

Préface

Le paradoxe italien

Marc LAZAR

L'Italie actuelle vit un paradoxe particulièrement complexe. D'un côté, elle est plongée dans une profonde crise politique qui la singularise au regard des autres grands pays européens, du moins dans la partie occidentale du vieux continent. De l'autre, cette conjoncture incertaine ne lui interdit pas de déployer une action publique assez cohérente et importante qui présente certes des spécificités mais également des caractéristiques communes avec les politiques mises en œuvre par la plupart des membres de l'Union européenne. En un sens, l'Italie évoque la France de la Quatrième République qui, dans un tout autre contexte historique, bien que paralysée par « le jeu des partis » (selon l'expression du général de Gaulle) et les dysfonctionnements des institutions, assura non seulement la reconstruction du pays mais encore sa modernisation en profondeur. Car la déstabilisation institutionnelle – propre à l'Italie – n'interdit pas une certaine dynamique des politiques publiques qui converge avec celle en cours à l'échelle internationale. Telle est l'énigme que cherchent à dissiper les jeunes chercheurs issus, pour l'essentiel, de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et rassemblés autour d'un enseignant, Piero Caracciolo, véritable passeur culturel entre la France et l'Italie qui s'emploie sans relâche à susciter des vocations à propos de son pays d'origine. Telle est aussi l'originalité de cette recherche qui tente de combiner une étude, pour reprendre les termes anglais canoniques, de *politics* et de *policies*, ou encore de *political process* et de *policymaking process* – tant il est vrai que l'un et l'autre sont inséparables.

Cet ouvrage, il faut le souligner, illustre la vitalité des recherches françaises sur l'Italie contemporaine et surtout la spécificité de leur démarche qui tient à deux principaux éléments : la pluridisciplinarité et leur situation, à la fois, de proximité et de distance avec leur objet d'étude. Ici, comme souvent en d'autres cas à propos de l'Italie, interviennent des historiens, des sociologues, des politistes et des économistes dont les travaux enrichissent les connaissances, permettent de dilater les frontières parfois étroites des disciplines avec, au revers de la médaille, il est vrai, des contradictions et des divergences dans les problématiques mobilisées, les méthodes utilisées et les conclusions tirées. Les chercheurs français qui travaillent sur l'Italie ne constituent pas une école : ils ne se réfèrent pas à une théorie précise et n'ont pas à proprement parler de maîtres, même si des personnalités ont joué et continuent de jouer un grand rôle, tel Pierre Milza. Ils ne sont pas animés d'un esprit de supériorité ou d'infériorité par rapport à leurs collègues italiens au prétexte qu'ils sont étrangers. Par ailleurs, à l'instar, par exemple, des Anglais ou des Américains spécialistes de la Péninsule (et ainsi que cela se produit pour tout chercheur s'intéressant à une autre contrée que la sienne), ils tentent de tenir ensemble deux éléments qui sont source, dans le même temps, de tensions et d'inventivité¹. D'une part, ils s'efforcent de comprendre l'Italie, de s'immerger dedans, de s'adapter aux coutumes locales, de reproduire les formes de pensée, d'assimiler la production scientifique italienne (ce qui, en retour, amène souvent à réinterroger des acquis sur leur pays d'origine) ; de l'autre, ils entendent maintenir leur extériorité, aiguïser ce « regard éloigné » dont parle Claude Lévi-Strauss, qui permet parfois de saisir des aspects de la réalité que les Italiens ne perçoivent pas tant ils en sont imprégnés, de pratiquer le comparatisme, de vérifier la validité d'hypothèses de recherche ou de méthodes d'enquête déjà expérimentées en France. Telle est la raison pour laquelle ces mêmes chercheurs sont en général dubitatifs devant le paradigme si prégnant de « l'anomalie » italienne – qu'ils tendent à nuancer, voire, pour certains, à contester.

1. Voir, par exemple, pour l'histoire, dans les cas français et italien : Laura Lee Downs et Stéphane Gerson (dir.), *Pourquoi la France ? Des historiens américains racontent leur passion pour l'Hexagone*, Paris, Le Seuil, 2007, 384 p. et Stuart Woolf (dir.), *L'Italia repubblicana vista da fuori (1945-2000)*, Bologne, Il Mulino, 2007, 504 p.

En effet, l'Italie n'a pas le monopole du malaise démocratique. Un grand nombre de puissances européennes connaissent un phénomène comparable attesté par divers symptômes : l'abstention croissante, la progression du vote protestataire, la défiance envers les institutions ou encore la régression de la recherche du bien commun. Le propre de l'Italie provient de ce qu'elle vit, depuis le début des années 1990, une transition sans fin, étudiée par le menu par le *main stream* de la science politique et de l'histoire du temps présent en Italie comme à l'étranger¹. Celle-ci se marque par un changement notable des élites, la disparition des partis traditionnels dont la Démocratie chrétienne et le Parti communiste italien (les métamorphoses de celui-ci sont partiellement reconstituées ici par Adrien Candiard), le surgissement de nouvelles formations dont la Ligue du Nord (étudiée ici par Paola Bertilotti) ou *Forza Italia*, une bipolarisation (avec la constitution d'un centre-droit et d'un centre-gauche) doublée d'une fragmentation extrême des partis, la constitution de coalitions hétérogènes du fait de la loi électorale promulguée en 1993 qui rompt avec des décennies de scrutin proportionnel et instaure une élection de 75 % des parlementaires au scrutin majoritaire uninominal, les alternances à répétition en 1994, 1996, 2001 et 2006, une difficulté incommensurable à gouverner aggravée par les effets de la nouvelle loi électorale adoptée dans les derniers mois du gouvernement Berlusconi en 2005 qui donnent, l'année suivante, une large majorité de députés au centre-gauche de Romano Prodi et un avantage de seulement deux sénateurs au palais Madame, des processus permanents de délégitimation réciproque entre les majorités et les oppositions. En 2008, enfin, à l'issue d'élections anticipées, Silvio Berlusconi est revenu au pouvoir avec une large majorité parlementaire cependant que le système politique tend à aller vers un bipartisme, avec un parti de centre-droit, le Peuple de la Liberté, et un de centre-gauche, le Parti démocratique.

1. La littérature sur la crise italienne est considérable. On se contente ici d'indiquer l'un des livres de synthèse les plus récents qui s'inscrit dans la problématique de la transition et qui comporte une bibliographie à jour, Pietro Grilli Di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia. Dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Rome. Carocci, 2006, 132 p. Pour un point de vue critique de cette problématique, voir Jean-Louis Briquet, *Mafia, justice et politique en Italie. L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*, Paris, Karthala, 2007, 392 p.

Il en résulte du point de vue de la théorie démocratique une situation contradictoire¹. La démocratie italienne est, en effet, mutante. Elle est affectée par l'essor de la « démocratie du public », pour reprendre l'expression de Bernard Manin, avec l'importance croissante des leaders, qu'incarne avec force l'omniprésence de Silvio Berlusconi sur la scène publique depuis 1994, la personnalisation et la présidentialisation de la vie politique, enfin le rôle essentiel joué par la télévision dans un contexte où les allégeances partisans et identitaires collectives se desserrent². Simultanément, face à l'émergence de ce premier défi, la démocratie représentative et libérale connaît une forme de *revival*. Le président de la République, ainsi que le montre ici Alessandro Giaccone, occupe, plus que jamais, sa place, toute sa place, pour orienter les choix et les décisions, cependant que l'ensemble des prérogatives de l'État de droit sont réactivées. Les partis eux-mêmes, fortement contestés, s'efforcent, plus encore que dans aucun autre pays, de s'adapter et de se transformer : l'une des opérations parmi les plus spectaculaires, postérieure à la période principalement étudiée dans le livre, tient à la création du Parti démocratique en 2007 à partir de la fusion des démocrates de gauche (ex-communistes) et des centristes de la Marguerite³. Bien que leur enracinement sociétal soit de plus en plus érodé, ils conservent de fortes positions et des capacités de mobilisation singulières surtout dans leurs anciennes zones de force, ce qui démontre la vigueur des résidus de leurs cultures politiques d'antan⁴. Ils sont, en outre, dotés d'organisations puissantes, bénéficiant de l'argent public, et bien incrustés dans l'appareil d'État, ce qui illustre, sur ces points du moins, la validité du cadre interprétatif proposé par Richard Katz et Peter Mair avec leur notion de « parti cartel », même

1. Marc Lazar, *L'Italie à la dérive. Le moment Berlusconi*, Paris, Perrin, 2006, 156 p. et *L'Italie sur le fil du rasoir*, Paris, Perrin, 2009, 188 p.

2. Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, 319 p.

3. Voir Marc Lazar, « La nascita del Partito democratico », in Mark Donovan et Paolo Onofri (dir.), *Politica in Italia 2007*, Bologne, Il Mulino, 2008, p. 67-86.

4. À titre d'exemple, voir Carlo Baccetti, *I postdemocristiani*, Bologne, Il Mulino, 2007, 369 p. et Rosa Mulé, *Dentro i DS*, Bologne, Il Mulino, 2007, 168 p.

si celui-ci ne peut être appliqué de façon mécanique à l'Italie¹. Enfin, l'opinion oscille entre deux tentations opposées. D'une part, elle se laisse entraîner dans une contestation sans cesse plus radicale de la « caste » politique, pour reprendre le titre d'un best-seller écrit par deux journalistes italiens épinglant les privilèges et l'impunité de la classe politique italienne²: elle jubile alors au jeu de massacre auquel se livre le comique Beppe Grillo en dénonçant les responsables en place et sombre aisément dans ce que les Italiens appellent « l'antipolitique ». Ou, à l'inverse, elle réclame plus de transparence, affirme sa volonté de contrôle et se mobilise pour participer à la vie publique comme l'ont fait des millions d'Italiens en octobre 2005 pour désigner Romano Prodi au terme de primaires de l'Olivier comme candidat au palais Chigi ou, deux ans plus tard presque jour pour jour, pour élire les délégués de l'Assemblée constituante du Parti démocratique. Cette démocratie participative ou « des interstices »³ traduit ainsi une exigence démocratique qui réduit à néant l'idée de l'anesthésie télévisuelle de la démocratie. Il est vrai toutefois que cela peut également donner lieu à une manipulation de la part des dirigeants qui, grâce à la légitimité populaire procurée par le vote qu'ils ont eux-mêmes provoqué en organisant les fameuses primaires, renforcent de la sorte leur pouvoir et consolident leur assise oligarchique. L'Italie sert donc de terrain d'expérimentation des métamorphoses de la démocratie – ou de la « post-démocratie », pour parler comme Colin Crouch⁴. D'une manière plus concrète, son

1. Dans une littérature considérable, voir Richard Katz et Peter Mair, « The ascendancy of the party in public office : party organizational change in Twentieth-Century democracies », in Richard Gunther, Jose Ramon Montero et Juan Linz (dir.), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 115-135 et pour une discussion à partir du cas italien, voir entre autres Leonardo Morlino et Marco Tarchi (dir.), *Partiti e caso italiano*, Bologne, Il Mulino, 2006, 272 p.

2. Sergio Rizzo et Gian Antonio Stella, *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*, Milan, Rizzoli, 2007, 288 p.

3. Voir sur ce sujet, par exemple, Ilvo Diamanti, « La democrazia degli interstizi. Società e partiti in Europa dopo la caduta del Muro », *Rassegna italiana di sociologia*, n° 3, juill.-sept. 2007, p. 387-411 ; Pascal Perrineau et Luc Rouban (dir.), *La Politique en France et en Europe*, Paris, Les Presses de Sciences-po, 2007, 452 p. ; Pierre Rosanvallon, *La Contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Paris, Le Seuil, 2006, 345 p. ; Yves Sintomer, *Le Pouvoir au peuple : jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*, Paris, La Découverte, 2007, 176 p.

4. Colin Crouch, *Postdemocrazia*, Bari-Rome, Laterza, 2003, 144 p.

mode de fonctionnement est travaillé en profondeur par des tendances antagoniques. D'un côté, les gouvernants sont confrontés à la difficulté, encore plus prononcée que sous la première République, de prendre des décisions – en particulier du fait des incessantes tractations qui se nouent entre eux et dans la majorité parlementaire : en effet, les différents partis, qui se sont multipliés ces derniers temps, agissent au nom de grandes références mais aussi selon les intérêts des fractions d'électeurs qu'ils représentent. En outre, la montée en puissance des pouvoirs régionaux et locaux réduit l'influence du pouvoir central. Mais, d'un autre côté, les présidents du Conseil veulent exploiter les ressources procurées par l'investiture donnée par la coalition ou, directement, par les électeurs et par le processus de présidentialisation de la compétition électorale. Ils tendent, de manière chaotique, à renforcer leur influence et à peser pour imposer leurs vues sur les questions qui leur semblent essentielles : il en résulte un affaiblissement du Parlement qui ne franchit cependant pas certaines limites puisque le pouvoir exécutif n'a pas encore pu promulguer les réformes institutionnelles qui lui permettraient d'asseoir son autorité¹.

C'est dans ce contexte à la fois de grande instabilité et de tendance à la rationalisation du travail parlementaire et gouvernemental que l'action publique se déploie en Italie. Dans cet ouvrage, les auteurs focalisent leur attention sur l'expérience du centre-gauche comprise en un sens large. S'ils remontent à 1992 avec le gouvernement du socialiste Giuliano Amato, suivi, entre 1993 et 1994, de celui de Carlo-Azeglio Ciampi, ils se concentrent sur la législature du centre-gauche entre 1996 et 2001 après la « parenthèse » représentée par les sept mois de présidence de Conseil de Silvio Berlusconi (mai-décembre 1994). Les contributeurs montrent à travers des exemples précis l'ampleur des chantiers ouverts dans des conditions difficiles et laborieuses. Leurs analyses, principalement consacrées au contenu de l'action publique, sont plurielles

1. Sur ces sujets, voir, par exemple, les observations de Sergio Fabbrini, « Rafforzamento e stabilità del governo », in Stefano Ceccanti et Salvatore Vassalo (dir.), *Come chiudere la transizione. Cambiamento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologne, Il Mulino, 2004, p. 205-223 et celles de Mauro Calise, en particulier, « Presidentialization of politics », in Thomas Poguntke et Paul Webb (dir.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 88-106 et *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Bari-Rome, Laterza, 2006, 161 p.

dans le sens où elles ne recourent pas aux mêmes méthodes d'enquête et ne se réfèrent pas à une unique théorie¹. Tous néanmoins reconstituent un cadre de compréhension historique pour mieux mettre en valeur le présent. Piero Caracciolo retrace les importantes réformes de l'administration publique, observées de très près, dans le cadre de celles qui ont été réalisées dans nombre de pays européens, Jean-François Jamet analyse les réformes de l'économie, Florent Mayneris et Jonathan Mochidlover se penchent sur les changements des politiques publiques en direction du Mezzogiorno, Laurent Baggioni et Stéphanie Lanfranchi suivent les projets de réforme du système scolaire, enfin Edouardo Barberis, Bruno Cousin et Francesco Ragazzi étudient les politiques de l'immigration. Le lecteur français trouvera dans ces chapitres nombre d'informations et plusieurs clefs de lectures qui lui permettront de mieux appréhender la complexité de l'Italie contemporaine.

Ce livre, et cela atteste son intérêt, suscite l'envie d'en savoir encore plus. Ainsi, on aimerait mieux cerner qui sont les acteurs en charge de ces politiques et, en particulier, pouvoir repérer les synergies ou, à l'inverse, les tensions qui surgissent entre responsables politiques, techniciens, membres de la haute administration, voire experts. Il serait important de scruter dans les détails les procédures qui aboutissent à la prise de décision, les modalités de légitimation et de référence de ces politiques ou encore les « instruments » qui sont mobilisés pour les mener à bien². Le parti pris dans cette recherche d'observer la politique du centre-gauche en matière de politiques publiques appelle un prolongement comparatif avec la période où Silvio Berlusconi fut président du Conseil (2001-2006) qui permettrait de déterminer s'il y a des ruptures, ce que suggère Piero Caracciolo, ou plutôt des continuités, ce qu'affirment, à propos de l'immigration, Edouardo Barberis, Bruno Cousin et Francesco Ragazzi³. Il serait utile

1. Pour une introduction aux différentes théories des politiques publiques, consulter Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les Presses de Sciences-po, 2^e éd., 2006, 520 p.

2. Voir Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Les Presses de Sciences-po, 2004, 370 p.

3. Sur ce sujet, voir Luca Ricolfi, *Dossier Italia. A che punto è il « Contratto con gli Italiani »*, Bologne, Il Mulino, 2005, 177 p. ; Lucia Quaglia et Claudio Radaelli, « Italian politics and the European Union : a take of research designs », *West European Politics*, n° 4, 2007, p. 924-943.

également de déterminer ce qui singularise l'Italie et ce qui est commun avec les politiques publiques des autres grands pays de l'Union européenne désireux de répondre aux défis de la globalisation en prolongeant les choix réalisés au niveau de l'Europe – lesquels se traduisent en particulier par les privatisations, la réduction du rôle de l'État dans certains secteurs (celui de l'économie notamment) et son redéploiement vers d'autres domaines comme l'éducation, l'enseignement supérieur, la recherche ou la santé, les nouvelles relations établies entre le centre et la périphérie, les formes de gouvernance, la mise en place de procédures d'évaluation et d'indicateurs de performance¹. À cet égard, cerner la spécificité transalpine nécessiterait sans doute d'explorer en profondeur trois éléments principaux (nullement exclusifs d'autres) : en premier lieu, évidemment, l'instabilité du cadre institutionnel, qui, plus encore peut-être qu'ailleurs, amène à des improvisations dans l'urgence et à d'infinies médiations ; en deuxième lieu, la configuration très originale formée par les acteurs politiques, la haute administration, les syndicats et la Confindustria pour initier des transformations ; en troisième lieu, les articulations nouvelles qui se sont établies entre le pouvoir central et les régions. Enfin, il serait nécessaire d'évaluer les conséquences pratiques de ces politiques publiques, de déterminer avec soin ce qu'elles ont modifié, d'autant qu'à la lecture de ces pages s'impose le constat troublant qu'en Italie, au fil du temps et en dépit des réformes promulguées, de grandes questions structurelles demeurent irrésolues : par exemple, et pour se contenter des sujets abordés ici, celles du Sud, de l'absence de grandes entreprises aptes à s'imposer dans la compétition internationale ou du retard en matière d'éducation.

Le mérite de certains livres ne tient pas simplement à la qualité de leur contenu mais aussi au fait que leur lecture incite à explorer des pistes supplémentaires de recherche. Tel est le cas de celui-ci.

1. Sur ce sujet, voir entre autres, dans une littérature immense, concernant les processus européens Kevin Featherstone et Claudio Radelli, *The Politics of Europeanization*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 351 p. ; Paolo Graziano et Maarten P. Vink (dir.), *Europeanization : New research agendas*, Basingstoke-New York, Palgrave-Macmillan, 2007, 419 p. ; Bruno Palier et Yves Surel (dir.), *L'Europe en action : l'eupéanisation dans une perspective comparée*, Paris, L'Harmattan, 2007, 357 p. Sur le cas italien, Sergio Fabbrini (dir.), *L'europeizzazione dell'Italia : l'impatto dell'Unione europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Bari-Rome, Laterza, 2003, 294 p. ; Paolo Graziano, *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologne, Il Mulino, 2004, 256 p.