



## Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine

André Fazi<sup>1</sup>

Le 15 mars 2017, la presse annonçait l'arrestation dans Naples et sa région de 69 personnes : des entrepreneurs, cadres de l'administration, élus municipaux, un ex-conseiller exécutif régional, le président de la fondation de la banque de Naples, et même un professeur d'Université...<sup>2</sup> Tous étaient suspectés de corruption et fraudes concernant 18 marchés publics, en relation avec le clan des Casalesi, qui est probablement la plus célèbre et la plus puissante des bandes criminelles que l'on regroupe trop facilement derrière le terme de camorra. Depuis, douze de ces personnes ont été mises hors de cause... dont l'universitaire<sup>3</sup>.

Sous ce prisme-là, il serait facile d'affirmer que les stéréotypes qui concernent Naples, comme tout le *Mezzogiorno*, depuis l'unification de l'Italie n'ont en rien vocation à disparaître rapidement. Les cas de collusion entre les pouvoirs publics et la grande criminalité demeurent nombreux<sup>4</sup>, et leur prise en considération est indispensable à la compréhension du système politique local.

S'il n'est en rien question de minimiser cette dimension, il est d'abord essentiel d'affirmer que le reste de l'Italie n'est en aucun cas exempt de ces phénomènes. Toutefois, je vais surtout essayer de montrer que la politique à Naples, et plus largement dans le *Mezzogiorno*, ne s'y limite pas et qu'un autre futur est envisageable.

### **Dans un premier temps, je voudrais m'attacher aux racines de la situation actuelle.**

Lorsque l'on veut traiter de l'Italie du Sud, il reste indispensable de parler du poids de l'histoire, de l'unification du pays, puis de la responsabilité du jeune État italien dans l'émergence et le développement de la grande criminalité organisée<sup>5</sup>.

D'abord, on ne peut affirmer que le Sud de l'Italie a pleinement soutenu l'unification italienne en 1860-1861. Certes, une grande part de la bourgeoisie méridionale y était très favorable et les plébiscites relatifs à l'annexion n'ont enregistré quasiment aucun vote négatif. Toutefois, cela ne signifiait pas que l'adhésion des masses était acquise. D'un côté, beaucoup de nobles et de militaires restaient fidèles au Royaume bourbon des Deux Siciles, dont le gouvernement s'était exilé à Rome.

---

<sup>1</sup> Maître de conférences en science politique à l'Université de Corse / UMR 6240 LISA.

<sup>2</sup> « Camorra, appalti truccati: arrestati politici, docenti universitari e imprenditori a Napoli », *La Repubblica Napoli*, 15 mars 2017.

<sup>3</sup> « Caso appalti, Sommesse resta in carcere », *La Repubblica Napoli*, 31 mars 2017.

<sup>4</sup> Parmi les cas très symboliques, notons la mise en examen de la présidente de la commission Antimafia du Conseil régional de Campanie, pour « vote d'échange politico-électoral de type mafieux » (« Indagata la presidente Antimafia del consiglio della Campania Monica Paolino », *Il Messaggero*, 18 septembre 2015).

<sup>5</sup> Pour une vision assez générale: Carmine Pinto, « Tempo di guerra. Conflitti, patriottismi e tradizioni politiche nel Mezzogiorno d'Italia (1859-66) », *Meridiana*, n° 76, 2013, pp. 57-84 ; Francesco Barbagallo, « Il Mezzogiorno e l'Italia (1861-2011) », *Studi Storici*, vol. 52, n° 2, 2011, pp. 337-356.

**Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine**Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

D'un autre côté, beaucoup de bergers et de paysans étaient très mécontents de la hausse des impôts, des nouvelles contraintes réglementaires et des faveurs faites aux catégories aisées en échange de leur loyauté vis-à-vis du nouveau pouvoir. Enfin, les décrets réformant profondément le statut de l'église ont généré beaucoup d'inquiétudes, notamment au sein du clergé.

Ainsi, de façon immédiate, l'unification italienne a été violemment contestée par ce que l'on appelle aujourd'hui encore le « brigandage post-unitaire ». Comme souvent, une résistance politique était assimilée à du pur banditisme, ce qui aidait à justifier une répression féroce, menée par une troupe de plus de 100000 hommes, avec exécutions sommaires de civils et incendies de villages entiers<sup>6</sup>. D'ailleurs, ces méthodes choquèrent non seulement la presse étrangère mais le gouvernement au nom duquel elles étaient employées, qui releva le général en charge de cette répression.

Ce premier brigandage, où la nature politique était dominante, a commencé à s'essouffler à partir de 1864, faute – notamment – de véritables soutiens extérieurs. Mais une fois dépassée cette phase initiale, le nouvel État italien a aussi compris qu'assurer ledit monopole de la contrainte physique légitime lui serait extrêmement coûteux, d'autant plus qu'une grande part de la population méridionale se défiait totalement de lui et de ses règles.

C'est ainsi que de graves carences de l'État ont favorisé de façon décisive la structuration de bandes criminelles, lesquelles ont paradoxalement exercé une fonction de maintien de l'ordre public, au bénéfice des nouvelles classes dirigeantes. Pour Diego Gambetta, la mafia sicilienne serait d'abord le produit de la demande sociale, et elle constituerait une « industrie de la protection privée », car dans ce contexte de défiance, l'État n'était pas en capacité de satisfaire la demande légitime de protection<sup>7</sup>.

Face à ce *Mezzogiorno* à la mentalité féodale, où l'on préfère la loi des criminels à celle de l'État, les élites du Nord ont d'abord abandonné leur projet initial d'une organisation décentralisée, considérant les méridionaux incapables de la faire fonctionner<sup>8</sup> ; puis elles ont vite commencé à parler d'une « question méridionale », qui est devenue un sujet de controverse fondamentale. Si certains dénonçaient le centralisme étatique, source d'irresponsabilité, d'autres allaient jusqu'à affirmer l'« infériorité raciale » des méridionaux<sup>9</sup>.

Nonobstant la vigueur du débat, deux réalités se sont imposées. D'une part, même si certains observateurs souhaitaient une telle solution, il était impossible – ne fût-ce que financièrement – d'administrer tout le Sud avec des fonctionnaires venus du Nord. D'autre part, les intérêts électoraux des aspirants au pouvoir central les ont généralement conduits à s'accommoder de tous les abus<sup>10</sup>.

6 Concernant l'un des épisodes les plus fameux, le « massacre d'Auletta » : Raffaele Avallone, « Estate 1861, il massacro dei "briganti" », *Corriere del Mezzogiorno*, 7 mars 2011.

7 Diego Gambetta, *La mafia siciliana. Un'industria della protezione privata*, Turin, Einaudi, 1992. Entre autres contributions remarquables : Raimondo Catanzaro, « La régulation sociale par la violence : le rôle de la criminalité organisée dans l'Italie méridionale », *Cultures et Conflits*, n° 9/10, 1993, pp. 173-186.

8 Ernesto Ragioneri, « Politica e amministrazione nello Stato unitario », in Ettore Rotelli (dir.), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologne, Il Mulino, 1973, p. 43-73.

9 Gabriella Gribaudi, « Le immagini del Mezzogiorno », in Robert Lumley, Jonathan Morris (dir.), *Oltre il meridionalismo. Nuove prospettive sul Mezzogiorno d'Italia*, Rome, Carocci, 1999, pp. 89-111.

10 Concernant cette question, parmi les premiers rapports : Leopoldo Franchetti (1877), *Condizioni politiche e amministrative della Sicilia*, Rome, Donzelli, 2<sup>ème</sup> éd., 2000 (1<sup>ère</sup> éd. : 1993).

**Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine**Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

C'est dans ce cadre qu'un fossé n'a cessé de croître entre le Sud et le reste du pays. Contrairement à ce que l'on a souvent affirmé, l'écart de développement initial, parfaitement évident au niveau des fonctionnements politiques et des libertés, ne se traduisait pas par une grande différence en matière de revenu<sup>11</sup>. C'est au début du XX<sup>e</sup> siècle que la différence a véritablement commencé à se creuser, et seulement après la Première guerre mondiale que tout le *Mezzogiorno* apparaît comme une vaste zone en retard de développement.

Après 1945, la grande réponse fut la politique d'investissement public massif, notamment dans l'industrialisation, appelée *intervento straordinario*. Cependant, celle-ci fut loin de donner tous les fruits attendus. Bien au contraire, elle a souvent permis aux grands groupes criminels de se développer, en détournant et contrôlant une large part de l'argent investi. Si on considère le cas particulier de Naples, un autre facteur a été décisif : après la guerre la ville était à moitié détruite. Or, les besoins de constructions ont permis d'énormes abus et la structuration d'une économie de rente basée sur l'immobilier<sup>12</sup>. Les dommages de guerre étaient remboursés à 75%, mais les entrepreneurs pouvaient à la fois les surévaluer et reconstruire au prix le plus bas. En d'autres mots, on construisait n'importe quoi, n'importe comment. Rien qu'en quatre ans, de 1966 à 1969, on a dénombré environ 4000 éboulements et effondrements.

C'est donc en large part grâce à des politiques publiques que ces groupes camorristes, longtemps pensés comme des résidus de la société traditionnelle, ont incroyablement évolué, jusqu'à devenir de grandes multinationales. Nul ne peut croire que leur organisation, leur activité et leur influence ont toujours été à peu près égales<sup>13</sup>. D'ailleurs, en 1962, la commission parlementaire antimafia considérait encore la camorra comme un phénomène peu significatif et peu dangereux.

La grande force de ces groupes a donc été de savoir profiter des opportunités offertes, par l'État mais aussi par le sort. Un exemple très clair a été donné suite au tremblement de terre qui a touché la Campanie en 1980. Les clans camorristes ont alors connu une formidable expansion, notamment grâce aux fonds exceptionnels dédiés à la reconstruction.

**Dans un deuxième temps, je voudrais parler de la singularité de cette grande criminalité du *Mezzogiorno*.** On peut identifier des bandes criminelles très bien organisées, extrêmement violentes, qui limitent leurs activités au trafic de stupéfiants. Or, le plus grave problème posé par la camorra, la mafia sicilienne ou la 'ndrangheta calabraise, n'est pas celui-là ; c'est leur dimension sociale et politique, leur intégration dans toutes les branches de la société et bien évidemment dans les instances, publiques, parapubliques, associatives, chargées de distribuer des biens : subventions, emplois, marchés, permis de construire, logements, aides sociales, etc.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vittorio Daniele, Paolo Malanima, « Il prodotto delle regioni e il divario Nord-Sud in Italia (1861-2004) », *Rivista di politica economica*, vol. 97, n° 2, 2007, pp. 1-49; « Perché il Sud è rimasto indietro? Il Mezzogiorno fra storia e pubblicistica », *Rivista di storia economica*, vol. 30, n° 1, 2014, pp. 3-35.

<sup>12</sup> Concernant les conséquences : Percy Allum, « Pouvoirs politiques et urbanisme à Naples depuis 1945 », *Méditerranée*, vol. 96, n° 1-2, 2001, pp. 9-12.

<sup>13</sup> Sur cette question : Amato Lamberti, « La tenaglia della "camorra" : politica, economia e criminalità organizzata in Campania », *Quaderni di Sociologia*, n° 50, 2009, pp. 23-40 ; Marcella Marmo, « Passato/presente della camorra: dimensione sociale e dimensione politica », *Meridiana*, n° 73/74, 2012, pp. 37-60 ; Francesco Barbagallo, « Lo sviluppo della camorra nell'ultimo quarto del Novecento », *Studi Storici*, vol. 39, n° 4, 1998, pp. 1059-1073.

<sup>14</sup> Luciano Brancaccio, « Welfare, neopatrimonialismo e criminalità organizzata. Il caso dei centri servizi nella città di Napoli », *Politiche Sociali / Social Policies*, n° 2/2015, pp. 285-306.

## Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine

Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

Il ne s'agit donc pas d'organisations se limitant à terroriser la population par la violence et blanchissant leur argent dans quelques secteurs emblématiques, comme l'immobilier, les discothèques et les paris. Elles investissent l'ensemble des secteurs jugés suffisamment lucratifs, démontrant ainsi une remarquable capacité d'adaptation. Grâce à son best-seller *Gomorra*, Roberto Saviano a largement contribué à faire connaître l'investissement de la camorra dans le secteur très lucratif des déchets. On sait moins que certains clans camorristes sont très impliqués dans le secteur agroalimentaire : de façon légale, à travers la vente ou le transport de produits... mais aussi de façon illégale, en imposant certaines marques à la grande distribution<sup>15</sup>.

Cependant, l'essentiel réside bien dans leur parfaite intégration dans la société. Il s'agit d'organisations ayant une très grande influence dans la distribution des biens publics, auxquelles de larges parts de la population sont très redevables. Par exemple, à Naples, particulièrement à l'est de la ville, elles contrôlent une grande partie des HLM, décidant qui a le droit d'y résider... et qui doit en partir<sup>16</sup>.

Ainsi, ces organisations concurrencent bien l'État en matière de contrôle du territoire et de la population. Si on veut faire un clin d'œil à Machiavel (*Le Prince*, chap. XVII), on peut dire qu'elles voudraient être craintes autant qu'aimées. Et pour cela, elles ne s'appuient pas uniquement sur des assassins ; elles comptent tout autant sur des élus, des syndicalistes, des entrepreneurs, des avocats, des architectes, des médecins, etc.

Par exemple, les faux certificats d'invalidité – pour lesquels interviennent notamment fonctionnaires et médecins – représentent un commerce très important. Sur les 4000 pensions d'invalidité de la ville de Naples, on considère qu'environ 1000 sont touchées par des personnes parfaitement valides<sup>17</sup>, qui en reversent parfois une partie au clan qui leur a fait obtenir<sup>18</sup>. Si on considère l'ensemble de la région, la situation est pire encore : en 2014, près de 19000 contrôles ont été effectués, et presque 30% des situations étaient irrégulières<sup>19</sup>.

Ça ne signifie pas que les bandes camorristes s'immiscent dans l'ensemble des activités sociales, mais qu'elles interviennent dès qu'elles y perçoivent un intérêt non seulement économique, mais aussi social ou politique. De 1991 à 2016, 258 conseils communaux ont été dissous en Italie pour infiltration mafieuse, dont 93 dans la région de Naples<sup>20</sup>. De la même façon, les bandes camorristes ont désormais une forte tendance à participer aux primaires qu'organisent les partis politiques afin de désigner leur(s) candidats aux élections locales. On doit y voir naturellement la nécessité d'optimiser leur influence au sein des instances politiques, mais aussi leur volonté de démontrer leur emprise sur tel ou tel quartier<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Par exemple: *Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa Antimafia*, Rapport semestriel du ministre de l'Intérieur au Parlement, I<sup>er</sup> semestre 2016, pp. 111-112.

<sup>16</sup> « Napoli, le case popolari occupate dalla camorra. Fuorionda del dirigente: "Cacciarli? Sarebbe una manovra di guerra" », *Corriere della Sera*, 22 juin 2016.

<sup>17</sup> L. Brancaccio, « Welfare, neopatrimonialismo... », p. 293.

<sup>18</sup> « Napoli, pensioni invalidità false gestite dal clan Mallardo: frode all'Inps da 9 milioni. 86 indagati », *Il Fatto Quotidiano*, 13 septembre 2016.

<sup>19</sup> « La Corte dei Conti: "Pensioni di invalidità, in Campania una su tre è irregolare" », *Il Mattino*, 7 mars 2015.

<sup>20</sup> À l'opposé, seulement neuf concernaient des communes non-méridionales.

<sup>21</sup> Voir par exemple : L. Brancaccio, « Welfare, neopatrimonialismo... », pp. 285-306.

## Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine

Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

**Dans un troisième temps, je voudrais traiter des grandes difficultés auxquelles font face les acteurs publics qui luttent contre la camorra**, bien au-delà de la violence que celle-ci peut employer.

S'agissant de l'État, la répression enregistre des succès importants. En l'espace de quinze ans, tous les grands chefs des Casalesi ont été arrêtés et emprisonnés, et certains sont devenus collaborateurs de justice. Néanmoins, la police et la justice font toujours face à une réalité terriblement puissante. D'une part, la camorra conserve une sorte de base sociale, qui préfère faire confiance aux criminels qu'aux pouvoirs publics dont elle se sent abandonnée. D'autre part, la camorra n'étant pas une organisation rigide hiérarchisée, l'affaiblissement de certains clans entraîne très souvent la consécration d'autres clans. D'ailleurs, pour la Direction Nationale Antimafia, parler de *la* camorra au singulier a un intérêt pratique mais ne reflète aucunement la réalité<sup>22</sup>. Enfin, ces organisations parviennent à trouver des parades très performantes. Par exemple, en matière de marchés publics, elles ne cherchent pas à établir stupidement un monopole, ce qui éveillerait bien vite le soupçon. Bien au contraire, elles imposent une entente entre différentes entreprises soumissionnaires, qui proposent alternativement l'offre moins-disante et emportent donc la mise à tour de rôle. Ce système n'est bien sûr en rien antinomique avec le versement d'une commission au clan qui pilote l'affaire, et il est beaucoup plus difficile à repérer par les services de la police et de la justice<sup>23</sup>.

S'agissant des élus locaux, il faut particulièrement relever que la lutte contre la grande criminalité est rendue plus difficile encore par les règles et les fonctionnements généraux du système politique italien. Jusqu'au début des années 1980, ce que l'on a qualifié de partitocratie constituait un carcan extrêmement puissant dans toute l'Italie, maîtrisant de façon quasi-parfaite la distribution des ressources publiques, de façon à ce que chaque parti significatif soit assez satisfait pour ne pas le dénoncer. Même un personnage aussi central que le maire de Naples avait un pouvoir assez faible en matière de distribution directe d'emplois publics<sup>24</sup>. Cela étant, pour les bandes criminelles, il était alors essentiel de trouver des relais fiables dans les partis.

Toutefois, dès les années 1980, on a vu le puissant développement des réseaux d'influence personnels, autonomes vis-à-vis des partis<sup>25</sup>. À partir de 1993, du fait de l'écroulement du système sous les coups des juges, ainsi que de l'élection directe du maire par les citoyens, le jeu est devenu encore plus ouvert, favorisant l'émergence de nouveaux acteurs politiques qui ne sont pas du tout liés aux partis dominants.

L'actuel maire de Naples, Luigi De Magistris en donne un excellent exemple. Initialement lié à *Italia dei Valori*, celui-ci a fondé en février 2017 le mouvement demA – Démocratie et Autonomie –, dont le premier secrétaire général était son propre frère, afin de viser la conquête de la région en 2020<sup>26</sup>. La base programmatique semble classique, économiquement à gauche et culturellement libérale, mais on retrouve deux autres dimensions qui, sans être originales, ne sont pas partagées par les grands partis nationaux et sont susceptibles d'être électoralement efficaces: l'affirmation de « faire

<sup>22</sup> *Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa Antimafia*, 2<sup>nd</sup> semestre 2015, p. 102.

<sup>23</sup> *Attività svolta e risultati conseguiti dalla Direzione investigativa Antimafia*, 1<sup>er</sup> semestre 2016, p. 109.

<sup>24</sup> Cesare Mattina, « La transformation des politiques clientélares de redistribution. Nouvelle gestion urbaine et pratiques politiques à Marseille et à Naples », *Politiques et management public*, vol. 25, n° 1, 2007, pp. 1-18.

<sup>25</sup> Luigi Musella, « Réseaux politiques et réseaux de corruption à Naples », *Politix*, n° 45, 1999, pp. 39-55.

<sup>26</sup> « "Sfideremo De Luca per la Regione". De Magistris lancia la campagna 2020 », *Corriere del Mezzogiorno*, 3 février 2017.

**Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine**Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

de la politique autrement » et la défense des intérêts du Sud de l'Italie, pour lequel on revendique même la « libre autodétermination » (art. 13)<sup>27</sup>.

La multiplicité des réseaux personnels a ainsi succédé à l'organisation hiérarchique des partis nationaux, ce qui se traduit par l'émergence de nouveaux acteurs politiques, bien au-delà du cas des *leaders* tels que Luigi De Magistris. On doit noter d'une part une impressionnante prolifération de listes. Pour les deux dernières élections au conseil municipal de Naples, on a dénombré 31 listes en 2011 et 41 en 2016, dont certaines ont obtenu moins de 200 voix sur environ 800000 électeurs<sup>28</sup>. D'autre part, on doit relever la fréquence des changements de groupe politique au sein de ce même conseil municipal, ce qui illustre aussi le déficit de capacité intégrative des partis. Entre 2006 et 2011, pour 60 conseillers municipaux, on a recensé non moins de 35 changements de groupe<sup>29</sup>.

Ce double phénomène de fragmentation et de personnalisation du système politique est d'autant plus prégnant dans des villes comme Naples, laquelle ne compte plus désormais que 40 conseillers municipaux, mais qui est aussi divisée – depuis 2005 – en dix municipalités d'arrondissement, lesquelles comptent chacune une trentaine de conseillers et ont notamment en charge la décisive gestion des aides sociales. Parmi les conseillers élus dans les municipalités, beaucoup continuent à adhérer à un parti et à justifier l'importance de cette appartenance, mais les trois quarts « déclarent mener leur propre campagne électorale en comptant principalement sur leur propre réseau social de quartier »<sup>30</sup>. D'ailleurs, l'extrême fragmentation de ces conseils est, elle aussi, un signe de la perte d'influence des partis nationaux ; sur les mandatures 2006-2011 et 2011-2016, ces conseils comptaient respectivement douze et onze groupes de conseillers en moyenne, soit moins de trois conseillers par groupe<sup>31</sup>.

En somme, le système électoral national, établi en 1993, a été très favorable à la constitution de réseaux personnels d'électeurs<sup>32</sup>, fonctionnant suivant des bases clientélistes... et multipliant les opportunités d'infiltrations mafieuses. En outre, il faut considérer l'influence d'un dispositif plus ancien : pour les élections locales, l'Italie utilise le vote préférentiel, c'est-à-dire que le citoyen doit à la fois voter pour une liste et indiquer une préférence pour un candidat de cette liste. Cela étant, si la liste obtient dix sièges, ce ne sont pas les dix premiers de la liste qui sont élus, mais les dix candidats de la liste qui ont reçu le plus de votes de préférence.

Ce système est aussi utilisé dans des pays qui sont des références démocratiques, comme les Pays-Bas ou la Suède. À son crédit, il laisse plus de libertés à l'électeur et aux candidats. Toutefois, en Italie du Sud il favorise de façon évidente les candidats qui ont les moyens de se créer une clientèle personnelle, si besoin grâce au concours de bandes criminelles<sup>33</sup>. L'existence en Italie, depuis 1992, d'un délit d'échange électoral politico-mafieux n'en est probablement que le symptôme le plus clair.

<sup>27</sup> Le manifeste politique du mouvement est disponible sur: <http://www.dem-a.it/download/6/>

<sup>28</sup> Sur cette question: Domenico Fruncillo, Michelangelo Gentilini, « Napoli 1993-2016. Da Bassolino a De Magistris: solo andata? », *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n° 76, décembre 2016, pp. 122-125.

<sup>29</sup> Luciano Brancaccio, Vittorio Martone, « Nuove strategie di consenso a Napoli. Il ceto politico nel decentramento comunale », *Meridiana*, n° 70, 2011, pp. 28-29.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 32-33.

<sup>32</sup> D. Fruncillo, M. Gentilini, *op. cit.*, pp. 122-128.

<sup>33</sup> D. Fruncillo, « Il voto di scambio, le euristiche a-politiche, la formazione degli orientamenti politici », *XXIX Convegno SISP*, Arcavacata di Rende, 10-12 septembre 2012. De surcroît, ce dispositif semble constituer un handicap terrible pour la parité hommes/femmes. En 2011, Naples ne comptait que 10% de conseillères municipales (25% en 2016).

## Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine

Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

Certes, si la camorra peut contrôler une portion non-négligeable de l'électorat et aider certains candidats à être élus, elle n'est pas en mesure de décider souverainement de l'issue du scrutin. La seule évolution de la participation électorale à Naples<sup>34</sup> tend à infirmer l'idée d'une toute-puissance des criminels. S'agissant de l'élection du maire, en 2011 le 2<sup>nd</sup> tour opposait deux fortes personnalités antagoniques, et la participation a été seulement de 50% ; en 2016, elle est tombée à 36%. S'agissant de l'élection au conseil municipal, la participation a baissé de six points entre 2006 et 2011, et encore de six points entre 2011 et 2016, atteignant alors 54%. De plus, il y a une forte continuité chez les abstentionnistes : 80% de ceux qui n'ont pas voté en 2011 ne l'ont pas fait non plus en 2016<sup>35</sup>.

Cependant, cette augmentation de l'abstention signifie une situation de grave rupture entre la sphère sociale et la sphère politique, qui est tout aussi inquiétante. Plus les électeurs s'abstiennent, plus les seuils d'éligibilité sont bas... ce qui favorise la tâche des camorristes. Ces derniers sont tout autant favorisés par la volatilité générale de l'électorat, facilement disposé à se laisser tenter par un autre candidat. Bien qu'il ait été triomphalement réélu en 2016, au 1<sup>er</sup> tour le maire Luigi de Magistris a perdu le tiers des électeurs qui l'avaient soutenu en 2011<sup>36</sup>.

Une autre chose est certaine : depuis 1975, Naples a été dirigée par plusieurs maires très impliqués dans l'opposition à la camorra et dans la moralisation de la vie publique. Luigi de Magistris, maire depuis 2011, est d'ailleurs un ancien magistrat, professionnellement très investi contre la grande criminalité. Peu après son élection, celui-ci a fait adopter un règlement d'aides économiques en faveur des commerçants et entrepreneurs qui dénoncent le racket. En 2014, le dispositif a été renforcé puisque tous ceux qui dénoncent le racket en justice sont exonérés d'impôts locaux pendant trois ans, à compter du moment où les personnes dénoncées sont reconnues coupables en première instance<sup>37</sup>.

Au demeurant, ceci ne signifie nullement que les problèmes structurels de Naples sont résolus. Selon Roberto Saviano, le récit de la renaissance économique, culturelle et civique de la ville ne serait qu'un mythe, voire un délire, qu'alimente notamment l'équipe du maire<sup>38</sup>. Quant à ce dernier, il verserait aussi dans le populisme en accusant l'État d'être l'unique responsable des maux qui continuent à toucher la ville, alors même qu'il dirige celle-ci depuis 2011. Cela a suscité une lourde polémique entre les deux personnalités et on a même vu le procureur national antimafia les appeler à y mettre fin « dans l'intérêt de Naples »<sup>39</sup>.

**Le quatrième et dernier thème que je voudrais aborder est celui de la qualité de la gouvernance locale**, à savoir un critère évidemment essentiel si l'on veut envisager un avenir meilleur pour Naples et les Napolitains. Il faut commencer ici par un paradoxe apparent : d'un côté,

<sup>34</sup> D. Fruncillo, M. Gentilini, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>35</sup> Aldo Paparo, Matteo Cataldi, « L'avanzata prorompente di un nuovo leader ? L'analisi dei flussi a Napoli », 7 juin 2016, in Vincenzo Emanuele, Nicola Maggini, Aldo Paparo (dir.), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, Rome, CISE, 2016, p. 66.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> Comunicato stampa del 24/09/2014,

<http://www.comune.napoli.it/flex/FixedPages/IT/ComunicatiStampaGiunta.php/L/IT/frmSearchHaveData/-/frmSearchText/-/frmSearchMonth/-/frmSearchYear/-/frmIDComunicatoStampa/12202>

<sup>38</sup> *La Repubblica Napoli*, 5 janvier 2017.

<sup>39</sup> « Franco Roberti: "Ma per il bene di questa città chi combatte i clan impari a dialogare" », *La Repubblica Napoli*, 7 janvier 2017.

## ***Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine***

Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

depuis les années 1970, Naples a plutôt connu de bons maires. En 2016, l'actuel maire était le quatrième maire (ex-aequo) le plus apprécié d'Italie<sup>40</sup>. Si on va au-delà des sentiments des administrés, le travail de ses prédécesseurs Valenzi (1975-1983) et Bassolino (1993-2000) a souvent été qualifié de positif dans la littérature scientifique, notamment en matière de moralisation de la vie publique et d'aménagement urbain<sup>41</sup>.

D'un autre côté, tous les indicateurs politiques, économiques et sociaux relatifs à Naples, sa province et sa région, sont plutôt désastreux. Selon l'index européen de la qualité du gouvernement, qui se fonde sur la perception des citoyens vis-à-vis de la qualité, de l'efficacité et de l'impartialité des pouvoirs publics, la région Campanie est de très loin la pire région d'Italie, et n'est dépassée dans ce classement que par une région bulgare et trois régions turques<sup>42</sup>.

Concernant la province de Naples, le classement du journal *Il Sole 24 Ore* la place en 2016 à la 107<sup>ème</sup> place sur 110, soit un recul de six positions, avec la dernière place en matière de justice et sécurité<sup>43</sup>. Enfin, concernant la ville de Naples, nous pouvons nous baser sur le rapport *ICity*, qui se fonde sur des indicateurs de soutenabilité, de compétitivité, d'inclusion et d'innovation. En 2016, ce rapport classe Naples à la 89<sup>ème</sup> place des villes d'Italie (sur 106), soit une régression de 11 places par rapport à 2015, avec un recul dans tous les domaines à l'exception de la mobilité (+15) et la légalité (=)<sup>44</sup>.

Quelques chiffres sont particulièrement frappants. Si on considère le PIB/habitant, celui de la province de Naples était en 2012 d'à peine 12314€/an, c'est-à-dire 71,15% de la moyenne italienne, et moins de 50% de celui de la province de Milan<sup>45</sup>. Nonobstant la légère reprise enregistrée en 2015, il est certain que la crise économique a fait ici d'importants dégâts ; entre 2008 et 2013, le PIB de la cité métropolitaine de Naples a chuté de 13,1%<sup>46</sup>. Si on considère le taux d'emploi, la différence avec la moyenne nationale est tout aussi confondante. En 2013, 59,8% des Italiens ayant entre 20 et 64 ans avaient un emploi ; dans la province de Naples, ce chiffre s'élevait globalement à 40,2%, et seulement à 26% pour les femmes<sup>47</sup>.

Ces quelques grands indicateurs permettent d'imaginer aisément ce que peut être le pouvoir de la camorra. Plus le niveau de précarité est élevé, plus celle-ci voit ses activités facilitées. Non seulement elle dispose d'un merveilleux terrain de recrutement, mais elle agit dans un environnement où une large part de la population se sent abandonnée et est résignée, ce qui lui fait consentir plus facilement à l'emprise des criminels.

<sup>40</sup> "Governance Poll 2016 Ipr Marketing- Sole 24 Ore, la classifica dei sindaci città per città", *Il Sole 24 Ore*, 16 janvier 2017, <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-01-13/governance-poll-2016-classifica-citta-citta-163252.shtml?uuid=ADeJVDYC>

<sup>41</sup> Voir notamment: Percy Allum, *op. cit.*

<sup>42</sup> Nicholas Charron, Lewis Dijkstra, Victor Lapuente, "Mapping the regional divide in Europe: a measure for assessing quality of government in 206 European regions", *Social Indicators Research*, vol. 122, 2015, pp. 315-346.

<sup>43</sup> Qualità della vita. La vivibilità delle province italiane da oltre 25 anni, *Il Sole 24 Ore*, [http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita\\_2016\\_dati/home.shtml](http://www.ilsole24ore.com/speciali/qvita_2016_dati/home.shtml)

<sup>44</sup> Forum PA, *I City Rate 2016. La classifica delle città intelligenti italiane*, octobre 2016, <https://profilo.forumpa.it/doc/?file=2016/icitirate.pdf>

<sup>45</sup> ISTAT, *Rapporto URBES 2015 – Il benessere equo e sostenibile nelle città*, <http://www.istat.it/it/archivio/153995>

<sup>46</sup> Rapporto Svimez 2016, p. 68.

<sup>47</sup> *Rapporto URBES 2015 – Il benessere equo e sostenibile nelle città*.



**Vaincre l'histoire ? Du changement politique dans la Naples contemporaine**

Conférence prononcée à Ajaccio, dans le cadre des journées *Napoléon invite Naples*, 7 avril 2017

**Pour conclure**, je crois devoir souligner que le développement bien réel de dynamiques vertueuses à Naples – en matière de tourisme, de culture, de moralité publique, etc. –, ne menace pas pour l'instant la présence des fonctionnements que l'on pourrait dire traditionnels dans le domaine de la régulation sociale. Cette régulation demeure très largement sous l'emprise des réseaux d'influence personnels, à travers des pratiques aux frontières de la légalité et de l'illégalité, et sous la menace permanente des infiltrations camorristes. Cela dit, on pourrait dire qu'aujourd'hui deux Naples – voire plus – s'opposent, ce qui n'est d'ailleurs pas une première ; ce fut notamment déjà le cas durant la municipalité communiste de 1975 à 1983<sup>48</sup>.

Non seulement il ne fait pas de doute que la Naples clientéliste, affairiste et camorriste dispose toujours d'armes surpuissantes, mais le contexte économique actuel limite fortement les possibilités d'investissement public dans une ville qui en a cruellement besoin. Toutefois, ces contraintes financières pourraient aussi imposer aux acteurs politiques de penser et de contrôler plus intelligemment et efficacement la dépense publique ; de favoriser les investissements les plus à même de fragiliser les structures les plus profondes de la société et de l'économie napolitaines. Il ne s'agit pas là de purs fantasmes ; des réflexes de ce type ont déjà été observés par le passé, notamment après le tremblement de terre de 1980<sup>49</sup>. Espérons donc que cette difficile conjoncture motive plus franchement encore une évolution substantielle des modes de gestion publique ; c'est tout le mal que nous pouvons souhaiter à cette ville et à sa région.

---

<sup>48</sup> En ce sens: Judith Chubb, « Naples under the left: the limits of local change », *Comparative Politics*, vol. 13, n° 1, 1980, pp. 53-78.

<sup>49</sup> Ada Becchi (« Napoli contro Napoli. Città come economia e città come potere », *Meridiana*, n° 5, 1989, pp. 164-165) montre qu'après cet événement, le programme de reconstruction fut pensé de façon à limiter au maximum les tendances spéculatives et les infiltrations camorristes, en concentrant les pouvoirs dans les mains du maire et du président de la Région, et en faisant appel à de grandes entreprises de dimension nationale. Bien qu'ils se soient révélés plutôt efficaces, ces deux principes ont rapidement été abandonnés.