les croyances de la société française : Barthes Roland, 1957, *Mythologies*, Paris, Seuil.

# *La démocratie s'est-elle arrêtée à Napoli ?*

## *La politique locale, ses émotions, ses récits et ses passions*

Alain Faure – Directeur de Recherche au CNRS  
PACTE - Institut d'Etudes Politiques - Université de Grenoble Alpes

### Sommaire

<i>Les briques de la politique</i> .....	4
<i>Fiche méthodologique</i> .....	5
1. <i>LES MYSTERES DE LA POLITIQUE A NAPLES</i> .....	5
<i>Des éligibles passionnés</i> .....	5
<i>Filiations et autorité paternelle</i> .....	6
<i>Militance et radicalité</i> .....	8
<i>Un pouvoir incarné</i> .....	9
<i>Les trophées électoraux</i> .....	9
<i>Ascension et disgrâce d'un leader</i> .....	10
<i>Le collectif omniprésent</i> .....	13
<i>La crise des 'rifiuti'</i> .....	13
<i>Une vision commune indicible</i> .....	15
<i>La comédie du pouvoir</i> .....	16
<i>Le récit d'un système en faillite</i> .....	17
<i>Les liaisons dangereuses</i> .....	18
2. <i>DES RESSORTS PASSIONNELS ET NARRATIFS</i> .....	19
<i>Le poids des traumatismes du passé</i> .....	19
<i>Injustice et fatalisme</i> .....	20
<i>Une ville au purgatoire</i> .....	22
<i>La politique contre les politiques publiques</i> .....	23
<i>Culture, identité et différenciation</i> .....	24
<i>Langage, pouvoir et résistance</i> .....	26