

La société contre les politiques publiques? Le cas de Naples, théâtre paradoxal du désenchantement politique

Alain Faure

▶ **To cite this version:**

Alain Faure. La société contre les politiques publiques? Le cas de Naples, théâtre paradoxal du désenchantement politique. XXIII Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica), Sep 2009, Rome, France. halshs-00439877

HAL Id: halshs-00439877
https://shs.hal.science/halshs-00439877

Submitted on 8 Dec 2009

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.

XXIII Convegno SISP (Società Italiana di Scienza Politica)
Roma, Facoltà di Scienze Politiche - 17/19 settembre 2009
Panel 7.4 : Reti di governance e politiche locali

LA SOCIETE CONTRE LES POLITIQUES PUBLIQUES ?
LE CAS DE NAPLES, THEATRE PARADOXAL DU DESENCHANTEMENT POLITIQUE

Alain Faure – chercheur CNRS au PACTE
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - France
alain.faure@iep-grenoble.fr

« Tel le désordre qui n'est pas voué à être un ordre autre, la démocratie a un sens irréductible en tant que refus de la synthèse, refus de l'ordre, en tant qu'invention dans le temps du rapport politique qui dépasse l'Etat. Car si la démocratie peut s'opposer à l'Etat, c'est que le politique ne cesse de s'affronter à lui, c'est qu'il y a un conflit insurmontable entre la politique et l'étatique. » Miguel Abensour[1]

INTRODUCTION. L'EMPIRE DES SIGNES ET LA PRODUCTION DU SENS

Dans le carnet de voyage récemment publié 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*[2], on découvre combien le sémiologue avait pu être contrarié par 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. En septembre 2008, nous avons amorcé une enquête sur la vie politique à Naples qui nous a posé immédiatement ce problème de surabondance de signes et de symboles. Mais dans un premier temps, la recherche nous a plutôt conforté dans l'image haute en couleurs (et assez négative) que cette métropole projetait sur la scène internationale, à base de corruption, de violence et d'inefficacité des services publics. Le reportage consigné dans le livre à succès *Gomorra*[3] et la crise mondialement médiatisée sur la gestion des déchets au printemps 2008 avaient sans doute posé les jalons, dans notre représentation du chaos napolitain, des dysfonctionnements politiques profonds et structurels propres à cette cité. Si bien que les premiers mois d'enquête ont donné de l'épaisseur et de la consistance à ces « briques », ces stéréotypes

[1] Abensour Miguel, 2004, *La démocratie contre l'Etat*, Paris, Le Félin-Kiron, p. 158
[2] Barthes Roland, 2009, *Carnets de voyage en Chine*, Paris, Éditions Christian Bourgois, 246 p.
[3] Saviano Roberto, 2006, *Gomorra*, Ed. Gallimard, 350 p.

étonnamment signifiants pour représenter la défaite du politique en Campanie. En septembre, nous fûmes par exemple à peine étonnés en apprenant que certains des apprentis acteurs du film tiré de l'ouvrage de Roberto Saviano[4] étaient poursuivis par la justice pour des activités criminelles avérées dans leur vie réelle. En octobre, c'est avec horreur mais fatalisme que nous apprîmes que la *camorra* avait fait assassiner sept « extra-communautaires » à simple titre d'avertissement sur une aire convoitée de trafic de drogue dans la banlieue de Naples. Et en décembre, nous suivîmes presque sans surprise les rebondissements d'une importante affaire de corruption liant des responsables politiques de la ville centre à un puissant homme d'affaires dans l'immobilier et les travaux publics, avec le suicide d'un assesseur de la ville de Naples, des démissions en cascade, l'interpellation de 17 suspects, des extraits d'écoute téléphonique publiés dans la presse qui mettaient en scène leurs *liaisons dangereuses*, et même l'amorce liée à cette affaire d'une crise politique du *Parti Démocratique* à l'échelon régional et national.

Cependant, au terme d'une année d'immersion et d'enquête, cette impression a évolué au point d'être quasiment renversée : les motifs premiers de cet incroyable théâtre du désenchantement politique ont presque tous perdu de leur cohérence et de leur évidence, comme si les explications initialement tellement signifiantes (la corruption, le clientélisme, la violence et la mafia) se transformaient, au fil de l'enquête, en autant de produits masquants (pour utiliser une métaphore sportive sur le dopage) qui interdisaient de voir les éléments structurants de la vie politique napolitaine. Il nous a progressivement semblé que le puissant récit véhiculé sur le désenchantement politique à Naples (récit tant savant que profane) fonctionnait d'abord comme un écran de fumée, à la manière d'un filtre interdisant de voir, derrière la défiance permanente aux institutions et à ses représentants élus, une forme complexe et dynamique de modernité politique. Ce point d'arrivée dans notre enquête, qui interpelle frontalement les grilles d'analyse sur ce qu'il est convenu de nommer la *modernité* en politique, nous est paru éclairant en relisant *La société contre l'Etat* de Pierre Clastres[5]. Cet ouvrage avait suscité d'intenses controverses chez les ethnologues à sa parution (et jusque dans les colonnes de la *Revue Française de Science Politique*[6]) parce que le chercheur y expliquait que les *sociétés de la forêt* exprimaient une forme de pouvoir politique non-coercitif qui sortait du « *champ idéologique de l'Occident moderne* » et qui réfutait la dichotomie classique des sociétés avec et sans Etat. Ouvrant l'analyse sur une formule détournée et provocante (« *il est temps de changer de soleil et de se mettre en mouvement* » p. 19), l'ethnologue s'était notamment attaché à montrer comment, dans les sociétés dites primitives ou archaïques qu'il avait étudiées, le pouvoir était vénéré en son impuissance, le chef tirant sa légitimité non de son autorité dans la réciprocité et l'échange mais de sa capacité à incarner par le langage une forme de pouvoir limité à des fonctions symboliques. Des auteurs comme le philosophe Miguel Abensour[7] et l'anthropologue Marc Abélès[8] ont montré par la suite pourquoi *La société contre l'Etat* constituait une contribution décisive pour la philosophie et l'anthropologie, ces disciplines historiquement constituées, pour reprendre la formule de Marc Abélès, « *sous le charme de l'Etat* ». Et cela bien avant que les sciences politiques ne construisent, elles aussi, leurs fondations intellectuelles sur des théories de la représentation et de l'Etat qui validaient définitivement le grand partage entre les sociétés avec Etat basées sur le *contrat* et celles, disparues, qui reposaient sur le *status* (sociétés dans lesquelles le groupe préexiste à l'individu et lui assigne sa place).

Notre enquête a permis de mettre en évidence que les habitants de Naples construisaient leur rapport à la politique sur un mode paradoxal de passion pour la politique et de résistance aux injonctions des politiques publiques. Cette métropole nous est apparue comme un théâtre du désenchantement politique au sein duquel les enjeux de pouvoir étaient structurants mais sans effet évident sur *le gouvernement des hommes* et *l'administration des choses*. Le présent article porte sur ce décalage de focale et sur ce renversement de perspective : une ville qui fait système « *sans loi et sans*

[4] Film mis en scène par le réalisateur Matteo Garone en 2008.

[5] Clastres Pierre, 1974, *La société contre l'Etat*, Editions de Minuit, 148 p.

[6] Cf le n° 1 volume 27 de 1977 et les deux articles opposant Pierre Clastres à Pierre Birnbaum.

[7] Abensour Miguel, 1987, *L'esprit des lois sauvages. Pierre Clastres ou une nouvelle anthropologie politique*, Paris, Seuil ; Abensour 2004 op. cit.

[8] Abélès Marc, 1990, *Anthropologie de l'Etat*, Armand Colin, 184 p.

roi » mais avec des représentants et des valeurs, une forme de démocratie où les dynamiques collectives circonscrivent volontairement les formes étatiques de la domination.

Le propos sera étayé en deux temps :

- Dans la première partie, nous présentons les outils d'analyse et le protocole de recherche adoptés pour effectuer la collecte des données. La démarche s'inscrit au départ dans le *mainstream* des enquêtes d'analyse des politiques publiques avec une attention particulière à la dimension cognitive des *idées en action*[9]. Le principal matériau est constitué par quarante entretiens semi-directifs avec des élites politiques locales. Cependant, le terrain a fait évoluer notre outillage méthodologique vers d'autres supports (la presse locale, la littérature), supports qui nous sont apparus indispensables pour décrypter l'épisode de la tragédie politico-judiciaire de décembre 2008 et pour éclairer sous un jour moins institutionnel les énigmes politiques du *mystère napolitain*.

- Dans la seconde partie, nous exposons les principaux résultats empiriques tirés de la recherche en matière de socialisation politique (l'éveil à la politique et l'entrée en politique des élus locaux), de médiation publique (les formes de régulation collective adoptées à Naples, la place des groupes d'intérêts, les articulations entre échelles d'administration) et de leadership politique (la place et le rôle assignés aux représentants élus dans le gouvernement de la ville). L'enquête met en lumière des paradoxes concernant ces trois questions sensibles (l'éthique, la compétence et l'autorité des représentants élus).

Enfin, en guise de conclusion, nous tenterons des *débordements* pour ouvrir le dialogue à d'autres traditions disciplinaires ou sous-disciplinaires. La question du désenchantement politique à Naples éclaire notamment trois débats académique : la dimension territoriale et antipolitique des dépendances aux institutions ; la crise des corps intermédiaires dans la structuration des champs de la médiation publique ; l'influence des stéréotypes politiques et des mises en scène contextualisées sur la formation des croyances démocratiques. Si la dynamique du pouvoir politique à Naples peut paraître hypertrophiée et extraordinaire, et donc peu propice aux comparaisons ou aux montées en généralité, nous avons progressivement acquis la conviction que ce cas d'étude permettait précisément de mieux saisir, dans ses désordres apparents, une tension très contemporaine sur les principes de la démocratie représentative, tension placée au cœur du double mouvement de territorialisation et d'européanisation des politiques publiques. Le constat de sociétés locales mobilisées parfois *contre les politiques publiques* entre en écho avec les controverses sur la crise du politique et sur les conditions de définition, non pas du bien commun, mais des principes démocratiques de sa production. En définitive, la *modernité* politique du cas napolitain est peut-être contenue dans la vigueur avec laquelle cette ville contextualise de façon temporelle et spatiale la nature de ses croyances politiques.

I. METHODOLOGIE : LES FRAGMENTS POLITIQUES DU MYSTERE NAPOLITAIN

La difficulté à saisir les mécanismes de la vie politique à Naples se pose d'abord en termes méthodologiques. Nous avons du procéder à un certain nombre de *bricolages* pour mener la recherche à son terme. L'enquête s'est déroulée de septembre 2008 à juin 2009 à partir d'une mission CNRS de longue durée en Italie en tant que chercheurs invités au sein du Département de Sociologie de l'Université Federico Secondo à Naples. L'essentiel du travail de collecte a été réalisé en binôme[10] sur deux sources principales de données : des entretiens semi-directifs pendant 6 mois auprès de responsables politiques napolitains, le dépouillement pendant 5 mois de la presse écrite (principalement le quotidien du *mezzogiorno* « *Il Mattino* » et le quotidien national « *La Repubblica* » dans leur édition napolitaine) sur les articles concernant la vie politique locale. Nous avons engagé en parallèle un travail de lecture de la littérature scientifique sur le système politique à Naples.

[9] Muller Pierre, 2003, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, n°1, pp155-188

[10] Collaboration avec Michelle Daran, chercheure en science politique.

Cependant, cette activité nous a rapidement incités à élargir la recherche et à étudier aussi la place de la littérature romanesque et journalistique dans la production et l'analyse de ce que les observateurs (journalistes, écrivains, intellectuels) ont souvent qualifié de *mistero napoletano*[11]. Au fur et à mesure de la collecte des données, nous nous sommes retrouvés en présence de fragments politiques qui auraient assurément fait le miel de Roland Barthes, tant l'enquête s'est révélée riche en informations partielles et complexes à classifier et à hiérarchiser. Au vu des difficultés méthodologiques rencontrées, nous souhaitons revenir brièvement sur le protocole de recherche adopté pour exploiter des données disparates et les intégrer dans une analyse de science politique. Nous mentionnerons notamment la crise politique survenue au milieu de notre enquête, événement qui nous a contraint à chercher les éléments de contexte intellectuel qui ont imprégné l'enquête (comme les prises de position des intellectuels -écrivains, universitaires, …- sur cette situation de crise).

L'EVEIL A LA POLITIQUE

La première source d'information de notre enquête concerne la parole des élus sur leur éveil à la politique et sur leur entrée en politique. Il s'agit d'un matériau original au sens où il n'existe pas, à notre connaissance, d'enquêtes spécifiquement consacrées à la façon dont les élus napolitains racontent les émotions politiques antérieures à leur prise de responsabilités politiques (et donc antérieures à la conquête de mandats électifs). Nous avons réalisé une série de quarante entretiens semi-directifs auprès d'élites politiques locales. Les personnes que nous avons rencontrées étaient engagées dans la politique à cinq niveaux : dans les « municipalités » de Naples (l'équivalent des mairies d'arrondissement en France), dans la commune de Naples et dans quelques communes périphériques, à l'échelon provincial (l'équivalent du département en France), à l'échelon régional et au Parlement (député ou sénateur)[12]. A deux exceptions près, ces personnes résidaient toutes dans la région de Naples et étaient fortement engagées dans la vie politique locale.

Le choix des interlocuteurs s'est fait sur deux critères principaux : des élus ou des assesseurs[13] occupant (ou ayant occupé) d'importantes responsabilités politiques à Naples, des personnes ayant un engagement politique militant. Pour opérer la sélection, nous avons procédé par courriel et par contact téléphonique. 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. Il s'agit donc d'un échantillon qui n'est pas strictement représentatif, 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.

La durée moyenne des entretiens a été de 120 minutes (jamais moins de 80 minutes, parfois plus de 120 minutes, trois fois plus de 240 minutes) à partir d'une sollicitation officielle par courriel et contact téléphonique pour un entretien de 60 minutes. Tous les entretiens ont été enregistrés, avec l'accord de nos interlocuteurs, après que nous ayons précisé que ce matériau sonore demeurait confidentiel et que les éventuelles citations seraient strictement anonymisées.

Concernant le contenu et les objectifs des entretiens, l'échange s'est toujours déroulé en trois temps : une première partie consacrée à l'éveil à la politique des personnes rencontrées (leur perception des enjeux politiques pendant l'enfance, l'adolescence et la jeunesse), une deuxième partie questionnant leur entrée en politique (l'adhésion à un parti, les premières compétitions électorales) et une troisième partie consacrée à leur jugement sur la vie politique contemporaine à Naples (les dossiers prioritaires, « l'affaire Romeo », l'articulation entre les différents échelons d'administration publique des municipalités à la région).

---

[11] 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.

[12] 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).

[13] 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.

BIAIS DE METHODE

Dans l'organisation des entretiens, trois éléments de contexte doivent être évoqués parce qu'ils ont sans doute conditionné la nature des témoignages recueillis.

Premièrement, concernant la sélection des interlocuteurs, le choix de fonctionner par réseau (c'est-à-dire en mobilisant des intermédiaires pour entrer en contact avec nos futurs interlocuteurs) s'est révélé étonnamment efficient (en qualité et en quantité). Des investigations préalables (notamment dans le milieu universitaire) suggéraient pourtant que la technique par entretiens condamnait la collecte à des informations assez limitées. Avec le recul, il apparaît d'une part que notre statut d'universitaires étrangers a conféré à nos requêtes une forte légitimité, et d'autre part que le fait d'avoir eu les honneurs de la presse écrite et télévisée en début d'enquête (une interview avec un journaliste et deux articles parus dans *Il Mattino* et dans *La Repubblica*) a visiblement impacté de façon favorable le contenu des témoignages[14].

Deuxièmement, concernant le déroulé des entretiens, le fait d'intervenir en binôme avec une répartition des rôles convenue (j'engageais le dialogue en français et Michelle Daran effectuait la traduction simultanée pour les questions et les réponses) a favorisé une dynamique à la fois chaleureuse et distanciée, me donnant notamment des ressources inédites (par rapport à un entretien en tête à tête) pour orienter les échanges et pour approfondir les thématiques *a priori* difficiles à aborder (l'histoire familiale, la corruption, les affaires judiciaires en cours).

Troisièmement enfin, concernant le contenu même des données recueillies, il semble que l'entrée en matière que nous avons adoptée pour ouvrir la discussion semble avoir joué un rôle déterminant dans l'intensité des témoignages. Nous avions choisi de questionner d'abord nos interlocuteurs sur leur appréhension de la politique dans leur enfance. Ce procédé a eu pour effet d'orienter les entretiens vers des témoignages personnalisés. Les questions ouvertes sur les premières émotions en politique ont donné aux échanges une amplitude particulière, entraînant pour nos interlocuteurs un travail d'introspection à la fois déstabilisant et stimulant.

Ces trois éléments de contexte (l'introduction par un tiers connu, l'affichage scientifique international, les questions sur les premières émotions politiques) ont imprégné les entretiens et les ont assurément orientés sur une double texture confidentielle et existentielle. Confidentielle dans la mesure où nous avons recueilli des récits sur des événements familiaux (drames, traumatismes, influences) et sur des engagements militants (luttes, combats, empreintes) qui dévoilaient les facettes intimes de leur éveil à la politique. Existentielle aussi dans la mesure où cette entrée en matière a visiblement favorisé des confessions très personnalisées sur l'entrée en politique et sur les contraintes et vicissitudes du métier politique.

Ce protocole d'enquête visait principalement à tester une série d'hypothèses élaborées lors d'enquêtes par entretiens en France et au Canada qui avaient été consacrées aux conditions d'engagement des élus locaux dans la vie politique[15]. Eclairés par ces premiers travaux, nous avons appliqué une grille de lecture orientée sur quatre questionnements : les origines de l'intérêt pour la politique ; les événements attachés aux premiers engagements collectifs ; les trophées liés à l'activité politique ; enfin les réseaux tissés au sein du système politique local. Cette entrée qualitative par les origines, les événements, les trophées et les réseaux des élus a été choisie pour favoriser un travail comparatif sur le « métier politique » tout en permettant une collecte inédite de données sur la *boîte noire* des politiques publiques en Campanie et dans la métropole de Naples. Nous avons en effet tenté de ne pas segmenter les questionnements sur les motivations pour « faire de la politique » de celles pour « faire des politiques ». La démarche se situe 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*[16], et l'autre inscrite dans le champ d'analyse des politiques publiques autour de l'approche

[14] Nous avons enregistré au final seulement un refus d'entretien (pour des problèmes de disponibilité) et trois requêtes restées sans réponse (un maire et deux assesseurs).

[15] Enquêtes menées dans trois cadres : des évaluations de politiques publiques en France, une recherche d'un an à Montréal sur une loi provinciale de fusion des municipalités et des ateliers de recherche avec des étudiants de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble.

[16] Abélès Marc, 1989, *Jours Tranquilles en 89 : ethnologie politique d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 361 p.

cognitive concernant la circulation des idées[17]. Cette combinatoire, qui mobilise des outils conceptuels distincts, ne va pas sans poser de nombreux problèmes sur le plan méthodologique. Sur le versant des politiques publiques, les politistes Gilles Pinson et Valérie Sala Pala ont par exemple mis en évidence la coexistence difficile des approches de l'entretien compréhensif et du récit de vie[18]. Nous suivrons volontiers les deux auteurs lorsqu'ils soulignent la nécessité de sortir des usages implicites sur ces deux approches afin de discuter frontalement les conditions pratiques et épistémologiques de leur mobilisation conjointe. *A contrario*, sur le versant de l'anthropologie, les règles de la chasse aux données ont dès l'origine fait l'objet d'une explicitation détaillée et codifiée dans les enquêtes ethnographiques (démarche ensuite renforcée sur le plan conceptuel avec le courant de pensée structuraliste). Mais dans le champ de l'ethnologie politique, cette conceptualisation riche et sophistiquée semble peu développée sur la question proprement politique (la question du lieu du politique notamment) dans la mesure où la théorie classique de la représentation est mécaniquement récusée au seul profit des représentations spontanées de la politique (les représentations imbriquées dans d'autres dimensions du social). Comme le souligne Marc Abélès en adoptant une perspective foucaldienne[19], l'étude du politique (et de la place de l'institution) implique de mettre en place un protocole d'enquête *au ras du terrain* pour saisir de façon concrète la représentation de l'ordre réglementaire qui relie les citoyens aux élus locaux, ce que nous avons tenté de faire avec tous les tâtonnements que cela implique.

Nous reviendrons dans la troisième partie sur les implications théoriques et épistémologiques de ces choix méthodologiques qui sont situés à la croisée de l'analyse des politiques publiques et de l'ethnologie politique. On peut néanmoins souligner d'emblée les trois principales orientations explicites qui ont accompagné notre usage de l'entretien semi-directif dans cette enquête :

- Le récit des élus sur leur éveil à la politique (les premières émotions collectives qui ont formaté leur représentation de la chose publique) a été considéré dans notre schéma explicatif comme une composante potentiellement déterminante des trajectoires politiques, ce qui nous a entraînés à porter une attention soutenue à la « psychologie des situations »[20] dans l'enfance et dans l'adolescence de nos interlocuteurs[21] ;

- Pour analyser ensuite la séquence de l'entrée en politique des élus locaux, nous avons focalisé les entretiens sur les événements, les trophées et les réseaux qui ont favorisé leur accès à la compétition politique, avec le souci de toujours contextualiser la dynamique de ces premiers engagements politiques ;

- Enfin, en raison de notre connaissance limitée du système politique italien et de la difficulté d'accès et de compréhension à l'univers des collectivités locales en Campanie, nous avons cherché à reconstituer le quotidien et le concret de l'activité politique de nos interlocuteurs à la manière des détectives, faisant ainsi évoluer les questionnements entre le début de l'enquête (où nous avions tout à apprendre) et les derniers entretiens huit mois plus tard (où nous cherchions plutôt à valider des hypothèses interprétatives).

Ces orientations, qui reflètent nos intentions d'objectivation de la situation politique à Naples, contiennent en filigrane des biais méthodologiques considérables. Il faut admettre par exemple que, comme notre point de vue est imprégné d'une vision française de l'activité des élus locaux, la perspective comparatiste permet d'abord de formuler des étonnements et des décalages par rapport au modèle français. La comparaison entraîne aussi des défis intellectuels pour articuler les questions de méthode à des ambitions conceptuelles et à des courants très variés de pensée au sein des sciences sociales. L'enquête n'a duré que dix mois. Bien qu'il s'agisse d'une immersion totale, cela reste une

[17] Muller 2003 op. cit.

[18] 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

[19] Abélès 1990 op. cit.

[20] Philippe Braud, *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.

[21] Il faut ici noter que cette attention quasi-psychanalytique est réservée, dans les travaux de référence, aux personnages politiques de premier plan à l'échelon national ou international. Nous avons fait le pari que l'approche est aussi utile pour un maire d'arrondissement ou un assesseur à la culture.

incursion très partielle et partiale au regard des travaux considérables déjà menés par les spécialistes italiens et anglosaxons sur le système politique napolitain. Notre contribution souhaite rester très modeste en regard des travaux italiens et internationaux menés sur le clientélisme, la corruption, le partitisme, la démocratie participative, l'européanisation et la régionalisation des politiques publiques.

AU CŒUR D'UNE TRAGEDIE POLITIQUE

La série d'entretiens auprès des élus locaux a débuté dans un contexte politique médiatiquement particulier avec d'une part les images qui ont fait le tour du monde au printemps 2008 montrant la ville envahie par les poubelles et d'autre part le succès international de l'ouvrage et du film *Gomorra* consacrés à l'activité mafieuse de la *camorra* sur le port et dans la banlieue de Naples[22]. Puis en décembre 2008, ces controverses sur la gestion de l'environnement et sur la criminalité organisée ont été quasiment éclipsées par l'irruption d'une crise politico-judiciaire au premier plan de la vie politique locale. Le premier acte médiatisé fut une série d'inculpations à Naples motivées par la révélation des contacts présumés illégaux entre un entrepreneur privé et des élus locaux. L'affaire, immédiatement présentée dans la presse comme une *tragédie politique majeure*, avait débuté quinze jours plus tôt avec l'annonce du suicide d'un ancien assesseur de la commune de Naples (démissionné au mois de mars), suicide suivi de la démission de l'assesseur aux finances. Mais le vrai détonateur intervient à la mi-décembre avec la mise en inculpation de l'entrepreneur et de 17 personnalités locales (assesseurs, fonctionnaires et élus). A partir de là, les événements s'accélèrent (plusieurs démissions en cascade, une médiatisation nationale de l'affaire, la formation d'une nouvelle *junte* communale, l'amorce d'une crise politique au sein du Parti Démocratique en Campanie, de nombreux conflits politiques à l'échelon régional et national). Nous nous sommes retrouvés en première ligne sur ce dossier lors des premiers entretiens : Ainsi par exemple un élu que nous venions de rencontrer est mis en examen, un autre nous annonce en direct la démission de plusieurs de ses collaborateurs, un troisième fait la Une de la presse locale le jour de notre entretien parce qu'il s'engageait publiquement dans la guerre de succession au sein de la section locale de son parti… Ces éléments sont naturellement entrés en interférence avec les questionnements de recherche orientés sur l'activité politique de nos interlocuteurs, et nous avons souvent été déstabilisés par l'opacité et la complexité des rouages qu'ils mettaient en interaction concernant les rapports de force entre les sphères judiciaire, politique, socio-économique et médiatique. Nous avons notamment été surpris par la théâtralisation et par la radicalité des diagnostics formulés par les différents protagonistes en présence.

Une crise racontée par la presse

Ce sont ces éléments imprévus qui nous ont incités à chercher un angle de lecture complémentaire aux entretiens semi-directifs. Nous avons opté pour l'analyse détaillée, pendant quatre mois, de la façon dont la presse écrite relatait le développement de la crise. Voici présentée, de façon très synthétique, la généalogie de ces événements imprévus. Leur évocation permet de donner un aperçu concret de la théâtralisation des événements dans laquelle nous avons évolué.

REPERES GENEALOGIQUES

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 comme 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 à Naples 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

[22] Saviano 2006 op. cit.

entre un société (*Global Service*) et la commune de Naples. On trouve parmi les inculpés un entrepreneur de renom (Alfredo Romeo), deux assesseurs (dont celui aux finances récemment démissionnaire), deux anciens assesseurs, deux parlementaires, 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 très sévères : « *tremblement de terre* », « *tragédie* », « *institutions bafouées* », « *champ de ruines* ».

Dans les jours qui suivent, la presse consacre une place considérable à la description de cette affaire, suggérant un double parallèle d'une part avec la célèbre opération de justice *Tangentopoli* 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. 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 membre 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* (affaire des déchets –qui ont submergé la ville au printemps 2008- toujours en cours) mais aussi sur la programmation de logements sociaux. L'affaire acquiert rapidement 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 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 (ex-maire mythique de la ville) est souvent évoquée dans les analyses.

Au bout d'une semaine, 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 dans l'enquête en cours. La maire de Naples est assiégée par la presse et ses déclarations font systématiquement la Une, le plus souvent sur un mode polémique. L'affaire fonctionne dorénavant comme un feuilleton quotidien avec des révélations, des controverses, des rebondissements. Pendant les fêtes de fin d'année, le scénario est dominé par l'attente de la formation d'une nouvelle *junte* communale. 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 une majorité politique fragile au conseil communal (où plusieurs alliés du Parti Démocratique ont pris leurs distances).

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 qu'il doit arbitrer aux échelons de la commune de Naples, de la province de Naples et de la région Campanie (où le PD 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 PD. Ce « *Watergate napolitain* » suscite des réactions très vives et s'achève avec la destruction annoncée 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 lettre ouverte aux habitants de la ville.

A partir de la mi-janvier 2009, l'affaire *Global Service* 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 qui classe Naples au dernier rang sur le plan de l'efficacité budgétaire ; un rapport sur 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.

Nous avons donc utilisé comme matériau deux quotidiens en particulier (*Il Mattino* et *La Repubblica*) en procédant à l'analyse systématique pendant six mois des articles parus dans les pages locales (l'édition de Naples) et dans les éditions nationales. Sur le plan de la méthode, nous avons procédé à l'analyse des articles concernant l'affaire *Global Service* et au classement 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 *Global Service* et sur la place de la politique dans la gestion des affaires publiques à Naples et en Campanie.

Littérature et politique

L'abondance des *briques* proposées chaque jour en gros titres dans ce journal (comme dans tous les médias locaux et nationaux durant cette période) nous a incités à étudier la construction des représentations du *vivre ensemble* napolitain dans une perspective plus diachronique. Cette incursion nous est apparue nécessaire en raison de la fréquence des argumentaires explicitement rapportés au passé, à des traditions, des événements, des personnalités et des courants de pensée. Mis bout à bout, les arguments constituent toute une série d'évidences explicatives qui semblaient mécaniquement liées à l'histoire de Naples. Cette production rhétorique avait déjà été observée lors des premiers entretiens auprès des élus locaux. Le travail de dépouillement de la presse locale a confirmé notre intuition que la thématique de la « faillite du politique » se structurait en lien étroit avec l'histoire collective (souvent plus traumatique qu'héroïque) de la ville. Aussi avons-nous cherché d'une part à identifier les éventuelles traditions littéraires qui commentaient ou alimentaient ces rhétoriques sur l'empreinte du passé et d'autre part à spécifier l'origine de ces productions intellectuelles. Ce questionnement nous a mis sur la piste de trois récits : le temps long de la Naples glorieuse et maudite, le temps rapproché de la Naples communiste et populiste, l'atemporalité de la Naples en souffrance et en résistance. Dans la mesure où ce travail a alimenté et influencé notre propre grille de lecture d'explication des ingrédients de la « tragédie politique » de décembre 2008, nous souhaitons mentionner rapidement les trois principales sources documentaires qui ont permis cette incursion socio-historique :

- La première source concerne les stéréotypes littéraires qui décrivent l'histoire collective de la ville en Europe depuis le 17ème siècle. Au fil des récits notamment produits par les illustres voyageurs fascinés par Naples, certains événements marquants lointains (personnages, insurrections, occupations, défaites) sont présentés comme déterminants pour expliquer ce *paradiso abitato da diavoli* (pour reprendre le titre de l'ouvrage célèbre du philosophe Benedetto Croce, formule qu'il aurait empruntée à Voltaire). On verra plus loin (dans la troisième partie), notamment grâce à l'éclairage de géographes de l'urbanisme[23], comment cette mise en récit historique des stéréotypes napolitains a toujours puissamment imprégné la représentation de l'action politique dans la ville.

[23] Vallat Colette, Marin Brigitte, Biondi Gennaro, 1998, *Naples. Démythifier la ville*, Paris, L'Harmattan, 350 p.

- La deuxième source concerne les controverses idéologiques évoquées dans la littérature consacrée à l'histoire politique de la ville à partir de la seconde moitié du 20ème siècle. Trois ouvrages en particulier ont éclairé notre réflexion dans ce domaine : un livre-témoignage célèbre relatant la libération controversée de la ville en 1943[24], l'histoire romancée du destin tragique d'une militante communiste dans les années cinquante[25] et le dialogue d'un philosophe avec un journaliste sur les racines de l'immobilisme de la vie politique à Naples[26]. *La pelle*, *Mistero napoletano* et *Napoli siccome immobile* constituent trois essais littéraires tout à fait éclairants pour étudier les éléments structurants de la vie politique napolitaine de la seconde moitié du 20ème siècle et le théâtre paradoxal d'un leadership politique tour à tour populiste et communiste.

- La troisième source concerne la production des écrivains qui occupent le devant de la scène littéraire à Naples au début du 21ème siècle. Certains auteurs sont napolitains (Anna Maria Ortese, Matilde Serao, Domenico Rea, Erri de Luca, Antonella Cilento, Giuseppe Montesano, Roberto Saviano). D'autres sont étrangers (Dominique Fernandez, Jean-Noel Schifano, Tahar Ben Jelloun, Laurent Gaudé). Tous ont pour point commun d'évoquer la ville malgré, contre ou à côté de l'action collective, donnant ainsi des clefs de lecture complémentaires sur la dimension proprement napolitaine du désenchantement politique vu de façon romancée en se plaçant du côté des habitants.

Ces données empiriques, qui auraient aussi pu investir le champ culturel de la création dans d'autres secteurs (le cinéma, la musique, l'architecture…), ne sont pas là pour égarer le lecteur ou lui donner l'impression que la singularité du cas napolitain interdit *in fine* toute approche comparatiste. Il nous a semblé au contraire que le détour par cette production intellectuelle et artistique était indispensable pour engager un travail critique de déconstruction de la variable politique. Pour éclairer les énigmes du *désordre* napolitain, il faut les situer dans un schéma interprétatif qui réfute la division simpliste du travail scientifique où l'individu et le fait social seraient deux sujets distincts. Ce constat fait écho à la thèse convaincante de sociohistoire sur l'individualisation que défend Christian Le Bart lorsqu'il souligne que le *métier d'individu* reflète beaucoup plus qu'une position sociale aujourd'hui, qu'il est « *le produit conjoncturel d'un type de société singulier* »[27]. On trouve peut-être à Naples, bien avant le *second individualisme* de la fin du 20ème siècle, des signes de cet effritement des groupes et des identités prescrites, ce tournant où l'individualisation semble s'imposer comme règle du jeu universel.

II. MEDIATIONS COLLECTIVES ET LEDEARSHIP POLITIQUE : QUATRE RESULTATS EN DEBAT

A partir des données recueillies sur la vie politique à Naples (les entretiens semi-directifs, les articles de presse, les romans sur Naples, le suivi de réunions publiques), nous proposons de présenter les résultats sur quatre rubriques : le profil sociopolitique des élus locaux, les conditions de formulation des priorités publiques à Naples, le fonctionnement du leadership politique local, la perception des enjeux par les habitants[28]. Ces quatre entrées permettent de mobiliser notre matériau sur des questionnements sensibles concernant respectivement l'éthique du personnel politique local, les dysfonctionnements gestionnaires au sein des collectivités locales, la dimension clientéliste des échanges politiques locaux et la crise de confiance des individus dans la décision publique. Il faut ici souligner que nous n'avons bien évidemment ni les données empiriques ni les connaissances générales suffisantes pour amender ou valider frontalement les contributions académiques déjà établies dans ces quatre domaines. L'objectif est simplement de souligner une série de paradoxes qui peuvent éclairer la question plus générique du désenchantement politique dans les grandes agglomérations. L'absence

[24] Malaparte, 1949, *La peau*, Ed. Denoel, 438 p.

[25] Rea 1995 op. cit.

[26] Masullo Aldo (intervista per Scamardella Claudio), 2008, *Napoli siccome immobile*, Ed. Guida, 257 p.

[27] Citation de Charles Taylor in Le Bart Christian, 2008, *L'individualisation*, SciencesPo Les Presses, 316 p.

[28] Certains résultats ont déjà été présentés et discutés en juin 2009 à l'Université Federico II de Naples à l'occasion d'une séance de travail avec des universitaires italiens spécialisés sur ces questions en sociologie, science politique, géographie, économie et histoire.

d'éthique, la *mal administration*, le clientélisme et l'antipolitique sont souvent identifiés en Campanie comme des signes explicites de la défaite du politique. Notre enquête nous incite à faire l'hypothèse que la vitalité démocratique d'une métropole se jauge peut-être aussi à partir de critères moins normatifs (et plus difficiles à saisir) comme la passion pour la chose publique, la résistance aux injonctions institutionnelles ou encore l'attrait pour les symboles non coercitifs du pouvoir. Les paradoxes sont à chaque fois contenus dans une ambivalence (des éligibles ordinaires et passionnés, des corps intermédiaires omniprésents et impuissants, des leaders reconnus et sans autorité, des individus unis contre le collectif) qui nous invite à reconsidérer les termes du *contrat* et du *status* qui relient les individus aux groupes et aux autorités publiques.

DES ELIGIBLES ORDINAIRES ET PASSIONNES

Sur la sociologie des élites politiques locales dans les villes italiennes en général et à Naples en particulier, il existe une importante littérature spécialisée dont la recension exhaustive dépasserait largement le cadre imparti ici. Sur les élus locaux à Naples, il semble que trois constats se détachent qui rejoignent des tendances observées dans les grandes villes italiennes et à l'échelon européen[29] : la professionnalisation croissante des mandats électifs (des élus plus diplômés et plus qualifiés) ; la spécialisation des profils (une dominante d'élus issus de la fonction publique, plutôt âgés et de sexe masculin) ; enfin la transformation des administrations locales (la montée en puissance du niveau régional, le recrutement de hauts fonctionnaires territoriaux, des délégations vers le privé, des filières spécialisées par compétence…). Dans ces travaux, le métier politique est décrit comme la résultante d'une triple insertion dans un tissu social local (une circonscription électorale), dans une dynamique institutionnelle (un parti, une collectivité locale) et dans un réseau socioéconomique et culturel (des groupes d'intérêts localisés, des leaders d'opinion, des porteurs de projets). Cette triple insertion entre en écho, sur le cas français, avec le triptyque analytique décrivant l'élu local simultanément comme un éligible, un notable et un entrepreneur avec trois scènes d'action afférentes : la tribu des électeurs, le système des administrations locales et l'arène des politiques publiques[30]. Les études sur les élus napolitains insistent cependant sur deux caractéristiques qui pourraient spécifier l'activité politique en Campanie : d'une part les rapports de clientèle qui relient l'élu à ses électeurs[31] et d'autre part les réseaux de corruption et de criminalité organisée qui orientent le fonctionnement des systèmes locaux[32]. Nous reviendrons dans la troisième partie sur les débats académiques que ces deux spécificités potentiellement méridionales génèrent et nous discuterons les ouvertures interdisciplinaires que ces résultats entraînent dans des perspectives de sociohistoire et d'anthropologie politique. Contentons-nous à ce stade de l'analyse de fixer la focale sur la notion d'intéressement personnel : les travaux sur le clientélisme comme ceux sur la corruption soulignent que l'engagement dans la politique est lié à la capacité des futurs élus (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. 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*. Pour le dire autrement, les travaux font le constat que l'*éligibilité* des futurs élus (au sens anthropologique du terme : les caractéristiques de légitimité que chaque société locale

---

[29] Nous nous sommes abondamment appuyés sur un travail de thèse : 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. et sur deux ouvrages: Amaturo Erica dir., 2003, *Capitale sociale e classe dirigenti a Napoli*, Ed. Carocci, 270 p. ; Brancaccio Luciano, Zaccaria Anna Maria, 2007, *Verso la città dei municipi. La dimensione territoriale della politica a Napoli*, Rapport de recherche, 208 p.

[30] Faure Alain , 1997, « Les apprentissages du métier d'élu local : la tribu, le système et les arènes », *Pôle Sud*, n° 7, novembre 1997, p. 72-79

[31] Une thèse propose une analyse très fouillée sur la question : Mattina Cesare, 2003, *La régulation clientélaire. Relation de clientèle et gouvernement urbain à Naples et à Marseille (1970-1980)*, Thèse de science politique, Grenoble

[32] Voir notamment Musella Luigi, 1999, « Réseaux politiques et réseaux de corruption à Naples », *Politix*, n°45, p. 39-55 ; Gribaudi Gabriella, Musella Luigi, 1998, « Acteurs et représentations de l'échange politique. Clientélisme et corruption à Naples à travers les enquêtes judiciaires », in Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, p. 277-305 ; Brancaccio Luciano, marzo-aprile 2001, « Potere personale e clientelismo a Napoli. Configurazioni relazionali a confronto », *Meridione*, n. 2, p. 55-82

produit pour l'accès à un mandat électif[33]) requièrent des compétences relationnelles spécifiques en matière de clientélisme et de corruption.

Notre propre enquête par entretiens a permis de mettre à jour une étape de cette socialisation politique qui fait l'objet de peu de développements : les modalités de l'éveil à la politique, c'est-à-dire les données initiales qui ont orienté des personnes à s'intéresser à la politique dans leur adolescence et au début de leur vie sociale et professionnelle (avant d'envisager la conquête d'un mandat électoral). Or il apparaît, au terme de notre enquête, que cette étape révèle des données explicatives originales dans une optique comparative : dans les récits de vie que nous avons recueillis, l'éveil à la politique des élus napolitains ressemble étonnamment à celui des élus déjà enquêtés en France ou au Canada (filiations, statut, compétences) tout en s'en différenciant sur des éléments inattendus (idéologie, valeurs, croyances). L'encadré ci-après résume très brièvement les principales données recueillies.

LES PREMIERES EMOTIONS POLITIQUES

Au cours de chaque entretien, nous avons consacré plus de 30% du dialogue aux premières émotions politiques de notre interlocuteur. Comme nous l'avons mentionné plus haut dans les éléments de méthode, cette entrée en matière explicitement introspective donnait aux échanges une dimension intimiste, souvent émouvante, qui s'éloignait des témoignages rôdés sur l'entrée en politique (les premières expériences électorales) et sur le métier politique (l'implication dans le système et dans les arènes de la gestion publique locale). Pour rendre compte des résultats sur cette étape pré-politique de l'engagement dans la compétition électorale, nous avons adopté une grille de lecture orientant successivement les questions sur les origines et les événements qui « expliquent », pour nos interlocuteurs, leur attrait initial pour la chose publique.

Origines : 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 comme une expérience personnelle singulière, avec l'impression 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 aussi 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 alors 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). Enfin, la moitié de nos interlocuteurs évoque un engagement précoce dans des responsabilités collectives, généralement dans le cadre scolaire ou parascolaire. Ces engagements sont souvent justifiés par un goût inné pour l'animation et la direction des groupes. Si toutes ces données recoupent les résultats des travaux en cours sur le cas des élus français, l'enquête napolitaine révèle cependant une spécificité : la place symbolique surdimensionnée qu'occupe l'image du père dans les témoignages. Dans bien des cas, tout se passe comme si le combat politique avait été en quelque sorte indexé à un défi initial d'émancipation ou de démonstration : l'engagement dans la politique a permis d'afficher une prise de responsabilité sur les questions de pouvoir et une démonstration d'autonomie et d'audace face à l'autorité paternelle.

Evénements : les faits qui traduisent ou accompagnent cette perception précoce de l'engagement politique à la fin de l'adolescence sont logiquement situés dans le contexte socio-économique et politique de chaque témoignage. Selon leur génération, les personnes évoquent

[33] Abélés 1989 op. cit.

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 partis avec l'affaire *Tangentopoli* en 1993, du berlusconisme et 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 aussi 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. Plus du tiers des élus rencontrés ont lu dans leur jeunesse les écrits de Marx et de Gramsci. Dans une perspective comparatiste avec le cas français, on retiendra surtout de ces témoignages la vitalité des argumentaires partisans initiaux et la radicalité des positionnements idéologiques. Ainsi, la position par rapport au Parti Communiste apparaît-elle souvent très structurante dans les trajectoires individuelles. De même les interlocuteurs évoquent-ils naturellement le degré acceptable de compromis qu'ils concèdent au « système » politique des partis et de la compétition électorale locale. Dit autrement, il y a souvent un doute, un questionnement initial, sur la place de la société politique dans la résolutions des problèmes collectifs.

Le principal enseignement que nous tirons de cette introspection à l'orée de l'engagement politique tient en deux constats. D'une part, il apparaît que les élus rencontrés ont eu un éveil à la politique assez classique, presque standardisé, 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 possède une certaine représentation de l'autorité et de l'ordre (souvent référée à l'image paternelle). D'autre part, nous avons été surpris par la prégnance, dans les témoignages, des positions de type idéologique concernant le clivage droite-gauche ainsi que celui opposant l'extrême gauche aux pouvoirs en place. Le premier, qui fait écho au compromis historique du système politique italien pendant un demi-siècle entre la Démocratie Chrétienne et le Parti Communiste, 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) et 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. Il apparaît que cette période a visiblement 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) compliquent ce tableau sans pour autant invalider ce double clivage.

Au fil des témoignages, on s'aperçoit que la césure semble s'être prolongée 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*. Au final, pour plus du tiers de nos interlocuteurs, la politique est d'abord un combat contre les privilèges et les aveuglements de la politique dite institutionnelle (les partis, le gouvernement, les administrations locales). Nous nous demanderons plus loin (dans la troisième partie) si cette double expression passionnée et anti-institutionnelle pour la politique constitue en soi 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.

DES MEDIATIONS COLLECTIVES PARADOXALES

Nous avons noté plus haut que les travaux de recherche en sciences sociales concernant les rapports de clientèle et les réseaux de corruption étaient nombreux et diversifiés sur le *Mezzogiorno* et

sur le cas de Naples en particulier. Cependant, l'approche par les politiques publiques ne semble avoir été que tardivement mobilisée pour éclairer le lien entre d'une part la mise en œuvre des programmes publics et d'autre part les interactions entre le personnel politique local et la société civile (électeurs, entrepreneurs, groupes d'intérêts, *camorra*). Dans les enquêtes empiriques récentes qui s'intéressent à cette articulation complexe entre la *polity*, le *politics* et les *policies* à l'échelon local, des contributions approfondies ont été réalisées sur le logement social à Naples[34], la reconversion « post-industrielle » du secteur sinistré de Bagnoli[35], les classes dirigeantes en Campanie[36], la réforme des municipalités urbaines[37] ou encore le développement territorial en Irpina[38]. Notre propre questionnement, qui n'était pas explicitement orienté sur l'analyse des politiques publiques locales, a pris une tournure imprévue avec l'irruption de l'affaire *Global Service* dans l'enquête. En suivant les principales étapes de la crise, nous nous sommes aperçus qu'il était très difficile, à partir d'un regard extérieur, d'identifier les corps intermédiaires (et leurs représentants) impliqués dans les arbitrages politiques locaux. Qui sont les principaux médiateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques à Naples ? C'est en tentant de résoudre cette énigme sur un dossier un temps placé au cœur de l'actualité napolitaine (un marché public sur l'entretien des routes et de bâtiments à Naples) que nous avons perçu les indices d'une véritable panne de médiations collectives dans un contexte où l'engagement syndical et la passion politique sont pourtant les deux moteurs de l'entrée en politique. L'analyse de ce paradoxe apparent nous a permis d'entrevoir des résultats originaux sur trois points : la solitude dans l'exercice du métier d'élu, l'inefficacité des mobilisations catégorielles, enfin les difficultés d'articulation des compétences entre les différents niveaux de collectivités locales.

Solitudes

Premier constat : la crise judiciaire et politique apparue en décembre 2008 met en lumière l'extrême solitude des élus dans leur exercice quotidien du métier politique en Campanie. Il faut ici revenir brièvement aux origines de l'affaire *Global Service*. Début 2008, la justice avait ouvert une enquête pour instruire une plainte concernant des infractions sur les règles d'urbanisme dans l'aménagement d'une résidence privée appartenant à un important entrepreneur d'origine napolitaine dont l'activité s'étend sur tout le territoire italien, et même à l'étranger (l'occupation abusive du bord de mer public contigu à sa résidence). En mettant son propriétaire sur écoute téléphonique, les magistrats découvrent d'une part que l'entrepreneur en question cherche, auprès de magistrats de sa connaissance, à influencer le cours de la plainte déposée, et d'autre part qu'il est en contact régulier avec des responsables de la classe politique napolitaine. La nature de ces échanges les intrigue, les incitant à ouvrir une seconde enquête consacrée à de possibles complicités entre l'entrepreneur et certains cadres de l'administration communale lors de la définition des clauses de passation d'un très important marché public pluriannuel (400 millions d'euros). L'accusation porte sur les pressions supposées de l'entrepreneur auprès de l'administration pour imposer dans le cahier des charges un concept de gestion des services publics urbains propre à son entreprise (le fait de regrouper dans une même formule « globale » un ensemble de prestations auprès des collectivités locales). Pour la justice, même si finalement la commune de Naples a ajourné la délégation, cette clause de globalité des prestations présente dans l'appel d'offres reflète une collusion d'intérêts justifiant les nombreuses inculpations lancées à la mi-décembre. La presse présente immédiatement l'accusation comme une « *tragédie* » politique de même ampleur que la crise *Tangentopoli* de 1993 (dont les premières inculpations concernaient des leaders politiques napolitains et dans laquelle l'entrepreneur en question, Alfredo Romeo, avait été déjà mis en cause). On trouve alors dans les journaux de larges extraits des écoutes téléphoniques qui ont été à l'origine de l'enquête judiciaire.

Que nous disent ces « fuites » vraisemblablement organisées depuis l'appareil judiciaire ? Que l'entrepreneur entretient une étonnante complicité avec certains élus et fonctionnaires dans la phase de

---

[34] Mattina 2003 op. cit.

[35] 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.,

[36] Amaturo 2003 op. cit.

[37] Catanzaro Raimondo, Piselli Fortunata, Ramella Francesco, Triglia Carlo, 2002, *Comuni nuovi: il cambiamento nei governi locali*, Il mulino, 642 p. ; Brancaccio Zaccaria 2007 op. cit. ; Martone 2008 op. cit.

[38] Zaccaria Anna Maria dir., 2009, *Politiche Territoriali. L'Esperienza irpina*, Francoangeli Ed.

préparation du vote des délibérations organisant la passation des marchés publics au secteur privé. Mais ce qui frappe le plus à la lecture des extraits, ce sont la solitude et la surexposition des élus dans cette phase de négociation. Le constat est évident, presque caricatural, concernant l'assesseur qui s'est suicidé deux semaines avant que l'affaire n'éclate au grand jour. Cet ancien maire d'une commune périphérique semblait enfermé dans une superposition inextricable de fidélités personnalisées à l'entrepreneur, aux électeurs de sa commune, à des responsables de son parti et à des membres influents de la commune de Naples. Cette impression d'enfermement est perceptible pour tous les fonctionnaires, techniciens et élus impliqués dans la délibération et régulièrement contactés par l'entrepreneur : tout se passe comme si la décision politique provenait d'abord des contacts interpersonnels et bilatéraux menés par quelques personnages politiques clés (des assesseurs et des conseillers communaux) auprès de quelques partenaires privilégiés (des entrepreneurs et des techniciens).

On retrouve ce diagnostic sur l'extrême solitude du travail politique dans les entretiens auprès des élus : ces derniers évoquent systématiquement le manque de débats collectifs (qu'ils soient politiques ou publics) avant les prises de décision. Alors que les conseils exécutifs communaux, provinciaux et régionaux traitent un nombre considérable de dossiers à chaque session, tous les élus déplorent que ces arènes fonctionnent essentiellement comme des chambres d'enregistrement. Chaque responsable politique semble placé dans l'obligation de construire son point de vue dans l'urgence et au gré d'une superposition fragile d'interactions interindividuelles de type clientélaire, partisan ou technique. Bref, la ville de Naples semble gérée à partir d'un système de régulation où la phase de traduction des problèmes collectifs en solutions publiques laisse apparemment très peu de temps et d'espace à la sédimentation et à la cristallisation des idées.

Groupes organisés

Deuxième constat : les formes catégorielles classiques de la médiation politique sont omniprésentes sur la scène politique napolitaine. Il s'agit d'un véritable paradoxe par rapport au premier constat : le diagnostic sur la solitude dans l'exercice du pouvoir n'est pas lié à une absence de structures syndicales et partisanes locales pour accompagner la décision publique (de surcroît, en comparaison au cas français, les adhésions des individus aux syndicats et aux partis sont beaucoup plus conséquentes). Dans notre enquête par entretiens, la partie des échanges consacrée à l'entrée en politique montre que, dans 80% des cas, les futurs élus ont eu une socialisation active et précoce dans des 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 ce parcours initiatique, il semble que les sections *jeunesse* des syndicats et des partis constituent un point de passage décisif pour accéder au rang de 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 se termine par une prise de responsabilités à Rome, comme si le séjour ou le déplacement fréquent dans la capitale s'apparentaient à un critère d'éligibilité en vue d'une future carrière politique locale.

L'autre manifestation de cette omniprésence des médiations collectives locales provient de la place particulière occupée par les deux principales centrales syndicales italiennes dans la vie politique napolitaine. Par rapport à des terrains urbains français, nous avons été surpris par l'extrême perméabilité entre les carrières syndicales et partisanes 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[39]. 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

[39] 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).

(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. Pour autant, sur la question de la sédimentation et de la cristallisation des idées, il n'est pas certain que ces démonstrations de force aient un impact réel sur les processus d'apprentissage institutionnel. Tout se passe comme si l'omniprésence syndicale ne se traduisait que très rarement par l'émergence de médiateurs capables d'orienter les forums publics dans lesquels se construisent et se débattent les priorités de politiques publiques.

Articulations

Troisième constat : les transferts de responsabilités liés à la décentralisation posent des problèmes non résolus d'articulation des priorités d'action entre les collectivités locales. Le dossier de la gestion des déchets dans la ville de Naples fait figure de cas d'école sur cette question. Pour l'évoquer, il est nécessaire de procéder d'abord à un bref rappel chronologique concernant cette crise mondialement médiatisée en 2008.

LA CRISE DES *RIFIUTI* A NAPLES

Sans doute le déclencheur du dossier est-il, 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 de l'implication de la *camorra* dans le retraitement des déchets industriels et toxiques dans cette région par le biais d'entreprises . Ces dernières captaient les marchés publics à des prix défiant toute concurrence, notamment en raison du non-respect des règles de retraitement de ces déchets (enfouis de manière sauvage dans toute la région, comme l'ont décrit par la suite de nombreux reportages et films, dont *Gomorra*, primé à Cannes). S'y superpose rapidement un problème d'expertise dans la mesure où les spécialistes consultés ne parviennent pas à s'entendre sur la meilleure solution technique, 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 prend une tournure assez politique lorsque le Gouvernement de centre gauche nomme en 2000 un commissaire extraordinaire sur ce dossier. La procédure est courante en Italie : en situation locale conflictuelle, les autorités politiques nationales peuvent désigner un médiateur mandaté pour rencontrer les différentes parties prenantes et pour proposer un agenda de sortie de crise. C'est Antonio Bassolino (président de la région, ex-maire de Naples de 1993 à 2000 et ex-ministre du travail en 1998) qui remplit cette mission pendant trois ans. Le travail d'expertise qu'il commandite alors est réalisé à base de consultances privées mais aussi avec des consultations engagées auprès de différents publics (notamment grâce à la création d'un *call center* sur l'environnement).

Cependant, au terme de cette phase de consultations, il semble qu'aucun consensus ne s'esquisse sur le plan technique ou idéologique. Le dossier se complique alors avec l'émergence d'importantes tensions territoriales d'une part pour la localisation de l'incinérateur (aucune commune n'en veut) et d'autre part pour l'exportation d'une partie des « balles » de déchets (certaines régions du Nord refusent, sur le principe même, l'idée d'une coopération interrégionale). Des groupes d'acteurs se mobilisent et contestent frontalement (parfois violemment) les localisations existantes et envisagées. Une localisation est enfin décidée en périphérie de Naples, à *Acerra*, pour la construction d'un incinérateur ultrapuissant. Certaines manifestations (comme celles organisées devant la décharge de *Pianura*) entretiennent une dynamique médiatisée de résistance héroïque de la société civile contre les dérives marchandes, criminelles ou institutionnelles en présence. Pour autant, on ne sait pas vraiment qui, des habitants, des écologistes, des élus, des entrepreneurs et des camorristes, tire réellement profit de la situation. Le dossier se complique avec la révélation des infiltrations toxiques dans le sol qui menacent la production du célèbre fromage local (la *mozzarella de buffala*). L'affaire s'enlise définitivement avec la crise mondialement médiatisée de février 2008 : la saturation des modes de traitement des

ordures à Naples est telle que le système de collecte implose, 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 (Silvio Berlusconi en avril 2008), la situation nécessite l'intervention de l'armée et l'ouverture autoritaire de nouveaux sites de stockage. L'affaire prend aussi une tournure politico-judiciaire complexe avec des inculpations d'entrepreneurs et d'administrateurs, ainsi que la mise en cause du commissaire extraordinaire aux *rifiuti* sur la période 2000-2003, à qui l'on reproche une série de faveurs et d'incompétences durant sa mission de médiation. La construction de l'incinérateur ne s'achève finalement 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) inaugure le super-incinérateur mis en service depuis quelques mois (et géré par une société milanaise…).

Notre enquête se situe au cœur et au terme de cette saga, dans une période où les tensions semblent 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 souvent eu pour effet de multiplier à l'infini les interprétations sur les enjeux en présence. Tout se passe comme si cette politique publique butait sur une impasse et posait une équation insoluble. Pourquoi les points de vue paraissent-ils à ce point inconciliables et incompatibles ? Comment se fait-il qu'aucune vision commune des enjeux en présence ne se détache progressivement, qu'aucun *référentiel* n'émerge au sein de la sphère publique locale ou nationale, qu'aucun médiateur ne semble 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 d'action publique ? Nous avons vu plus haut que l'étape de la décision politique plaçait souvent les élus napolitains dans une position inconfortable (l'urgence et les intermédiations individuelles) où semble impossible d'appuyer les diagnostics sur des dynamiques sociales de sédimentation ou de cristallisation des idées. La crise des déchets à Naples permet aussi de mettre en évidence la difficulté récurrente que les élus éprouvent à mettre en pratique les responsabilités et les compétences des collectivités locales dont ils ont la charge[40]. Tout au long de la crise des *rifiuti*, il y a en effet profusion d'expertises, de conflits et de médiations sur des enjeux territoriaux, mais ces controverses ne sont quasiment jamais explicitées en lien direct avec les compétences propres à chacune des collectivités locales concernées. On retrouve ce décalage dans les trois séquences de la crise :

- Dans les années 90, le problème des déchets se pose essentiellement au cœur de l'équation nationale de la solidarité entre le Nord et le Sud. La région Campanie se trouve 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, nécessite surtout 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). Le problème semble n'avoir jamais été posé en ces termes sur le plan politique.

- Au début des années 2000, le dossier prend une tournure singulièrement intercommunale : les mobilisations sociales 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 passent ainsi des dilemmes économiques à des défis démocratiques : organiser les conditions d'un triple débat citoyen (le dialogue social dans les communes périphériques et dans les arrondissements), communal (les dispositions communes et réglementaire d'affectation des sols) et provincial (la coordination et l'intégration des services publics à l'échelon métropolitain). Aucun élu ne formule explicitement ce défi intercommunal.

[40] 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-).

- En 2008 enfin, la paralysie de la ville de Naples sous des tonnes de déchets déplace le dossier vers des enjeux éthiques : la question environnementale déborde 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.

Au fil des entretiens, nous avons constaté que le dossier n'était 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 insistaient volontiers sur les clivages techniques concernant le meilleur mode de traitement des déchets, ils n'hésitaient pas à commenter les défaillances politiques supposées du commissaire mandaté par le Gouvernement en 2000, ils détaillaient 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 la question territoriale n'était jamais posée en tant que telle, comme si la crise des *rifiuti* ne concernait qu'à la marge les transferts de responsabilités liés à la décentralisation en matière d'environnement, de développement économique ou d'urbanisme. Ce constat illustre les problèmes non résolus d'articulation des priorités d'action entre les collectivités locales. La crise des *rifiuti* se déroule dans un contexte politique où les enjeux d'échelle sont au cœur des arbitrages (d'abord l'interrégionnal, ensuite l'intercommunal, enfin l'international) mais sans que personne n'engage ni n'explicite ce travail politique de négociation interterritoriale[41].

DES LEADERS LEGITIMES MAIS SANS POUVOIR DE DECISION

Nous avons adopté une troisième entrée pour caractériser la question politique à Naples en étudiant la façon dont ses principaux leaders politiques représentent et incarnent la métropole. Bien que cette perspective soit souvent abordée à la marge en sociologie des élites et en analyse des politiques publiques, il existe quelques travaux sur les figures historiques qui ont marqué la scène politique napolitaine comme le leader populiste de l'après-guerre Achille Lauro (maire de 1952 à 1957 puis de 1961 à 1962) ou l'actuel président de la région Antonio Bassolino (maire de Naples de 1993 à 2000). Dans les deux cas, l'attention provient d'une histoire particulière : le premier incarne la période sombre au cours de laquelle les promoteurs immobiliers ont imposé leurs vues et leurs pratiques pour reconstruire la ville[42] ; le second est 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 travaux consacrés à des parlementaires napolitains, surtout quand ces derniers ont été impliqués dans des affaires de justice[43]. L'ensemble de ces contributions a pour point commun d'évoquer d'abord la question du leadership par le biais d'enquêtes judiciaires et sous l'angle des pratiques clientélaires qui marquent et orientent les trajectoires électives. Cette facette du métier politique offre une clef de lecture immédiate et de prime abord assez convaincante pour illustrer les dysfonctionnements de l'action publique à Naples et d'une manière plus générale en Europe du Sud. Mais il faut ici prendre la mesure des limites et des apories d'une approche qui serait trop culturaliste ou normative. 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 des engagements moraux et idéologiques, montrant que l'interdépendance entre l'élu et son *client* méritait une perspective anthropologique (le premier a *le* pouvoir et le second *du* pouvoir)[44]. Plusieurs travaux concordants ont dénoncé les impasses d'une lecture appréhendant le clientélisme comme « l'envers de la modernité »[45]. Nous avons suivi cette voie à partir de deux indices collectés au fil des témoignages recueillis durant l'enquête. Le premier concerne la notoriété élective d'Antonio Bassolino (personnage tour à tour adulé et contesté), le second les arguments des élus napolitains pour désigner leurs principaux *trophées* politiques. Dans les

[41] Voir sur le cas français l'essai Vanier Martin, 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 160 p.

[42] Période fixée sur la pellicule avec le célèbre film *Main basse sur la ville* réalisé par Francesco Rosi en 1963.

[43] Voir par exemple Gribaudi Gabriella, 2001, *Les rites et les langages de l'échange politique. Deux exemples napolitains,* in *Cultures Politiques*, in Cefai Daniel, Presse Universitaires de France, Parigi ; Gribaudi Musella 1998 op. cit. ; Musella 1999 op. cit.

[44] Mattina 2003 op. cit.

[45] Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF

deux cas, il apparaît clairement que la légitimité des leaders politiques locaux se construit plus sur des symboles de représentation que sur des ressources de gestion.

Fierté et trahisons

Le premier indice provient des témoignages concernant l'histoire d'Antonio Bassolino et 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. Elu en 1993 au terme d'une brillante campagne *à l'américaine* contre Alessandra Mussolini puis réélu triomphalement quatre ans plus tard (74%), on attribue sa *success storie* 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 pour tenter d'expliquer les personnages clefs, les projets phares et les enjeux politiques en présence[46]. En science politique, l'explication jugée 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[47]. Cette hypothèse fait écho à d'autres travaux consacrés au *retour des villes* en Europe[48] et, sur le cas italien, à la personnalisation du gouvernement municipal[49] et au renouveau des élites urbaines (renouveau aussi observé à Rome, Turin, Catane, Venise ou Gènes). Mais la suite de l'histoire napolitaine est déroutante : 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 le plan factuel, cette disgrâce est évoquée, dans l'opinion publique, en trois étapes :

- 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 élue sans problème maire de Naples en 2000 (et plus difficilement à la tête 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, 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* 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

[46] 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., *Italiens Politics, a review*, Oxford, Berghahn Books ; Allum Felia, Cilento Marco, 2001, « Parties and Personnalites : 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

[47] Mattina Cesare, Allum Felia, novembre 2000, « La personnalisation du gouvernement municipal en Italie. L'expérience du maire de Naples », *Pole Sud*, n° 13

[48] Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002

[49] Calise Mauro, 2000, *Il partito personale*, Rome, Laterza

vie collective locale. De façon presque symétrique, c'est le renoncement supposé à ces trois leitmotivs (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…), et aussi la soumission aux lois du parti (les hiérarques un temps éloignés et qui reviennent aux commandes du pouvoir).

Ce qui frappe le plus dans ce renversement des thèses, c'est la dimension affective des propos : la tonalité relève beaucoup plus du dépit amoureux que du diagnostic argumenté. Dans la grande majorité des témoignages, il est essentiellement reproché au maire de n'être pas 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 Napolitains. 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 dorénavant 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 délaisser 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 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 dorénavant évalués au prisme d'un désamour personnalisé. Ainsi en est-il de la politique culturelle de la ville qui était 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… 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, Antonio Bassolino (comme par la suite Rosa Iervolino) semble légitime et respecté tant qu'il limite son engagement à incarner des valeurs. A l'instar des chefs dans les sociétés amazoniennes décrites par Pierre Clastres, la domination politique se rattache et s'arrête au pouvoir symbolique du langage.

Les trophées électoraux

Le second indice d'un potentiel déphasage entre la compétition électorale et la gestion publique concerne précisément la façon dont les élus évaluent leurs réussites et leurs échecs. Au cours des entretiens avec les élus locaux, une partie des échanges a été consacrée aux *trophées* politiques que nos interlocuteurs avaient conquis durant leur carrière, c'est-à-dire les moments et les actions qui ont pu les récompenser ou les conforter dans leur engagement au sein d'une collectivité locale. Les témoignages napolitains permettent de constater que la description de ces trophées concerne surtout des performances électorales. Le premier barème de la réussite politique est quantifié par le nombre de « votes » à une élection locale. Ainsi, nos interlocuteurs évoquent spontanément 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 n'est jamais présenté en pourcentage ou en proportion mais en nombre de bulletins) est présenté comme un indicateur du degré d'autonomie et de notoriété de l'élu dans son environnement politique local. Cette façon de se positionner, qui nous apparaissait de prime abord presque anecdotique, s'est avérée constituer une information centrale dans l'expression des motivations premières de leur vocation politique.

Un exemple parmi d'autres permet d'illustrer ce constat : nous avons constaté qu'après les élections provinciales de juin 2009 à Naples, 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 est courant et il ne délivre pas seulement des enseignements sur la dimension clientéliste de la

démarche[50]. Cette forme de communication exprime aussi une conception étonnamment privative et intimiste du vote. De façon saisissante (pour le regard extérieur), l'affichette rappelle le procédé utilisé à l'annonce 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. Ces derniers possèdent un ancrage idéologique et une trajectoire personnelle qui déterminent des compétences et des croyances. L'élu développe en supplément une sensibilité particulière pour comprendre et incarner les électeurs. Il se perçoit comme *l'élu du peuple* au sens premier du terme, capable d'entretenir sur le long terme une relation de symbiose avec son électorat. Même si le lien demeure un peu mystérieux dans ses ressorts psychologiques (les élus disent souvent ne pas trop savoir pourquoi ils « passent si bien » auprès des gens), cette compétence leur confère visiblement une énergie particulière pour s'investir dans la vie politique locale. Notons aussi que dans presque tous les cas, il s'agit d'un capital de confiance présenté comme une capacité à dépasser ou à transcender les clivages partisans, c'est-à-dire à « faire des voix » au-delà ou à côté des équations partisanes. L'élu décrit aussi cette relation de confiance en insistant sur sa proximité des électeurs quels que soient leur opinion, leur origine et leur statut. La réceptivité est liée à des valeurs qui débordent les critères idéologiques et institutionnels d'un camp politique et qui épousent la demande sociale dans ses manifestations les plus individualisées. L'adhésion à un parti et la désignation par une section locale sont certes des filtres obligatoires pour *entrer en politique* mais la flamme politique et les plaidoyers les plus argumentés se précisent sur les ressorts identitaires d'une relation sensible à l'électorat.

Naturellement, ce jeu d'identification et d'empathie avec les électeurs est un moteur classique de l'affichage et de l'engagement politiques, mais c'est son exclusive, sur le cas italien, qui a retenu notre attention : les trophées électoraux éclipsent ou minorent visiblement 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 était bien sûr 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 : en Italie, le système électif préférentiel par nom (y compris dans les scrutins de listes) contraint assurément les candidats à personnaliser leur campagne électorale. Mais il nous a semblé, au fil des témoignages, que les rouages de cette hyper-personnalisation dépassaient largement les seuls mécanismes de l'ingénierie électorale. 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 expriment une conception de la démocratie centrée sur ses ressorts symboliques. Nous verrons plus loin (dans la troisième partie) comment ce modeste indice peut entrer en écho avec des controverses académiques décisives opposant politistes, philosophes et anthropologues sur les origines de la domination politique.

L'INDIVIDU MALGRE LE COLLECTIF

Le quatrième résultat concerne la façon dont les Napolitains perçoivent les enjeux politiques locaux et le rôle des représentants élus. La question est entourée de solides stéréotypes concernant la sensibilité monarchiste des habitants (eu égard aux événements violents de 1946 à Naples lors de la création de la 1ère République) et, de façon plus récente, une tentation fasciste toujours présente (cf. le bon résultat de la petite fille de Mussolini à l'élection municipale de 1993). Parmi les travaux qui déconstruisent les rouages de ces stéréotypes, il faut noter la stimulante relecture historique proposée par Gabriella Gribaudi sur la période controversée de révolte populaire en 1943[51]. L'anthropologue a aussi réalisé une enquête ethnographique inédite sur la vie quotidienne des Napolitains dans les quartiers populaires[52]. La relation entre les habitants, la classe politique et les groupes de criminalité

[50] Thématique que nous traiterons dans la 3ème partie en revenant sur l'abondante littérature scientifique dans ce domaine.

[51] Gribaudi Gabriella, 2003, « Naples 1943. Espaces urbains et insurrection », *Annales*, N° 5, p. 1079-1104

[52] Gribaudi Gabriella, 1999, *Donne, uomini, famiglie. Napoli nel Novecento*, Ed. Lancora, 158 p.

organisée est une thématique difficile d'accès pour l'observateur parce qu'elle exige de se situer à la fois très près et à bonne distance de l'objet étudié. Sur la première focale, nous avons trouvé une contribution originale en psycho-sociologie qui évoque la *communauté affective* reliant les habitants des quartiers populaires à la *camorra*[53]. Sur la seconde focale, on se réfèrera volontiers au travail collectif décrivant les enjeux politiques qui structurent les systèmes politiques locaux dans le *Mezzogiorno*[54]. En s'interrogeant sur les mécanismes de *légitimation sociale des manipulations*, les auteurs réfutent les approches classiques (que ce soit par les pathologies ou par les espérances) et montrent que « *le défaut de légalité vient de l'intérieur* », c'est-à-dire des formes de socialisation propres à chaque configuration territoriale[55]. Si, à son origine, nous n'avions pas prévu d'étudier les interactions entre la population et les leaders politiques, le terrain a en quelque sorte bousculé notre agenda de recherche. Les premiers signes se sont manifestés lorsque des interlocuteurs d'origines très variées (des voisins, des amis, des fonctionnaires, des commerçants, des collègues, des parents d'élève, des adolescents…) ont spontanément dressé pour nous un portrait passionné et sans concession[56] concernant les succès et les dérives propres à l'engagement politique local. Cette immédiateté des déclarations, assurément favorisée par notre statut d'universitaires étrangers spécifiquement installés à Naples pour étudier cette thématique, a d'abord suscité notre perplexité car les récits prenaient souvent, de notre point de vue, une tournure singulièrement caricaturale. La corruption, le goût du pouvoir et la défense des intérêts privés apparaissaient en effet dans les récits comme les trois motivations évidentes de l'engagement politique, alors même que notre enquête esquissait un tableau très différent. Rapidement, il nous est apparu que cette représentation méritait, précisément pour ses outrances et ses contradictions, des investigations plus approfondies. Bien que cette perception de l'opinion publique se situe dans un champ d'enquête qui outrepasse nos compétences en sociologie des élites, nous avons cherché à collecter des données permettant d'éclairer l'énigme du verdict sans appel des Napolitains concernant l'éthique déplorable de leurs élus (et la crise politico-judiciaire survenue en décembre 2008 a sans doute exacerbé les témoignages sur le registre du dépit, amplifiant cette imagerie sur les défaillances des élus locaux).

Comment les Napolitains appréhendent-ils les enjeux collectifs et quelle place les électeurs réservent-ils, dans leur représentation du monde, à la politique et aux élus locaux ? Notre quatrième résultat est assurément le plus fragile dans ses soubassements empiriques : nous l'avons élaboré en focalisant l'attention sur la façon dont les intellectuels et les romanciers décrivent la vie quotidienne, ses passions collectives et ses ressorts politiques au cœur de la ville. Au départ, ce filtre littéraire a été stimulé par le diagnostic, apparemment établi dans les milieux littéraires, selon lequel il n'existe guère, dans l'abondante production spécifiquement napolitaine, d'œuvres construites comme des fresques sociales à portée universelle. Cette difficulté de l'*intelligentsia* à produire des œuvres qui échappent ou dépassent leur contexte d'origine a également été pointée par les spécialistes de la culture dans les domaines du cinéma et de la chanson populaire. C'est assurément une spécificité qui confère au *mystère napolitain* un statut particulier de résistance à la modernité politique incarnée depuis les Lumières. Dans son roman sur les *Vie et passion d'un communiste dans les années de guerre froide*, Ermanno Rea esquisse une voie explicative en montrant comment la ville, bien que traversée par un bouillonnement de passions politiques et d'élans collectifs, semble rester toujours enfermée dans un monde social sans issue collective. L'auteur évoque notamment le théorème de l'aquarium : à l'instar du champ de vision du poisson rouge dans son bocal, les perspectives élargies qu'entrevoient les Napolitains sont trompeuses et l'ampleur de l'horizon *« n'est qu'une illusion, un*

---

[53] Pine Jason, 2008, « Affective Community: Music, Melodrama, and Organized Crime in Naples », *Law, Culture and the Humanities*, vol. 4 n° 2

[54] Costabile Antonio dir., 2009, *Legalità, manipulazione, democrazia. Lineamenti del sistema politico meridionale*, Ed. Caracci, 237 p.

[55] On trouve à cet égard, en exergue de l'ouvrage, une citation d'Alvaro Corrado qui entre en écho direct avec notre recherche pour illustrer cette déroutante *nécessité* des Napolitains par-delà les apparences : « *A Napoli, in genere, tutto quello che pare disusato, vecchio, sopravvissoto ad altro tempo, qui è vivo non per abitudine e pigrizia, come si crede, o per amore del pittoresco e della representazione, ma perché risponde ancora a uno scopo. La necessità conserva in vita a Napoli quello che è morto o che è vuoto formalismo altrove : la necessità, solo movente delle azioni umane, che dà forza, carattere, vivacità alla vita.* » Corrado Alvaro, 1995, « Civilità di Napoli », in *Itinerario italiano*, Bompiani, Milano

[56] Tous ces contacts n'auraient jamais eu lieu sans la rencontre initiale et magique avec Rosi Padovani et Francesco Landi, nos deux mentors napolitains. Qu'ils en soient ici chaleureusement remerciés.

effet d'optique »[57]. Ce sentiment tragique d'immensité des possibles mais d'enfermement mental est un ressort littéraire qui semble particulièrement présent dans la littérature napolitaine du 20ème siècle. La seule évocation du titre des ouvrages de référence est parlante en soi : *La mer ne baigne pas Naples*[58], *Le ventre de Naples*[59], *Démantèlement*[60], *Nous sommes des perdants professionnels*[61], *Lettres depuis une ville brûlée*[62], *Naples et ses multiples trahisons*[63], *Noirs napolitains*[64], *Cette vie mensongère*[65]. Nous avons rencontré durant notre séjour quelques personnalités napolitaines emblématiques à cet égard qui nous ont aidés à décrypter cette complexité napolitaine[66]. On trouve aussi quelques écrivains français visiblement fascinés par cette atmosphère particulière construite sur les ressorts baroques d'une conjonction d'excès et de souffrances, à l'image des romans passionnés de Dominique Fernandez, Jean-Noël Schifano ou Laurent Gaudé[67]. Naples vit le quotidien dans l'effervescence de rapports sociaux tendus et tragiques. On s'aperçoit au fil des pages que les auteurs mettent en scène, de façon récurrente, des situations de résistance individuelle désespérée face à toutes les expressions du pouvoir, qu'il s'agisse de la famille, du quartier, de la *camorra*, du milieu professionnel, de la religion, des partis, des syndicats ou des institutions. Dans cette production littéraire abondante (qui va des romans aux livres de témoignages ou de reportages sur la ville), notre attention a particulièrement été captée par cinq ouvrages dont l'acuité du diagnostic et la puissance poétique éclairent crûment la relation des Napolitains à la politique. La lecture de ces romans permet de recueillir des indications précieuses sur cette appréhension du collectif qui se structure malgré (ou contre) les institutions.

Les Napolitains sont-ils condamnés à subir des dynamiques collectives qui les dépassent et les oppriment ? La thèse de la fatalité individuelle dans la domination politique est très présente chez trois auteurs de renom : Malaparte, Giuseppe Montesano et Roberto Saviano.

LA FATALITE DANS LA DOMINATION

Le premier a écrit un témoignage romancé sur sa présence à Naples durant l'année 1943 alors qu'il se trouvait aux côtés de l'armée américaine en tant que soldat italien. Dans son réalisme, sa flamboyance et sa causticité, l'ouvrage rappelle le *Voyage au bout de la nuit* de Céline autour d'un réquisitoire implacable et passionné sur une situation historique des plus douloureuses pour les Napolitains. Bien que la ville soit devenue en quelques jours « *un abîme de honte et de douleur, un enfer d'abjection* »[68], Malaparte parvient à dépeindre, au fil des pages, une série de situations où les individus demeurent envers et contre tout fiers et épris de liberté. Ils *sauvent leur peau* (cf le titre de l'ouvrage) en refusant dans une même rage de vivre (qui conduit parfois à la mort) tous les systèmes qui les encadrent et les oppriment, qu'ils s'agissent des « libérateurs » américains, des groupes fascistes, des curés ou des nouveaux intellectuels marxistes.

Le deuxième écrivain, Giuseppe Montesano, est catalogué comme l'un des auteurs prometteurs de la nouvelle génération. Dans ses deux romans situés « dans le corps de Naples » (titre du premier ouvrage), il présente une galerie étonnante de personnages cultivés ou illettrés qui paraissent totalement prisonniers de rôles sociaux, que ce soit au sein des classes populaires ou de la bourgeoisie, des milieux intellectuels ou de la *camorra*, de la jeunesse ou des aînés. Son second roman notamment, qui décrit l'apocalypse du patrimoine culturel napolitain commercialisé à

[57] Rea 1995 op. cit. p. 112

[58] Ortese Anna Maria, 2008, *Il mare non bagna Napoli*, Adelphi Edizioni, 176 p.

[59] Serao Matilde, 1988, *Il ventre di Napoli*, Adriano Gallina Editore, 172 p.

[60] Rea Ermanno, 2002, *La dismissione*, Rizzoli, 370 p.

[61] Bianco Carla, 2009, *Di mestiere facciamo i perdenti*, Socitea Editrice Fiorentina,

[62] De Lucca Erri, 2002, *Lettere da una città bruciata*, Napoli, Dante & Descartes

[63] Scotto di Luzio Adolfo, 2009, *Napoli dei molti tradimenti*, Il Mulino, 123 p.

[64] Cilento Antonella, 2004, *Neronapoletano*, Ed. Gunada, 176 p.

[65] Montesano Giuseppe, 2007, *Di questa vita menzognere*, Ed. Feltrinelli, 210 p.

[66] Entretiens avec la comédienne Rosaria De Cicco, le journaliste Massimo Vicinanza, l'économiste Luigi De Matteo, l'artiste Giuseppe Zevola et le philosophe Gerardo Marotta.

[67] Fernandez Dominique, 1974, *Porporino ou les mystères de Naples*, Grasset, 394 p. ; Fernandez Dominique, 1983, *Le volcan sous la ville*, Plon, 189 p. ; Schifano Jean-Noël, 2004, *Sous le soleil de Naples*, Paris, Gallimard, 164 p ; Schifano Jean-Noël, 2003, *Everybody is a star : suite napolitaine*, Gallimard ; Gaudé Laurent, 2008, *La porte des enfers*, Acte Sud.

[68] Malaparte 1953 op. cit. p. 65.

grande échelle par la *camorra*, met en scène un monde où plus aucune règle ne semble s'imposer. Rédigé avec de nombreux passages en dialecte napolitain, l'ouvrage possède un rythme bondissant et cadencé qui donne l'impression que Naples est un éternel théâtre d'ombre où les puissants écrasent tout espoir collectif et où la politique locale se fait la complice impuissante du désordre et des injustices.

Le troisième écrivain enfin, qui a placé en exergue de son *best seller* mondial une citation de Machiavel (« *Ceux qui l'emportent, quelle que soit la manière, jamais n'éprouvent de honte* »), propose aussi, tout au long de son enquête napolitaine sur la *camorra*, une vision totalement désenchantée de la politique et des institutions. Son analyse très documentée sur le plan factuel permet de voir pourquoi la ville ne fonctionne qu'avec une seule forme de médiation, celle impulsée par les groupes criminels organisés qui entretiennent une atmosphère de guerre. Les habitants semblent en permanence placés dans une situation diffuse d'inquiétude, ils ont peur de l'autre (« *Chaque visage, le moindre visage veut dire quelque chose* » p. 115) et ils se méfient de tous les clans dont la priorité relève toujours d'une « *dialectique commerciale* ».

En définitive, ces trois écrivains aux parcours aussi différents dépeignent Naples en manifestant une extrême sensibilité aux souffrances individuelles pour dresser le diagnostic des impasses et des faux-semblants des solutions de type politique. L'élu local possède par exemple dans ce tableau un rôle mineur même s'il ne laisse jamais indifférent. Comme le déclare abruptement à leur propos Erri De Lucca, autre romancier célèbre qui incarne si bien l'identité napolitaine dans ses romans : « *nous le savons, [l'élu] ne fera rien, il ne réussira qu'une petite partie du catalogue, mais nous aimons connaître la partition qu'il ne jouera pas, les termes par lesquels il délimite son incompétence. (…) Le champ de bataille est la scène des marionnettes* » (p. 37)[69].

Ces récits désabusés entrent en écho avec les témoignages et les enquêtes consacrés à la crise de confiance et d'ambition au cœur du système politique local. La fatalité n'est pas seulement du côté des « dominés », elle ronge aussi les élites locales. Deux ouvrages sont particulièrement éclairants sur la description de ce phénomène de la désillusion.

LA DESILLUSION

Le premier, le roman *Mistero Napoletano*, s'intéresse en quelque sorte à l'envers du décor planté par Malaparte quelques années plus tôt. Ermanno Rea revient en effet sur les années d'après-guerre en menant une enquête intimiste sur le suicide de Francesca, jeune et flamboyante militante aux prises avec les enjeux de pouvoir dans la section napolitaine du Parti Communiste. L'auteur, qui cherche aussi à revenir sur ses propres engagements de jeunesse, constate que la révolution socialiste est « *quelque chose qui ne concernera jamais notre ville [parce que] nous vivons une tragédie, une tragédie bien à nous, bien napolitaine* » (p. 35). L'héroïne incarne les rêves brisés d'une génération de militants, avec une double capitulation suggérée par l'auteur : d'abord stratégique (le PC pactise avec les Américains en 1945 en renonçant à toute ambition nationale majoritaire en contrepartie de la direction de la ville) puis plus éthique (les cadres du parti investissent le système politique local en latéralisant sans ménagement les militants qui, comme Francesca, refusent le *statu quo* du sous-développement dans le *mezzogiorno*).

Le second ouvrage, qui est très récent, consigne sous la forme d'un long entretien les réflexions d'un intellectuel de renom sur les causes politiques de la faillite napolitaine[70]. Aldo Masullo est une grande figure de la philosophie italienne et un acteur de la vie politique à Naples (il fut pressenti en 1993 pour mener la liste communiste aux élections municipales). Interpellé par le journaliste Claudio Scamardella du journal quotidien *Il Mattino*, l'universitaire développe une série d'analyses passionnantes sur les *immobilismes* propres à cette cité *déraillée*, *suspendue* et *désillusionnée* (on retrouve ces quatre mots en titre du livre et des trois premiers chapitres). Deux métaphores se détachent du propos, la première sur les *grumeaux* qui composent la société locale et la seconde sur le *purgatoire* dans lequel se meuvent ses élites. D'une part, les groupes sociaux ne parviennent pas à construire de médiation publique structurée, en panne à la fois de classes

[69] De Lucca Erri, 2006, *Rez de chaussée*, Rivages Poche, 108 p.

[70] Masullo 2008 op. cit.

sociales hiérarchisées et de bourgeoisie éclairée pour « faire système ». D'autre part, l'effervescence des hommes et des idées n'a pas d'impact sur la réalité. Aldo Masullo constate que loin d'être endormie, l'intelligentsia rêve les yeux ouverts et les âmes restent en suspension, immobiles dans la contemplation du passé et en attente perpétuelle de quelqu'un ou de quelque chose, comme les âmes damnées du Purgatoire.

Dans la même veine littéraire, on peut aussi mentionner deux ouvrages récents. Le premier compile une série de diagnostics recueillis par le journaliste Andrea Manzi dans le quotidien *Il Roma*[71]. Les entretiens sont focalisés sur les raisons de la déchéance napolitaine, avec des témoignages concordants sur le constat d'une étonnante impuissance, celle qui saisit tous les acteurs qui ont tenté de prendre des responsabilités collectives dans la cité. Le second retranscrit la conversation d'un journaliste et d'un intellectuel catholique sur l'engagement religieux dans la renaissance de Naples depuis 1968[72]. Ces derniers s'interrogent sur la place de la morale et de l'éthique dans ce cycle décourageant de renouveau et de rechute, comme si les situations d'urgence chronique condamnaient toujours à Naples le rêve d'un développement plus harmonieux.

Que nous apportent ces réflexions dans la compréhension de la question du désenchantement politique ? Malgré la superposition littéraire des couches qui rend le tableau flou et les contours imprécis, on perçoit qu'à la manière picturale du *sfumato*, le tableau dégage une impression d'ensemble. Naples est placée en situation de résistance collective contre toutes les formes de domination, et les autorités publiques, malgré l'éclaircie du *bassolinisme*, sont toujours suspectes de complicité et d'incompétence lorsqu'elles tentent de définir les règles d'un « vivre ensemble » qui serait moins violent et moins injuste. L'extrême vitalité de la société civile au quotidien s'accompagne paradoxalement d'une stratégie collective uniquement conservatoire, par peur de se projeter dans l'avenir et d'avoir à structurer une nouvelle hiérarchie entre les groupes sociaux, par crainte en définitive de devoir partager quelque chose.

* * *

Les quatre principaux résultats présentés dans cette deuxième partie peuvent être synthétisés comme suit.

Premièrement, l'approche par les trajectoires biographiques tout à la fois contrarie et confirme la thèse d'une singularité des élus napolitains dans leur façon d'exercer le *métier politique*. En focalisant l'analyse sur l'entrée en politique, on constate qu'avant d'être des élus, les candidats sont des *éligibles* ordinaires au sens où ils possèdent un profil assez similaire à celui observé globalement chez les élus urbains en Europe : plus diplômés que la moyenne, plus souvent issus de la fonction publique, habitués aux milieux spécialisés de l'expertise, possédant des atouts spécifiques pour intégrer les trois cercles de la *tribu* des électeurs, du *système* des administrations et des *arènes* de la négociation politique. Cependant, la focale placée sur l'éveil à la politique et sur les motivations idéologiques brouille légèrement ce tableau. L'étude des premières émotions politiques montre une double spécificité des futurs élus sur leur filiation familiale (l'entrée en politique fait écho à une image de l'autorité incarnée par le père) et sur leur positionnement idéologique (l'engagement impose une certaine radicalité sur la fracture droite/gauche ou institutions/société civile). Nous discuterons, dans la troisième partie, de la nature napolitaine ou italienne de ces composantes et de leur portée sur l'exercice concret des mandats électifs municipaux, provinciaux et régionaux en Campanie.

Deuxièmement, en élargissant l'enquête à une tentative de décryptage d'une crise politico-judiciaire en particulier (l'*affaire Romeo*) puis en revenant sur une crise mondialement médiatisée (la gestion des ordures ménagères), il semble possible d'identifier des particularités dans les conditions de pilotage des politiques publiques locales à Naples. La plus visible concerne l'isolement des décideurs politiques dans les situations de tensions entre groupes d'intérêts. Leur rôle d'interface paraît suspendu et limité à des interactions interindividuelles qui interdisent *de facto* la construction de solutions

[71] Manzi Andrea, 2009, *Un sacco brutto. Trentuno tesi sulla Napoli del degrado*, Edizioni dell'Ippogrifo, 320 p.

[72] Castiglione Corrado, 2009, *Napoli anno zero. Conversazione metropolitana con Lucio Pirillo. Cattolici e politica dal '68 ai giorni della spazzatura*, Ed Intra Moenia, 205 p.

collectives. Ce constat alimente alors un étonnant paradoxe sectoriel dans la mesure où la vie politique napolitaine est rythmée par des groupes d'intérêts structurés sur des fondations partisanes et catégorielles (les syndicats, les partis, une multitude de collectifs de protestation). Pour compléter (et compliquer) le tableau, on constate que l'articulation entre les échelles d'action publique (des municipalités à la région) relève presque de l'impensé, et ce malgré la forte mobilité des élites d'un niveau d'administration à l'autre. Dans la mise en œuvre des politiques publiques, il y apparemment un déficit flagrant de coopération entre collectivités, tant à l'horizontale (entre collectivités de même niveau) qu'à la verticale. A cet égard, la crise des *rifiuti* peut être considérée comme un cas d'école sur l'incapacité des responsables des collectivités locales (municipalités, communes, province et région) à incarner et réguler ce double défi interterritorial.

Troisièmement, le leadership politique à Naples repose sur des mécanismes de légitimation qui privilégient les symboles au détriment de l'action. Les jugements concernant l'épopée politique d'Antonio Bassolino (maire de Naples, ministre du gouvernement italien puis président de la région Campanie) nous ont mis sur la piste d'une adhésion collective unanime (l'audace d'un homme, la fierté d'une communauté, la liberté des individus) rattrapée par un puissant sentiment ancestral de défiance vis-à-vis de la domination politique (l'opportunisme, la trahison, l'instrumentalisation). L'enquête semble indiquer que le lien des habitants aux élus se construit sur les ressorts intimes de l'élection et sur la façon dont l'élu incarne, avec un nombre précis de « votes », l'identité collective d'un quartier ou d'un arrondissement. Cette légitimité, axée sur des symboles de représentation, ne donne pas pour autant à l'élu de légitimité de type décisionnel. L'élection est un *trophée* politique qui oblige son détenteur de façon interindividuelle mais ne lui permet pas pour autant de fixer des orientations collectives.

Quatrièmement enfin, l'étude des romans dont l'intrigue se déroule à Naples donne à voir des individus souvent placés *contre le collectif*. La production littéraire des principaux écrivains napolitains contemporains permet d'observer *Napoli siccome immobile*, cet état si particulier où les habitants expriment en permanence leur méfiance et une certaine défiance face aux institutions et aux pouvoirs en place. Pour paraphraser Pierre Clastres, l'appréhension du pouvoir à Naples semble « *sortir du champ idéologique de l'Occident moderne* », comme si la ville tenait volontairement à distance les ressorts classiques de la domination et de l'autorité politiques (les élections, le droit, l'Etat, les corporations…).

PISTES CONCLUSIVES. L'ACTION PUBLIQUE URBAINE A LA CROISEE DES SAVOIRS

Les fragments sur la méthode (I) et la mise en discussion des résultats (II) appellent un exercice de bilan pour tenter d'ordonner les tâtonnements et les bricolages conceptuels apparus au fil de l'étude. Le protocole de recherche de départ était relativement standardisé (l'analyse des politiques publiques et l'ethno-sociologie des élites) mais la collecte des données a emprunté des chemins de traverses et les trois principaux matériaux finalement exploités (les récits de vie, les articles de presse et les romans) ont généré des informations décalées par rapport à notre *habitus* de chercheur. Au fil des mois, il nous est apparu que l'énigme du pouvoir à Naples nécessitait une table d'équations que les grilles d'analyse sur les politiques publiques et sur la compétition électorale ne recouvraient que partiellement. La lecture de deux intellectuels napolitains en particulier, Gabriella Gribaudi et Aldo Masullo, nous a par exemple convaincus de l'utilité des focales anthropologique et philosophique pour décrypter une société urbaine en défiance vis-à-vis des règles administratives et de l'autorité politique, voire même en rupture explicite avec les croyances démocratiques les plus courantes. La science politique est une discipline encore jeune qui possède certes pour particularité (et pour atout) d'avoir su combiner, dès ses origines, des corpus théoriques imbriquant des acquis diversifiés. Mais il semble qu'au fil des décennies, la tendance à l'hyperspécialisation des savoirs ait eu pour conséquence de limiter le champ et de circonscrire la portée de ces combinatoires intellectuelles initiales. Dans ce contexte de segmentation des connaissances qui entraîne mécaniquement de multiples cloisonnements sous-disciplinaires, la démarche interdisciplinaire devient malaisée et risquée. Elle nous semble pourtant indispensable pour au moins deux raisons. D'une part, elle permet de mieux combiner des apports spécialisés en interne à la discipline. La sociohistoire, le constructivisme, l'approche cognitive

des politiques publiques et la sociologie de l'action publique (pour ne citer que ces courants actuellement dominants dans la science politique française) favorisent des travaux de recherche où la production des connaissances entraîne des dynamiques intellectuelles placées dans l'impossibilité de penser l'articulation entre *policies*, *politics* et *polity*. D'autre part, elle permet de tirer profit des questionnements sur le politique ouverts dans des disciplines voisines. L'histoire de la discipline s'est construite sur des divorces précoces avec l'anthropologie, la philosophie et la géographie dont les motifs initiaux (la constitution de savoirs autonomes) perdent aujourd'hui en cohérence et en efficacité. Notre incursion au cœur du *mystère napolitain* conforte une intuition déjà testée sur l'étude des élites politiques locales en France[73] selon laquelle les énigmes de l'action publique urbaine (ici celles du désenchantement politique) ont tout à gagner d'un triple débordement interdisciplinaire sur les questions du temps long, du pouvoir et du langage.

Le temps long des sentiers territoriaux

Le premier débordement concerne la place de la variable historique dans la compréhension des systèmes politiques locaux. En science politique, la perspective diachronique propose depuis une décennie des percées prometteuses dans plusieurs directions. La progression la plus visible concerne la sociohistoire, avec par exemple en France des travaux sur l'évolution du municipalisme, sur les carrières et sur les trajectoires des élus locaux (cf notamment les travaux de Bruno Dumons, Jean Joana et Renaud Payre). Nous avons vu plus haut que des recherches stimulantes sont aussi engagées concernant l'entrée en politique des individus dans la lignée des travaux d'ethnologie politique consacrés à la façon dont chaque société locale génère ses critères d'éligibilité pour désigner ses représentants[74]. La jeune recherche remet aussi parfois au goût du jour les cadres analytiques conceptualisant les notions de *configurations territoriales* (dans lignée des travaux de Norbert Elias) et de *districts locaux* (cf les travaux d'Arnaldo Bagnasco et de Carlo Triglia), travaillant sur l'hypothèse que des *effets de territorialité* peuvent orienter les régulations collectives. Parallèlement, chez les néo-institutionnalistes où un important courant historique décortique les inerties du « chemin précédemment emprunté » par les institutions[75], des travaux se penchent dorénavant sur les *sentiers de dépendance* qui proviendraient spécifiquement des institutions locales. Cette dernière piste est particulièrement féconde sur le cas napolitain. L'enquête montre que l'histoire joue une partition à la fois décisive et déroutante à tous les stades de fabrication des politiques urbaines :

- Décisive parce que le passé apparaît comme une donnée récurrente dans les témoignages pour qualifier la situation politique contemporaine de la ville. Il n'est guère d'interlocuteurs élus, de chroniques journalistiques ou d'analyses savantes qui ne font référence avec insistance au poids des traditions et des habitudes. Le passé est omniprésent à Naples et la politique foisonne d'événements et de personnages historiques qui « expliquent » les impasses politiques et les disfonctionnements publics du présent.

- Déroutante parce que cette hypersensibilité diachronique entremêle une profondeur multiséculaire et des cicatrices plus récentes. Dans tous les témoignages, la vie politique napolitaine semble conditionnée par une série d'événements qui marquent l'identité collective napolitaine. Ces épisodes connus de tous font référence à des événements lointains (les miracles de San Gennaro, l'arrivée des Espagnols en 1503, la révolte populaire menée par Masianello en 1647, le massacre de l'intelligentsia en 1799, l'arrivée de Garibaldi en 1860, les vagues d'épidémies qui ont régulièrement décimé la ville au fil des siècles…) mais aussi à des blessures collectives, physiques et politiques, plus récentes (la « libération » de 1943, la montée en puissance de la *camorra*, les explosions du Vésuve, le cholera en 1973, le tremblement de terre de 1980, les composantes napolitaines de *Tangentopoli* en 1993…).

Indépendamment des stéréotypes mobilisés pour décrire cette succession de drames et d'échecs (thématique qui sera traitée plus loin), les déclarations semblent attester de façon édifiante qu'à Naples

[73] Faure Alain, 2009, « Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes… », in Bidégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine dir., *L'élu local aujourd'hui*, Presses Universitaires de Grenoble, p. 29-39

[74] Abélès 1989 op. cit.

[75] Hall Peter, Taylor Robert, 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de Science Politique*, vol.47, n° 3/4, pp.469-495

comme dans le reste de l'Italie, « *le passé ne passe pas* ».[76] Comment étudier le temps présent d'une métropole qui condensent à ce point, au fil des siècles, les périodes ambiguës de tourmente politique ? Le romancier napolitain Domenico Rea propose une clef presque poétique d'explication sur cette prégnance historique : « *Dans un certain sens, en Italie, tout vient après Naples. (…) 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* »[77]. Tous les résultats que nous avons présentés dans la deuxième partie sont imprégnés par cette fatalité du « *passé qui ne passe pas* » au motif qu'à Naples, « *le privé vaut cent fois le public, le social et le politique* ». Il s'agit d'une énigme sociohistorique qui nécessite, pour envisager sa résolution, de revenir sur deux controverses scientifiques qui ont marqué l'évolution et le partage des savoirs en sciences sociales.

La première concerne les conditions historiques d'apparition des Etats et leur place dans la codification des enjeux de pouvoir. Dans l'introduction, nous avons évoqué le débat disciplinaire qui a opposé les philosophes aux anthropologues en réaction au pavé dans la mare jeté par Pierre Clastres sur l'idée que les sociétés primitives étaient sans Etat par refus volontaire de la domination politique et de la division sociale (et non par archaïsme)[78]. Marc Abélès et Miguel Abensour ont argumenté deux propositions pour commenter la question centrale des fondations étatiques de la domination politique. Le premier, qui revendique une lecture anthropologique de l'imbrication du politique et du social, suggère d'adopter une approche territorialisée des relations sociales, invitant les politistes à étudier l'Etat « vu d'en bas » et à situer les filiations et les rituels électifs au cœur des mécanismes de la représentation politique. Le second prend aussi ses distances avec la doxa de science politique sur *l'Etat démocratique* en nous invitant à « *redécouvrir le politique perdu* »[79]. Partant d'une relecture de certains travaux de Marx[80], il rappelle que pour ce dernier, le but de la politique n'est pas l'assignation des droits mais la participation active des citoyens à la chose publique. Dans cette perspective, il montre que « *plus la démocratie approche de sa vérité, plus l'Etat décroît* » (p. 146). Cette analyse rejoint les travaux des philosophes qui travaillent sur la démocratie comme expérience politique (cf. Jacques Rancière) ou qui s'interrogent sur les désordres de la *démocratie sauvage* au-delà de (ou contre) l'Etat (cf Claude Lefort). L'analyse est théorisée chez certains politistes comme John Pocock sur l'idée d'un « *moment machiavelien* » marquant la rencontre du principe politique et de l'inspiration libertaire, rencontre d'une « *expérience de la liberté qui se donne comme refus de la domination, comme non-domination* » (p. 18).

La seconde controverse, plus sociologique, concerne l'étude de la place des cultures politiques dans la formation des idéologies et des pratiques démocratiques. Deux ouvrages collectifs pluridisciplinaires pilotés par des politistes proposent d'opérer une rupture épistémologique sur cette question. Le premier suggère de quitter les stéréotypes et les théories générales sur le clientélisme méridional en plaçant la focale sur des configurations sociales précises[81]. Jean-Louis Briquet souligne ainsi l'utilité de suivre la voie ouverte par des anthropologues (tel Julien Pittrivers) sur l'idée que le clientélisme est une condition d'exercice du pouvoir et un instrument paradoxal de la pénétration de l'Etat. Dans l'ouvrage, plusieurs contributions montrent que le clientélisme structure parfois les machines partisanes et assure ainsi une meilleure intégration entre les communautés, les villes et l'Etat. Plutôt qu'une pathologie de la démocratie, il s'apparente à une appropriation par certains groupes sociaux des institutions. Jean-François Médard conclue le même ouvrage en évoquant les travaux fondateurs de Marcel Mauss concernant l'échange et le don : le clientélisme n'est pas seulement un *mensonge social* (dans une perspective constructiviste), il exprime aussi les exigences et les aspirations des dominés, s'apparentant donc

---

[76] L'expression est de Marc Lazar, placée en introduction d'un numéro de la revue *Vingtième siècle* consacré aux controverses scientifiques opposant les historiens sur les formes italiennes de la Résistance, du fascisme, du communisme et du *Risorgimento* : Lazar Marc (dir.), octobre-décembre 2008, « Italie : la présence du passé », *Vingtième siècle – Revue d'Histoire*, n°100, p.3-208

77 Rea Domenico, 1991, Visite privée. Naples, Ed. Chêne,160 p.

78 Clastres 1974 op. cit.

[79] Abensour op. cit. (p. 23)

[80] Marx Karl, 1927, *Critique du droit politique hégelien*, Editions sociales, 222 p.

[81] Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF

pleinement à « *un vecteur paradoxal de la démocratie* » (p. 307). Sous l'impulsion de Daniel Cefaï, le second ouvrage adopte le même positionnement critique sur la question sensible des cultures politiques[82]. Les auteurs notent d'abord que la notion a généré une impressionnante batterie de concepts dans les sciences sociales et que l'Europe du Sud a été le laboratoire de travaux remarqués sur la « culture civique » des individus et sur l'évaluation de leurs compétences (autour des travaux fondateurs de Gabriel Almond et Sidney Verba, suivis par ceux de Robert Putman). Cependant, Jean-Louis Briquet conteste cette lecture en consacrant un chapitre aux « *territoires imaginaires de l'Europe du Sud* » qui démontre que les « *barbares* » de l'Italie méridionale sont le produit d'une construction croisant des représentations usuelles, des discours savants et des préoccupations de l'Etat italien. La célèbre bipolarisation proposée par Almond et Verba puis quantifiée par Putman (entre la « culture de participation » et la « *culture aliénée* », la confiance et la défiance, la coopération et l'isolement, la réciprocité et la dépendance…) résiste mal aux résultats de travaux plus récents en socio-anthropologie et en sociohistoire du politique. Ces derniers, qui analysent les cultures politiques depuis leur ancrage dans des mondes circonscrits, soulignent que les institutions sont dotées d'une autonomie certaine et qu'elles inscrivent leur conception de l'autorité sur la longue durée.

Ces deux controverses scientifiques entrent en écho direct avec les résultats de notre enquête. Le cas napolitain impose en effet à l'observateur de penser la domination sur le temps long, au-delà de l'Etat et au ras du sol. En adoptant une focale contextualisée, spatialisée et a-étatique, on voit mieux comment les *sentiers* de dépendance institutionnelle se dessinent durant leur longue phase de gestation territoriale. Non seulement le pouvoir local est « *producteur et manipulateur de territorialité* »[83] (au sens où il est le réceptacle déformant de valeurs singulières sur l'autochtonie et la patrimonialité), mais les résultats de notre enquête suggèrent qu'à Naples, la société locale est productrice et manipulatrice des règles de la domination politique. A côté des travaux de sociohistoire qui s'intéressent aux processus d'apprentissage lentement codifiés dans les ingénieries administratives et au gré des expertises des gouvernements, il faut donc prendre la mesure des manifestations, différenciées temporellement et spatialement, de la « société contre l'Etat ». La mise en circulation des représentations du politique s'opère différemment d'un territoire à l'autre. Le temps long ne trace pas seulement une dépendance aux grandes institutions et aux styles nationaux de gouvernement, il imprègne aussi l'action publique au miroir déformant de chaque histoire locale, dans sa dimension anthropologique de codification d'une conception du vivre ensemble. Le cas napolitain rappelle le rapport au pouvoir observé dans les *sociétés de la forêt* de Pierre Clastres parce que l'on décèle, dans les deux cas, l'expression d'une puissante dynamique collective de rejet des formes étatiques de la domination politique. *Nous souhaitons donc avancer pour première hypothèse de débordement qu'il est indispensable de mobiliser des outils d'anthropologie et de philosophie pour révéler les sentiers territoriaux qui structurent souterrainement le rapport des individus aux institutions et à la représentation politique.*

Les intermédiations des tournois d'action publique

Si l'approche diachronique met en lumière les résistances historiques des Napolitains face à la domination politique, le *sentier territorial* de cette appréhension anti-étatique de la démocratie n'empêche pas la structuration de puissantes dynamiques institutionnelles. A Naples comme dans toutes les grandes métropoles, il existe une infinité d'interactions entre des groupes d'acteurs pour occuper les espaces publics du pouvoir et pour capter la répartition des ressources collectives. A cet égard, la thèse de Vittorio Martone consacrée à l'application d'une réforme nationale dans la ville (la mise en place de dispositifs participatifs à l'échelon des municipalités) est éclairante pour comprendre comment les acteurs interprètent et s'approprient en permanence les normes[84]. L'auteur constate notamment que, comme à Marseille, les processus de négociation politique restent centrés sur les arènes politiques locales. La ville de Naples *résiste* par exemple aux instances participatives instaurées dans les municipalités parce que le pouvoir demeure lié aux dysfonctionnements de l'administration. Le chercheur esquisse ainsi le tableau d'une *démocratie incomplète et excluante* où la règle

[82] Cefaï Daniel dir., 2001, *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.

[83] Abélès 1990 op. cit.

[84] Martone 2008 op. cit.

napolitaine du *spicciafaccende* (les élus et les assesseurs qui se mêlent de tout pour être les seuls intermédiaires avec l'administration) semble toujours déterminante.

Cet indice sur le détournement des normes, dont les traits sont sans doute forcés avec le cas napolitain, appelle un deuxième débordement théorique. Visiblement, les politiques urbaines connaissent moins une panne de médiation qu'elles traversent une véritable crise d'intermédiation. Il ne s'agit pas d'une panne de médiation dans la mesure où l'on trouve à Naples pléthore de médiateurs et de corps intermédiaires, d'experts et de consultants, de magistrats et de procureurs, de syndicalistes et de journalistes, d'intellectuels et de « sages »[85]. A longueur de tribunes dans les médias, ces derniers proposent des diagnostics ambitieux pour dénoncer les défaillances administratives et politiques, pour penser le changement et pour imaginer les conditions concrètes du réenchantement politique. Dans tous les dossiers de politiques publiques qui ont surgi durant l'enquête (l'entretien de la voirie, la gestion des déchets, la réglementation des parkings, la promotion touristique, la modernisation des transports publics, le chômage de longue durée, le logement social, etc), Naples n'a jamais été en déficit d'analyses critiques et lucides, de réflexions argumentées et constructives, de propositions volontaires et innovantes. Mais cette *intelligence de l'Italie*, pour reprendre une autre formule heureuse de Marc Lazar[86], ne provoque visiblement aucun phénomène probant de cristallisation ou de sédimentation des idées dans un cadre collectif. Les groupes organisés classiques (les partis, les syndicats, les corporations, les associations) font de la médiation mais elles ne parviennent pas à co-produire des *référentiels* de politiques publiques. Bref, tout se passe comme si la *transition sans fin* engagée en Italie depuis 1993 butait irrémédiablement sur la formulation, par les corps intermédiaires, des déclinaisons territoriales (urbaines ou régionales) du *rapport global-sectoriel*[87].

Pour éclairer cette énigme, on peut avantageusement revenir sur trois éléments convergents et déterminants que l'enquête a révélé concernant le processus de décentralisation en Italie : la présidentialisation des systèmes territoriaux, la sectorisation des arènes catégorielles et la professionnalisation des mandats politiques locaux. Le cas de Naples est ici exemplaire au sens où il condense les contradictions de ces trois évolutions en termes de médiation collective :

- la présidentialisation circonscrit les enjeux politiques (les maires des municipalités, les maires des communes, les présidents provinciaux et le président de la région n'acceptent d'évoquer les solutions de politiques publiques que si la focale concerne spécifiquement le périmètre de leur territoire d'élection - ce qui pose problème pour 80% des dossiers abordés),

- la sectorisation les segmente (les groupes d'intérêts adoptent à peu près le même raisonnement sur des bases spécialisées et catégorielles par types d'usages - habitants, employés, riverains, automobilistes, consommateurs, exclus, immigrés…),

- la professionnalisation les personnalise (les conseillers élus et les assesseurs expriment essentiellement leur professionnalité croissante en rationalisant le traitement individualisé des demandes qui affluent à leur permanence politique et dans leur exercice quotidien du métier d'élu).

L'étude des tournois napolitains révèle donc trois impasses d'intermédiation : l'impossibilité pour le principal leader politique, Antonio Bassolino, d'incarner à la fois la commune de Naples (contre les communes environnantes) et la région Campanie (au-delà de la seule équation métropolitaine de Naples) ; l'incapacité des corps intermédiaires (les syndicats, les partis, l'Eglise, les associations, les corporations) à rendre légitimes leurs *référentiels* de sortie de crise ; le consensus tacite établi entre les électeurs et les élus pour limiter l'intervention publique à une superposition de solutions individualisées.

Le fait que la présidentialisation, la sectorisation et la professionnalisation jouent contre l'intermédiation relativise les diagnostics sur le désenchantement politique qui ne sont appréhendés

[85] Ainsi par exemple, la presse sollicite régulièrement l'avis du cardinal de Campanie, du président de la République, mais aussi de chanteurs, d'acteurs de cinéma et d'écrivains de renom.

[86] Roux Christophe, novembre 2003, « Franchir les Alpes. Regards vers la science politique italienne dans les années de transition », *Pôle Sud*, n° 19, p. 3-26

[87] Muller 2004 op. cit.

qu'au prisme de problèmes d'éthique ou de compétence du personnel politique local[88]. Pour comprendre la crise des politiques publiques à Naples, il faut engager une réflexion questionnant simultanément la panne d'articulation entre les niveaux de territoire, le cloisonnement des diagnostics catégoriels et l'individualisation des demandes auprès des élus locaux. Mais si l'on admet que la crise du politique est pour partie liée aux conditions d'organisation des tournois d'action publique locale, il faut alors reconnaître la dimension épistémologique du problème dans la mesure où c'est *l'atelier intellectuel* des politistes qui établit (ou non) d'éventuelles connexions entre les enjeux dits « locaux » et les évolutions plus générales de l'activité politique[89]. A cet égard, les travaux universitaires qui portent sur les modalités de professionnalisation des bureaucraties métropolitaines et régionales optent souvent pour une grille de lecture dans laquelle les joutes du pouvoir local ne constituent qu'un simple théâtre d'ombres (sur l'idée que les systèmes politiques locaux sont impuissants dans la hiérarchisation des priorités publiques et dans la structuration de l'expression des groupes d'intérêts). En France par exemple, des chercheurs ont plaidé pour un *refroidissement théorique* dans ce domaine sur l'argument qu'il ne fallait pas céder aux sirènes des objectifs d'excellence et de performativité bruyamment revendiqués par les collectivités locales[90]. Les nombreux travaux axés sur la gouvernance urbaine adoptent une position moins tranchée en reconnaissant la double perméabilité de frontières que la territorialisation des politiques publiques entraîne entre le public et le privé et entre les échelles de gestion publique. Des travaux sont notamment engagés pour savoir si les élus locaux sont *contaminés* par le pragmatisme raisonné et standardisé des idéologies professionnelles[91] et si les plaidoyers consensuels sur la gouvernance, le *new public management,* la démocratie participative et le développement urbain durable confortent ou perturbent cette forme de normalisation généralisée de l'intervention publique[92]. Le problème est que ces enquêtes minorent souvent, de notre point de vue, les asymétries et la violence (fut-elle euphémisée) qui caractérisent les nouveaux *tournois* régionaux et urbains de la décentralisation.

A ce stade du débat, nous conclurons volontiers sur la voie ouverte par Emmanuel Négrier lorsqu'il souligne que la *question métropolitaine*[93] appelle un travail de dévoilement sur les lieux effectifs de la domination politique et sur l'impact considérable des changements d'échelle dans la perception qu'ont les leaders politiques locaux des problèmes prioritaires de leur territoire. Le brouillage des repères n'est pas seulement un changement de type cognitif sur des enjeux gestionnaires, il indique de façon plus générale que la montée en puissance des institutions d'agglomérations et des régions transforme les conditions de l'activité politique[94]. Sans renoncer au travail intellectuel de vigilance critique sur les illusions rhétoriques des politiques volontaristes de développement et d'aménagement urbain et sur les résistances techniques invisibles qui placent les instruments au cœur de la régulation publique[95], le cas napolitain confirme que la double équation infranationale « professionnalisation/politisation » et « standardisation/différenciation » dépend de « l'ordre institutionnel intersectoriel » propre à chaque territoire[96]. *Nous souhaitons donc avancer pour*

---

[88] On trouve une belle illustration de cette complexité analytique avec la trajectoire politique singulière d'Antonio Bassolino et le gouffre qui sépare les jugements sur la période initiale (un maire encensé pour les opportunités de changement de « l'ordre local » qu'il suscite) et les diagnostics sans appel sur la situation contemporaine de blocage et de désenchantement politique (qui culmine avec la crise des *rifiuti* et l'affaire *Romeo*).

[89] Favre Pierre, Fillieule Olivier, Jobard Fabien, *L'atelier du politiste : Théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte, 2007

[90] Fontaine Jo, Hassenteufel Patrick, *To change or not to change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

[91] Pasquier Romain, Simoulin Vincent, Weisbein Julien Dir., 2007, *La gouvernance territoriale, Pratiques, discours et théories*, LGGJ, Paris, 235 p.

[92] Béal Vincent, Gauthier Mario, Pinson Gilles dir., à paraître, *Le développement durable changera-t-il la ville? Le regard des sciences sociales*, PUSE, Coll. TemiS

[93] Négrier Emmanuel, 2005, La *question métropolitaine - Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium

[94] Cf notamment trois ouvrages collectifs qui présentent les thèses récentes en science politique consacrées à la territorialisation des politiques publiques en France et en Europe : Faure Alain, Douillet Anne-Cécile, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005 ; Faure Alain, Négrier Emmanuel dir., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la décentralisation*, L'Harmattan, 240 p. ; Faure Alain, Leresche Jean-Philippe, Muller Pierre, Nahrath Stéphane dir., 2007, A*ction publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Grenoble, 320 p.

[95] Le Galès Patrick, Lascoumes Pierre, 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de SciencesPo, 369 p.

[96] Smith Andy, décembre 2008, « A la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue Française de Science Politique*, n° 6 vol. 58, p. 1019-1027

deuxième hypothèse de débordement que l'étude du désenchantement politique implique une entrée par les politiques publiques qui questionne les défis non résolus d'intermédiation au sein des tournois métropolitains et régionaux d'action publique.

Les récits de la démocratie métropolitaine

Le troisième débordement interdisciplinaire est motivé par les difficultés que nous avons rencontrées pour appréhender la dimension rhétorique du désenchantement politique. Cette dimension se caractérise à Naples par une profusion de discours sur les deux énigmes précédentes (le poids du temps long et les défaillances des bureaucraties locales). Durant toute l'enquête, nous avons été exposés à une avalanche de mots sur les maux du pouvoir, aussi bien pour commenter la fatalité historique des *sentiers* traumatiques de la ville (ses envahisseurs, ses épidémies, ses désordres) que pour détailler les dysfonctionnements chroniques de ses *tournois* politiques contemporains (l'incompétence, la corruption, la violence). Le lexique du désenchantement politique est un indice affiché, presque physique, du faible niveau de confiance que les individus semblent vouer à la chose publique. Les mots sont là pour raconter inlassablement la tragédie d'une ville sous-développée, prisonnière de traditions et d'archaïsmes, en prise avec la misère et la criminalité, bref une ville *en retard* par rapport au reste du monde. De façon surprenante, nous avons perçu une sorte de consensus sémantique (interclassiste et idéologique) consistant à mettre en discours la double figure du chaos urbain et de la jungle politique. Que vous sollicitiez l'avis d'un chauffeur de taxi, d'un chef d'entreprise, d'un parent d'élève, d'un ingénieur, d'un artiste, d'un barman, d'un étudiant, d'un supporter, d'un fonctionnaire ou même d'un élu, c'est toujours la même petite musique désabusée qui prédomine. En tendant l'oreille pourtant, on s'aperçoit vite que le refrain gomme volontairement les sonorités qui pourraient troubler cette harmonique en mode mineur. Ainsi en est-il de l'archétype inoxydable de « l'élu corrompu » avec pourtant, à la tête de la ville, une personnalité (la maire Rosa Iervolino) qui cumule tous les signes de l'intégrité morale et de la rigueur intellectuelle reconnue (juriste, catholique pratiquante de centre-gauche, ancienne ministre des affaires sociales puis de l'intérieur…). Dans le même ordre d'idées, les lieux communs sur l'incompétence des assesseurs résistent difficilement à une observation détaillée concernant le très haut niveau de qualification et d'expérience professionnelle des principaux responsables nommés à la tête des administrations de la ville, de la province et de la région (en tout état de cause un niveau tout à fait comparable à celui des grandes collectivités locales en Europe dont certaines sont publiquement encensées pour leur performativité).

Sans doute *l'affaire Romeo* constitue-t-elle à cet égard un cas d'école pour décrypter les différentes figures de cette dramatisation permanente par le discours. En décembre 2008, dès l'annonce des premières inculpations sur un dossier pourtant des plus fragiles, un journaliste intitulait son éditorial « *Romeo et Rosetta »* pour souligner la comédie d'un pouvoir où le maire semble toujours simultanément le complice et le pourfendeur des milieux affairistes[97]. Il y a en effet du Shakespeare dans la mise en scène du pouvoir à Naples, avec cette affiche où les premiers rôles sont simultanément irrigués de valeurs morales et de piété, dévorés par des passions individuelles, liés par des drames de familles, prisonniers de jeux d'alliance… *L'affaire Romeo* met en scène deux mondes (l'économie et la politique) qui depuis des siècles échouent à penser ensemble le développement de la cité, mais qui restent éternellement unis par des *liaisons dangereuses* quasi-organiques. Que nous apprend ce dossier de justice (et cette affaire médiatique) sur la santé démocratique de la ville ? Le déroulé du scénario dévoile surtout les mécanismes de théâtralisation qui structurent la formulation des enjeux collectifs. Les rôles sont 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 plus importante que les faits eux-mêmes : l'*affaire Romeo* n'est quasiment jamais traitée sur sa substance, c'est-à-dire en lien avec les objectifs et les impacts des politiques communales en matière de transports, de logement ou d'emploi.

[97] La pièce *Roméo et Juliette* se situe à Vérone, ville du Nord. L'amour impossible est une thématique universelle mais c'est bien à Naples, ville du Sud, que la tragédie trouve sa plus vive expression.

Ce constat pour le moins désarmant entre en écho avec un remarquable ouvrage collectif qui s'est attaché à *Démythifier la ville*[98] à partir d'une lecture historique de la planification urbanistique sur cinq siècles. Les auteurs ont engagé une *généalogie des lieux communs* à partir des mythes qui imprègnent les diagnostics sur l'urbanisme à Naples depuis les premiers récits savants de quelques « voyageurs éclairés » dès le 15ème siècle. Multipliant les regards croisés en histoire, en géographie et en économie, les auteurs montrent le paradoxe d'une *ville d'avant garde et d'urgences* qui n'a cessé d'être *mise en ordre* par des plans d'urbanisme. Les deux derniers chapitres consacrés au 20ème siècle (une ville à la fois *régulée* et *débridée*) montrent notamment qu'au cœur du *laurisme* comme du *bassolinisme*[99], l'impression de désordre n'est pas liée au retrait des autorités publiques mais qu'elle provient essentiellement d'un puissant hiatus entre deux conceptions de l'urbanisme (densifier ou éclaircir). Naples est une « *ville-grappe constituée de cellules spatialement distinctes, mais fonctionnellement solidaires et matériellement rattachées à une armature commune qui ressemble à une ville centrale orientale, une ville centrale occidentale et une ville centrale septentrionale* » (p. 334). Et les auteurs de conclure qu'il s'agit d'un *parfait échantillon de laboratoire* en tant « *qu'objet d'étude paradoxal pour poser une définition claire de la notion d'aire métropolitaine* » (p. 334).

Il nous semble que ce résultat scientifique inattendu peut aussi alimenter, du côté de la science politique, l'ambition d'un travail spécifiquement consacré à la place du langage dans la structuration des enjeux politiques métropolitains et allant au-delà de l'analyse critique des effets de rhétoriques[100]. Notre enquête a permis de recueillir une palette variée d'informations concernant les systèmes de croyances et les registres de justification sur cette scène politique, éclairant le processus de désenchantement que les discours révélaient et accompagnaient, mais aussi ceux qu'ils inventaient ou confortaient. Nous sommes là au cœur de la question complexe du réenchantement du monde par le langage. Les différentes façons d'évoquer la défaite du politique à Naples font particulièrement écho au théorème de W. Thomas selon lequel « *Quand les hommes considèrent certaines situations comme réelles, elles sont réelles dans leurs conséquences* »[101]. On a souvent eu l'impression au cours de l'enquête que la mise en discours des enjeux politiques napolitaine structurait (au moins autant qu'elle ne le commentait) le jeu politique. Se pose alors le débat classique de la modélisation de la réalité sociale. En France, certains sociologues ont construit un outillage conceptuel centré sur le dévoilement des ordres de grandeur des justifications (cf Luc Boltanski et Laurent Thévenot) et sur l'objectivation comme forme de pouvoir (cf Michel Callon et Bruno Latour). Du côté de la science politique, à côté des travaux anciens étudiant le récit comme art de la dissimulation[102], des auteurs tentent depuis quelques années d'établir une relation entre le langage et ses effets sur les pratiques de l'action publique. Le travail le plus abouti concerne l'étude du processus de politisation des énoncés de politiques publiques à l'échelon européen[103]. La principale difficulté analytique rencontrée pour décoder cette évolution provient du fait que ces discours jouent sur une impressionnante pluralité de registres. L'entrée par le langage et par ses interactions discursives met certes à jour une rationalité cognitive dans la façon dont se fait le chaînage entre un problème et la solution publique[104], mais peut-on faire la part des différentes influences à l'œuvre, et notamment d'éventuels *effets de territorialité* dans ces mises en scène politiques ?

Notre troisième débordement interdisciplinaire consiste à mobiliser les travaux qui s'aventurent dans cette direction langagière et cognitive dans les sciences sociales. Deux exemples parmi d'autres en droit et en géographie en illustrent les attendus. Le juriste Jacques Caillosse, qui propose un travail de déconstruction des *bornages* réalisés par les juristes sur la décentralisation en France[105], montre

---

[98] Vallat Marin Biondi 1998 op. cit.

[99] Nom communément donné pour évoquer le style et le système politiques impulsés par les maires Achille Lauro et Antonio Bassolino.

[100] Desage Fabien, Godard Jérôme, 2005, « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales. Retour critique sur le rôle des idées dans l'analyse de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 n° 4, p. 633-662

[101] Martin Denis-Constant dir., à paraître, *L'identité en jeux. Pouvoirs, identifications, mobilisations*, Pressses de Science Po

[102] Edelman Murray, 1964, *The Symbolic Use of Politics*, University of Illinois Press, 210 p.

[103] 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

[104] Zittoun Philippe, 2009, « Policy Change as discursive approach », *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 11 n° 1

[105] Caillosse Jacques, 2009, *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ, 250 p.

comment le droit participe activement au grand récit sur l'intelligibilité de la question territoriale au gré des « *masques* » qui théâtralisent les fonctions et les sens de l'action publique. En s'inspirant de la théorie sémiotique de Wittgenstein, le géographe Michel Lussault cherche de son côté à repérer les jeux de langage qui formatent l'action spatiale[106], constatant que « *Les acteurs sociaux, à l'envi, racontent des histoires* », que le récit constitue « *le registre fondamental de l'être-au-monde des individus* » (p. 220) et que « *tout pouvoir, quelle que soit son échelle d'intervention, élabore et médiatise un modèle territorial* » (p. 227). Dans quelle mesure ces angles de lecture sont-ils utiles pour étudier la place du langage dans le processus de désenchantement politique dans les agglomérations ? A côté des tentatives stimulantes centrées sur le *storytelling* (ou la *magie du récit* comme instrument de contrôle à l'échelon national et international[107]), il nous semble qu'il existe un angle mort concernant les jeux de langage qui façonnent différemment, d'une configuration territoriale à l'autre, les termes de la question démocratique. Le cas de Naples laisse entrevoir un théâtre paradoxal où quelques stéréotypes figent les représentations mais favorisent en même temps une appréhension très dynamique de l'individu contre les institutions. La représentation (par le vote) est légitime mais la coercition (par le droit) ne va pas de soi. On peut revenir ici sur les termes fondateurs de l'échange tels qu'ils sont dévoilés par Marcel Mauss lorsqu'il conçoit le don comme *atmosphère*. Dans son étude du *potlach*, il montre que l'identité linguistique des individus est relationnelle et non directement représentative : il faut se mettre à l'écoute des propos que les hommes tiennent sur eux-mêmes et sur autrui pour comprendre comment l'agencement formalisé de ces signes produit le sens. Notre incursion dans les mots du désenchantement politique napolitain nous informe sur une *atmosphère* métropolitaine où le *bien commun*, la *solidarité* et le *pouvoir* ont une signification particulière. En termes *maussiens*, les témoignages de résistance et de défiance à la politique sont des modes de production spécifique de l'obligation sociale sur un territoire donné. *Nous souhaitons donc avancer pour troisième hypothèse de débordement que les récits métropolitains sur la démocratie constituent un indicateur décisif de compréhension de la tension démocratique qui s'instaure, par les mots, entre l'obéissance et la résistance au pouvoir.*

* * *

En empruntant des perspectives interdisciplinaires qui suggèrent des débordements analytiques par l'histoire, par le pouvoir et par le langage, on entrevoit les contours d'une démocratie urbaine étonnamment orientée par des mécanismes de différenciation. Une différenciation par le temps long en premier lieu : la ville de Naples est imprégnée d'événements traumatiques et de faits de mémoire qui singularisent la relation de confiance qui relie les individus aux institutions. Une différenciation par la spatialisation des enjeux collectifs ensuite : les luttes entre groupes d'intérêts diffèrent sur chaque niveau du pouvoir et c'est dans la tension entre plusieurs échelles que se structurent les priorités d'action publique. Une différenciation par les mots du politique enfin : la vie en société foisonne de stéréotypes territoriaux qui racontent et légitiment les symboles identitaires de l'ordre politique local. Peut-être cette triple différenciation entrevue à Naples est-elle simplement le reflet, avec un effet loupe qui grossit les traits, d'une évolution plus générale concernant la question démocratique dans les régions métropolitaines. Même si toutes les grandes collectivités locales sont confrontées à un processus de responsabilisation d'abord focalisé sur les registres balisés du *New Public Management* et de l'efficacité des services publics, on constate que ce processus de standardisation est contrebalancé par les nouveaux termes du contrat qui s'instaure entre les représentants et les représentés dans chaque configuration métropolitaine. Depuis deux siècles, la relation des citoyens aux élus et à l'autorité politique faisait l'objet d'un solide consensus idéologique sur quatre principes : des gouvernants désignés à intervalles réguliers par les électeurs, bénéficiant d'une certaine autonomie, des gouvernés qui peuvent exprimer leurs opinions, des décisions publiques soumises à l'épreuve de la discussion[108]. Notre enquête permet de considérer sous un jour moins normatif (moins ethnocentré, dirait Pierre Clastres) ces systèmes de croyances dans lesquels les gouvernants possèdent une certaine autonomie. Le diagnostic d'une société volontairement mobilisée contre les politiques publiques révèle une figure, parmi d'autres, du processus contemporain d'individualisation où « *le*

[106] Lussault Michel, 2007, *L'homme spatial La construction sociale de l'espace humain*, Paris, Seuil, 366 p.

[107] Salmon Christian, 2007, S*torytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 220 p.

[108] Manin Bernard, 1996, *Principes du gouvernement représentatif*, Champs Flammarion, 319 p

social passe de l'état solide à l'état liquide »[109]. Pour reprendre la réflexion engagée par Christian Le Bart sur l'effritement des classes sociales, l'histoire de Naples constitue sans doute un cas précurseur parce que la ville met en scène depuis longtemps déjà une logique politique où « *la société tient sans qu'il soit nécessaire que les individus fassent foule* » (p. 267). Nous retrouvons ici les « briques » du désenchantement politique qui ont rendu si difficile notre accès au terrain : une dynamique a-étatique où la question de la rationalité de l'organisation et de l'ordre institutionnel ne sont pas les moteurs premiers de l'agir politique.

[109] Zygmunt Bauman, cité in Le Bart 2008 op. cit.

LA SOCIETE CONTRE LES POLITIQUES PUBLIQUES ?
LE CAS DE NAPLES, THEATRE PARADOXAL DU DESENCHANTEMENT POLITIQUE

INTRODUCTION. L'EMPIRE DES SIGNES ET LA PRODUCTION DU SENS 1

I. METHODOLOGIE : LES FRAGMENTS POLITIQUES DU MYSTERE NAPOLITAIN 3

L'EVEIL A LA POLITIQUE 4

AU CŒUR D'UNE TRAGEDIE POLITIQUE 7

Une crise racontée par la presse 7

Littérature et politique 9

II. MEDIATIONS COLLECTIVES ET LEDEARSHIP POLITIQUE : QUATRE RESULTATS EN DEBAT 10

DES ELIGIBLES ORDINAIRES ET PASSIONNES 11

DES MEDIATIONS COLLECTIVES PARADOXALES 13

Solitudes 14

Groupes organisés 15

Articulations 16

DES LEADERS LEGITIMES MAIS SANS POUVOIR DE DECISION 18

Fierté et trahisons 19

Les trophées électoraux 20

L'INDIVIDU MALGRE LE COLLECTIF 21

PISTES CONCLUSIVES. L'ACTION PUBLIQUE URBAINE A LA CROISEE DES SAVOIRS 26

Le temps long des sentiers territoriaux 27

Les intermédiations des tournois d'action publique 29

Les récits de la démocratie métropolitaine 32