



HAL
open science

La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation

Luigi Bobbio, Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Luigi Bobbio, Emmanuel Négrier. La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 2003, L'Italie du politique, 19, pp.63-78. 10.3406/pole.2003.1154 . hal-02552621

HAL Id: hal-02552621

<https://hal.science/hal-02552621v1>

Submitted on 23 Apr 2020

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation

Mr Luigi Bobbio, Mr Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Bobbio Luigi, Négrier Emmanuel. La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation. In: Pôle Sud, n°19, 2003. L'Italie du politique. pp. 63-78;

doi : <https://doi.org/10.3406/pole.2003.1154>

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_2003_num_19_1_1154

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Résumé

L'Italie apparaît aujourd'hui dissociée en deux mondes différents qui se présentent séparés et antithétiques. Le premier est celui de la politique, en particulier au niveau national. Le second est celui des politiques publiques, en particulier au niveau local. La première sphère est dominée par la règle majoritaire poussée à l'extrême, la seconde est dominée par le principe de l'accord et du partenariat intergouvernemental. L'article examine les différences entre les deux mondes et suggère que, alors que le premier est celui pris en compte par l'opinion publique, on devrait aussi considérer sérieusement le second, dès lors que les processus de gouvernance qui interviennent en son sein sont de grande importance pour la production des politiques publiques. Il discute enfin le fait de savoir si les pratiques intervenant dans le second monde peuvent contrer les tendances populistes et majoritaires du premier.

Abstract

The Italian polity appears to be dissociated into two different worlds which are separated and antithetical. The first world is the world of politics specially at the national level. The second world is the world of policies specially at the local level. The first sphere is dominated by the rule of majority, in a very extreme version. The second sphere is dominated by the principle of agreement and intergovernmental partnership. The article examines the differences between the two worlds and suggests the while the first world is normally taken into account by public opinion, we should consider seriously also the second one, as the processes of governance that occur within it are of great importance for the delivery of public policies. Finally the article discusses whether the practices within the second world can hinder the populist and majoritarian tendencies of the first one.

La dissociation italienne. Le monde du décisionnisme majoritaire et celui de la concertation

Luigi Bobbio,

Université de Turin

(Traduit de l'italien par Emmanuel Négrier)

Résumé/Abstract

L'Italie apparaît aujourd'hui dissociée en deux mondes différents qui se présentent séparés et antithétiques. Le premier est celui de la politique, en particulier au niveau national. Le second est celui des politiques publiques, en particulier au niveau local. La première sphère est dominée par la règle majoritaire poussée à l'extrême, la seconde est dominée par le principe de l'accord et du partenariat intergouvernemental. L'article examine les différences entre les deux mondes et suggère que, alors que le premier est celui pris en compte par l'opinion publique, on devrait aussi considérer sérieusement le second, dès lors que les processus de gouvernance qui interviennent en son sein sont de grande importance pour la production des politiques publiques. Il discute enfin le fait de savoir si les pratiques intervenant dans le second monde peuvent contrer les tendances populistes et majoritaires du premier.

The Italian polity appears to be dissociated into two different worlds which are separated and antithetical. The first world is the world of politics specially at the national level. The second world is the world of policies specially at the local level. The first sphere is dominated by the rule of majority, in a very extreme version. The second sphere is dominated by the principle of agreement and intergovernmental partnership. The article examines the differences between the two worlds and suggests the while the first world is normally taken into account by public opinion, we should consider seriously also the second one, as the processes of governance that occur within it are of great importance for the delivery of public policies. Finally the article discusses whether the practices within the second world can hinder the populist and majoritarian tendencies of the first one.



Mots-Clés/Keywords

Consociativisme, gouvernance, Italie, majoritarisme, politique publique, populisme

Consociationalism, governance, Italy, majoritarianism, populism, public policies

La sphère publique italienne présente un aspect profondément divisé. Elle est de fait

fractionnée en deux mondes, séparés et anti-thétiques, qui ne communiquent pas entre eux. Nous les appellerons ici simplement Monde A et Monde B. Le premier dispose d'une grande visibilité, occupe chaque jour la une des quotidiens, est l'invité permanent des émissions de télévision. Tous le connaissent. Presque tous pensent que c'est le seul monde existant. Le Monde B, bien qu'assez étendu et constitué d'actions publiques (donc connaissables), est en réalité opaque, presque *underground*. Il n'est pas admis dans les *talk-shows*. S'il apparaît souvent dans les pages locales des quotidiens, il ne parvient pourtant pas à émerger comme monde à part entière, c'est-à-dire doté de caractéristiques propres. Les citoyens en ignorent l'existence. Les faiseurs d'opinion et experts, eux-mêmes, ont des difficultés à le reconnaître. Pourtant, il existe. Il est présent sur un mode capillaire, formé de multiples acteurs, et il constitue, lui aussi, une véritable sphère publique.

Les deux mondes poursuivent des orientations opposées, adoptent des langages incompatibles et mettent en œuvre des praxis totalement inconciliables entre elles, mais – du fait du déséquilibre de visibilité – ils n'ont jamais l'occasion de s'affronter. Il peut arriver qu'un même acteur passant

dans l'espace d'une seule journée d'un monde à l'autre modifie du coup ses propres registres et références sans même s'en rendre compte. Pour cela, j'ai emprunté à la psychologie le terme de dissociation. On pourrait aussi l'appeler schizophrénie. Nous nous trouvons dans une situation où la main gauche, qui agit dans le Monde A, ne sait rien de la main droite, qui agit dans le Monde B. Et pourtant, et ici est le paradoxe, une grande partie des choix publics qui intéressent les citoyens sont le produit du Monde B. Sur ce plan, le Monde A est bien moins décisif qu'il n'y paraît.

Comment définir les deux mondes? On pourrait d'abord tenter de dire que le Monde A est celui de la politique (*politics*) tandis que le Monde B est celui des politiques publiques (*policies*). Mais ce serait là une simplification abusive parce que, comme on le verra, un certain nombre (même limité) de politiques publiques, en particulier au niveau national, sont produites dans le Monde A. On pourrait alors se référer à l'opposition entre partis et institutions: les premiers sont tous concentrés dans le Monde A, où se cantonne leur action, quand les secondes interviennent avant tout dans le Monde B. Ou pourrait aussi faire usage de la dichotomie national-

local : au niveau national prévaut le Monde A et au niveau local le Monde B, même s'il n'en est pas toujours ainsi : il y a des régions et des gouvernements locaux où domine le Monde A, et certains appareils gouvernementaux nationaux relèvent du Monde B. On pourrait encore avoir recours au couple conceptuel gouvernement-gouvernance : le Monde A suppose l'existence d'un gouvernement doté de prérogatives spécifiques et d'une autorité indiscutable ; le Monde B est plus sceptique et préfère se fier aux processus de gouvernance. Aucune des quatre dichotomies "policy-politics", "partis-institutions", "national-local", "gouvernement-gouvernance" n'est en mesure de rendre pleinement compte des environnements dans lesquels opèrent les deux mondes, mais on peut affirmer qu'il est plus facile de repérer le Monde A quand nous avons affaire à la politique, aux partis, au niveau national et au gouvernement, tandis que le Monde B s'identifie avec plus de probabilité là où se formulent et se déploient des politiques publiques, où opèrent des institutions de niveau sub-national à travers des processus de gouvernance.

Je considère cette forme de dissociation comme le trait caractéristique de l'Italie berlusconienne, et peut-être même le plus caractéristique. Ceci n'exclut pas l'existence d'un certain "décalage" entre les deux mondes, dans d'autres pays. Après tout, ces dichotomies ne sont pas typiques de la seule Italie, même si ailleurs elles donnent lieu à des oppositions plus limitées et s'y présentent sous des combinaisons différentes. Mais j'ai l'impression que la dissociation a atteint, dans ce pays, un niveau extrême et que le cas italien, précisément pour cela, peut constituer un utile test pour saisir des aspects ou des tendances qui, ailleurs, apparaissent sous une forme plus nuancée.

Avec cet article, je poursuis deux objectifs. Le premier est de mettre en évidence l'exis-

tence – généralement méconnue – du Monde B et d'en montrer la grande importance pour le gouvernement effectif du pays. Mon second but est de montrer comment les deux mondes professent effectivement des valeurs antithétiques et agissent selon des modalités distinctes. Pour anticiper sur les conclusions, je dirai que dans le Monde A les acteurs sont marqués par une vocation majoritaire (sinon populiste) et décisionniste, et agissent essentiellement au travers de jeux à somme nulle (de surcroît très durs) ; le Monde B est au contraire dominé par la concertation, l'élaboration de pactes ou de contrats, et les jeux y sont le plus souvent à somme positive. Le premier est sous l'empire d'une rhétorique de la décision, quand le second est soumis à celle de l'accord.

Après avoir exposé les caractéristiques essentielles des deux mondes et leur importance, je traiterai du thème de la décentralisation (dévolution ou fédéralisme), qui constitue l'une des questions qui tendent à remettre en question les relations entre les deux mondes. Je me demanderai enfin quelles conséquences entraîne cette dissociation. Mon hypothèse conclusive est que les pratiques du Monde B constituent une barrière importante, même si elle est passive, face aux vocations populistes dont le flot circule dans le Monde A.

Le Monde A, ou la logique majoritaire

Il n'est pas difficile de décrire le Monde A, puisque tous les citoyens italiens (et un nombre croissant d'observateurs européens) l'ont constamment sous les yeux. Pour en faire une synthèse très efficace, nous pouvons nous fier au portrait drastique proposé par Michele Salvati. En Italie – écrit-il – (mais nous devrions dire : dans le Monde A, parce que le Monde B se trouve aussi en Italie,

mais ne correspond en fait pas à ce portrait) : “Le débat politique est vociférant et agressif; la sphère publique est divisée en deux sans moyens de communication; le bipolarisme ne fonctionne pas comme mécanisme de gouvernement faute d’un niveau suffisant de confiance réciproque et de lubrifiant bipartisan” (Salvati, 2003, p. 216).

Le Monde A se fonde sur la croyance au principe majoritaire ou, mieux, sur une version particulièrement exacerbée de ce principe. Qui remporte les élections reçoit une investiture “sacrée” de la part du peuple souverain et dispose ainsi du pouvoir de gouverner sans rencontrer d’autre limite. Les garanties constitutionnelles, les autorités indépendantes, le pouvoir judiciaire sont vus comme des obstacles qui se dressent indûment entre le peuple et le gouvernement, et sont dès lors marginalisés: le principe majoritaire, dans sa forme extrême pratiquée dans le Monde A, ne supporte pas la séparation des pouvoirs. Sur la base de ces prémices, le Monde A se divise nécessairement en deux: d’un côté la majorité qui, grâce à son investiture démocratique, prétend opérer en totale autosuffisance; de l’autre l’opposition qui, certes, peut espérer renverser l’actuelle majorité aux prochaines élections, mais dont les critiques vis-à-vis du gouvernement résonnent comme une désagréable interférence à l’égard de la volonté générale exprimée par le peuple souverain.

Le modèle majoritaire qui irrigue le Monde A constitue à l’évidence une caricature du modèle *Westminster*. Mais il y a de bonnes raisons pour que l’Italie se soit aventurée sur un tel chemin. Celui-ci s’est précisé dans les années du changement (1992-1993), dans le but de réagir à ce que l’on tenait alors pour le vice fondamental de la Première République: son incapacité chronique à décider, et sa tendance à se perdre dans le compromis. Il est intéressant de

noter, à cet égard, comment un terme scientifique aussi sophistiqué que le *consociationalism* (traduit en italien par “*consociativismo*”), proposé par Arend Lijphart (1977) pour mettre en évidence une alternative au modèle majoritaire d’essence anglo-saxonne, est devenu un mot d’usage commun dans le débat politique italien, grâce à la médiation culturelle de quelques experts (parmi lesquels Pizzorno, 1993). Notons que chez Lijphart, le terme de consociativisme avait une connotation scientifiquement neutre, et tout sauf péjorative; il avait au contraire pour objet de décrire les propriétés spécifiques de quelques petites démocraties européennes qui avaient été en mesure d’adopter un système vertueux de négociation et d’accord entre divers groupes sans céder aux sirènes du modèle majoritaire qui, dans de tels contextes, aurait conduit à “la dictature majoritaire et à la guerre civile, et non à la démocratie” (Lijphart, 1988, p. 33). Dans le débat politique italien, en revanche, le terme consociativisme a reçu une connotation péjorative et l’adjectif correspondant, “consociatif” a été rapidement brandi comme une insulte. Au cours des années 90, ledit consociativisme s’est rapproché du populaire “*inciucio*”, un terme d’origine napolitaine dont le succès fut foudroyant, et qui permettait de stigmatiser, de façon encore plus grossière et négative, les pratiques orientées vers l’accord et le compromis.

Peu importe ici de savoir si la Première République fut effectivement consociative et si cette circonstance eut les effets aussi paralysants qu’on le dit. Ce qui compte est que la Seconde République adopta une idéologie hyper-majoritaire pour réagir aux prétendus errements consociatifs de la Première. Le bipolarisme aurait ainsi permis de séparer nettement la majorité de l’opposition et de confier à la première, de façon claire, les

attributs gouvernementaux. Une fois répudiés le consociativisme et l'*inciucio*, le gouvernement aurait finalement eu les mains libres pour réaliser le programme approuvé par les électeurs. Au cours des années 90, le Monde A s'est adapté en se structurant autour de ces principes, sur lesquels on tenta de construire, sans succès, un nouveau pacte constitutionnel. Le décisionnisme majoritaire, en somme, n'a pas été inventé par Berlusconi mais il est incontestable que c'est avec la victoire du centre-droit qu'il a fini par revêtir un sens plus tranché et exaspéré. De fait, toutes les composantes de la nouvelle majorité (à l'exception des centristes catholiques) étaient restées étrangères au système de la Première République, soit parce qu'elles s'étaient formées après (*Forza Italia* et *Lega Nord*), soit parce qu'elles en avaient été maintenues aux marges (*Alleanza Nazionale*). Aussi ne se sentaient-elles aucunement liées à cette tradition. En outre, le dénominateur commun entre les cultures politiques (par ailleurs fort distinctes) du centre-droit réside précisément dans une profonde aversion à l'égard des pratiques de concertation. La composante post-fasciste est, par nature, tendue vers la hiérarchie, l'autorité, le décisionnisme. La composante "managériale" ne manque jamais de mettre l'accent sur le "faire" (clairement opposé au "discuter") et regarde les processus de concertation comme des obstacles qui ralentissent les décisions, qui supposent des tractations exténuantes et débouchent sur des solutions de compromis. La composante *leghiste* a tendance à considérer de telles pratiques comme celles d'une oligarchie, qui corrompt la volonté originelle du peuple.

La coalition de centre-droit porte ainsi à ses extrêmes conséquences le principe majoritaire de la "Seconde République". Elle s'appuie sur une fracture permanente et frontale avec l'opposition (les "communistes"),

procède à des coups de force majoritaires, exalte le gouvernement comme moment de la décision absolue. L'unique homme politique de niveau national qui, pour autant qu'il m'en souvienne, s'est prononcé sur le terme de gouvernance, n'est autre qu'Umberto Bossi qui, lors d'un meeting *leghiste* à Assago a déclaré sans autre forme de procès: "nous ne croyons pas à la gouvernance, nous croyons au gouvernement des peuples" (*La Repubblica*, 3 mars 2002). Le compte rendu de cet épisode par le quotidien *leghiste* est particulièrement savoureux et mérite d'être intégralement cité: "Bossi a enthousiasmé l'assemblée *leghiste* d'Assago, mais il n'en fut certes pas de même pour un délégué, l'honorable Polledri, qui intervint après le leader. En effet, alors que le délégué parlait d'économie et plaidait encore une fois pour la nécessité de la gouvernance, en se référant à l'Europe et à la société, Bossi le reprit. En deux enjambées, le *Senatur* est retourné à la tribune et a saisi le micro. 'Regarde, a-t-il expliqué, ce n'est pas à cause du mot, mais le fait est que gouvernance signifie pour nous le pouvoir aux technocrates, précisément celui que nous combattons. La *Lega* entend le pouvoir de façon opposée. Je t'explique, cela fonctionne ainsi – a ajouté Bossi sur un ton paternel, vu le jeune âge du délégué. Il y a les communautés locales, et de là vient le pouvoir, et non d'en haut. La manière dont la *Lega* entend le pouvoir est justement différente. C'est la position de la *Lega*'. Le jeune délégué a alors poursuivi son discours en étant bien attentif à ne plus parler de gouvernance" (*La Padania*, 3 mars 2002).

Toutefois, en dépit de sa croyance envers le pouvoir illimité de la majorité, le Monde A demeure peu efficace dans la production de politiques publiques. Les cas dans lesquels les choix publics sont effectués de façon péremptoire à coup de majorité sont très limités et concernent en outre l'approbation

de lois qui visent l'intérêt personnel du président du Conseil (faux bilans, demande judiciaire de documents bancaires à l'étranger, loi Cirami, dispositif Schifani, loi sur les conflits d'intérêt, réforme audio-visuelle). Dans presque tous les autres cas de figure, où des intérêts plus vastes étaient en jeu, la logique majoritaire a rencontré des obstacles de diverses natures, et a dû être aménagée ou battre en retraite. Il suffit de penser à la bataille, engagée par la majorité et spectaculairement perdue, sur l'article 18 du statut des travailleurs, ou à la loi sur l'immigration, qui devait établir une ligne d'extrême rigueur et qui a été désavouée par la régularisation ultérieure qui a concerné 600 000 étrangers. Le décisionnisme tend précisément à montrer ses limites quand il s'agit de décider.

Les logiques qui dominent le Monde A sont peu adaptées au gouvernement d'une société complexe et articulée comme l'Italie. S'il y existe quelque forme gouvernementale, malgré tout, cela est dû au fait que les choix concrets sont formulés selon des logiques totalement différentes et dans un monde radicalement séparé du Monde A. C'est maintenant de ce second monde qu'il faut nous occuper.

Le Monde B, ou la logique de l'accord

Le lecteur me pardonnera si, pour introduire au Monde B, je lui propose l'extrait d'un document au style particulièrement tortueux et au contenu qui est tout sauf limpide. Il s'agit en l'espèce du projet d'adaptation du Plan Territorial de Coordination de la Province de Rome, alors que cette dernière était encore gouvernée par une majorité de centre-droit. Mais il aurait pu être écrit par n'importe quelle administration italienné attentive aux modes et à la nouvelle *koiné* européenne. En ce sens, c'est un texte qui est,

en dépit de son caractère fumeux, assez typique et révélateur. Voici ce qu'il dit: "La Province de Rome entend mettre en œuvre un modèle de gouvernance territoriale et métropolitaine entendu comme ce système de règles sur lequel orienter la base projective partagée par la *best-practice* de l'économie et des programmes dans le cadre des gouvernements locaux (communes) et d'aires plus vastes (zones de coopération économique, communautés de montagne, etc.). Elle entend faire référence à la gouvernance non seulement pour les aspects fonctionnels des contrats et des accords passés entre sujets publics et privés, mais aussi pour réglementer la concurrence entre ceux-ci, pour le plus grand bénéfice collectif, l'efficacité et l'efficacité dans le cadre du rapport État-citoyen. En voulant donc rétablir ce pacte, la Province s'emploie à travailler sur la demande de réglementation et de capacité à projeter ' depuis le bas ' (...) et à élargir la base des sujets de référence à tous les acteurs du développement local (...). À la base de la gouvernance provinciale et métropolitaine romaine se situera la subsidiarité, un système de gouvernement et de développement local capable de rendre opérationnelle la compétition territoriale, avec un effet de levier sur les transferts de pouvoir mis en œuvre par le processus de décentralisation. Pour cela, est encouragée et soutenue la participation (*partnership*) des acteurs au développement à travers des formes de concertation participative impliquant des sujets publics (province, communes, région), mais aussi en activant les relations inter-locales avec les acteurs privés pour la réalisation de programmes de portée supra-locale. Le problème de la gouvernance provinciale est posé comme un nouvel enjeu des rapports de l'Administration Publique avec elle-même et avec les acteurs privés. L'unique modèle qui pourra orienter l'organisation de ces rapports sera

celui du *bottom-up*, et, en conséquence, le problème de la gouvernance se pose comme structure de la cohérence entre finalités, objectifs généraux, objectifs spécifiques, instruments, projets/politiques/programmes (selon le niveau), mise en œuvre, gestion.”

On remarque aisément que les mots-clé de ce texte (gouvernance, base projective partagée, contrats, accords, *bottom-up*, *partnership*, participation) sont en stricte contradiction avec les pratiques en vigueur dans le Monde A. Nous sommes subitement entrés dans un nouveau monde où la concertation se substitue à l’omnipotence de la majorité, la gouvernance au gouvernement, et où la décision est un processus nourri de participation par le bas. Ceci est le langage normalement adopté dans des milliers de sièges administratifs, répartis sur tout le pays, où l’on discute des architectures de services des eaux, de la gestion des déchets, des mesures pour le développement local ou des politiques d’assistance sociale. Nous sommes ici à des années lumières des rixes verbales de *Porta a Porta* et des présomptions d’autosuffisance majoritaire qui circulent dans le Monde A. Dans le Monde B, les divisions entre droite et gauche comptent moins, parce que d’autres intérêts (territoriaux, sociaux, environnementaux, etc.) finissent par avoir le dessus. Dans le Monde B, quand émerge un problème d’une certaine importance, la première réaction de l’administration compétente est d’“ouvrir un tour de table”, en invitant au débat les institutions concernées et les possibles *stakeholders*. Les tours de tables, si cruellement absents du Monde A, pullulent en revanche dans le Monde B : chaque département régional ou communal en a simultanément plus d’un en activité.

Le langage utilisé dans le Monde B, comme le montre la quantité d’anglicismes qui jalonnent le document de la Province de Rome, est d’importation clairement euro-

péenne. Cette approche consensualiste et participative qui insiste sur les processus *bottom-up* et invite à la valorisation des *best practices* est évidemment totalement étrangère à la tradition administrative italienne. Elle s’y est diffusée par le biais des fonds structurels européens et la famille bigarrée des projets communautaires : Leader, Equal, Urban, Interreg et autres. Depuis les Cadres Communautaires d’Appui, cette approche s’est retrouvée dans les Documents Uniques de Programmation et dans les Programmes Opérationnels Régionaux, et elle est parvenue aux oreilles des administrateurs communaux chargés de la rédaction d’un Plan Intégré Territorial, d’un Plan Intégré de Zone ou d’un projet Agenda 21. Dans la mesure où il s’agit d’importation, il est probable qu’en Italie ce soit plus la rhétorique que la substance qui en ait été transférée. Le langage consensualiste de la gouvernance “par le bas” est, pour beaucoup d’administrations, un tribut formel qu’elles sont contraintes de payer pour s’asseoir à la grande table européenne ; et le document romain semblerait bien être de cette sorte. Mais il n’en est pas toujours ainsi parce que ces termes – même prononcés rituellement – évoquent aussi un univers alternatif aux vieilles logiques formalistes et bureaucratiques et sont en mesure de susciter les énergies de ces hommes politiques et de ces fonctionnaires qui veulent jouer un rôle innovateur. Du reste, si cette rhétorique a atteint l’Italie, c’est aussi parce qu’elle répondait à des exigences qui étaient ressenties, ici aussi, et qu’elle permettait de donner une forme conceptuelle aux nouvelles pratiques qui se diffusaient à l’intérieur de l’administration publique italienne.

En effet, le Monde B s’est progressivement formé non seulement par les suggestions en provenance de Bruxelles, mais aussi et surtout par la nécessité de dépasser

quelques "impasses" concrètes qui découlent de la fragmentation croissante des institutions publiques. Le premier facteur de fragmentation vient de la nouvelle dislocation des pouvoirs entre le centre et la périphérie. Les processus de décentralisation ont redistribué les ressources légales et financières entre tous les niveaux de gouvernement, renforçant les régions, les provinces et les communes. Ils ont aussi favorisé le développement de formes associatives variées, de caractère intercommunal. Le second facteur de fragmentation vient de la séparation fonctionnelle des pouvoirs. Un nombre croissant de fonctions a été attribué à des agences spécialisées qui sont chargées, par exemple, de parcs, des eaux, d'environnement, de biens culturels ou de transports à des échelles territoriales diverses. Les institutions territoriales et fonctionnelles sont étroitement intriquées. La filière des biens culturels est constituée d'éléments d'État, de région et de collectivités locales, de fondations semi-publiques ou semi-privées, de sponsors et mécénats. La filière des eaux comprend également des institutions (relativement) autonomes, comme les autorités de bassin, ou des institutions représentatives des gouvernements locaux, comme les autorités d'environnement. La filière de l'assistance sociale intègre des appareils municipaux, provinciaux et régionaux, des consortiums socio-assistants, des institutions publiques mais semi-privatisées, comme les IPAB (Institutions Publiques de Bienfaisance et d'Assistance), le monde du volontariat, plus ou moins professionnalisé. La formulation des politiques publiques est donc devenue une affaire inter-institutionnelle ou, si l'on veut, inter-gouvernementale qui requiert quelque forme de coordination entre les divers intérêts (territoriaux et fonctionnels), ou entre la sphère publique et les multiples nuances de la sphère privée.

C'est précisément pour affronter ces nœuds qu'à la fin des années 80 des pratiques coopératives institutionnalisées ont commencé à prendre racine. Elles se sont étendues et généralisées dans la décennie suivante (Bobbio, 2000; Cassese, 2002). À l'origine, ce fut l'invention des conférences de service et des accords de programme (Torchia, 1997). Avec les premières, toutes les administrations impliquées à un titre ou un autre dans un même projet étaient invitées à s'asseoir autour d'une même table (la conférence de services) pour éviter les éventuels conflits et identifier une solution commune. Avec le second instrument (l'accord de programme), les administrations pouvaient souscrire à un contrat par lequel elles s'engageaient à mettre en avant une intervention commune, en indiquant les délais à respecter et les ressources à employer. Au milieu des années 90, une loi décida de reclasser les instruments contractuels qui, dans l'intervalle, s'étaient multipliés sous l'étiquette commune de "programmation négociée". Les relations entre l'État et les régions furent réglementées sous une forme contractuelle (d'inspiration française), et ainsi naquirent les "Ententes Institutionnelles de Programme" et les "Accords de Programme-Cadre" (Manno, Arcangioli, 1999).

Mais ce fut surtout la nécessité de donner naissance à des politiques intégrées qui entraîna l'expansion démesurée des pratiques de concertation. Ces contextes d'implication collective furent essentiellement au nombre de deux: les politiques de développement local et les politiques urbaines. Dans le premier cas, la fin de l'intervention extraordinaire dans le Mezzogiorno (1992), qui avait été conçue comme une intervention fortement centralisée, a fait naître l'idée de promouvoir le développement par le bas, sur une base locale, à travers la participation de tous les acteurs institu-

tionnels (organes territoriaux et agences fonctionnelles) et économiques opérant sur le même territoire (Pichierri, 2002). Ainsi naquirent les “pactes territoriaux” (De Rita, Bonomi, 1998; Cersosimo, Wolleb, 2001; Riccone, 2002), qui, en quelques années, ont redessiné la géographie administrative italienne, d’abord dans le sud (dans les zones Objectif 1), puis dans le reste de l’Italie (dans les zones Objectif 2), donnant lieu à de nouvelles agrégations de communes sur la base des vocations économiques des territoires respectifs. En 2001, on comptait 109 pactes territoriaux approuvés, impliquant 2281 communes (le quart du total) et près de 40 % du territoire national (Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, 2003).

Dans le domaine des politiques urbaines, l’idée que l’intervention dans les quartiers dégradés ou difficiles était impossible sans des actions intégrées capables d’avoir des effets simultanés sur les aspects urbanistiques, sociaux, économiques et de logement a déclenché une série d’instruments basés sur la négociation et la coopération entre acteurs divers. Sur la base de l’expérience des pays du nord de l’Europe et des *contrats de ville* français, surtout véhiculés en Italie par le biais des programmes européens, les Programmes de Régénération Urbaine (PRU), les Contrats de Quartier et les Programmes de Requalification Urbaine et de Développement Durable du Territoire (PRUSST) ont été adoptés dans les années 90. Ils ont privilégié, toujours plus explicitement, le double impératif de participation des citoyens aux choix concernant leur territoire, et de passation d’accords (Salone, 1999; Laino, Padovani, 2000; Padovani, 2002; Fareri, 2002).

En ce début de nouveau siècle, on peut dire qu’il n’y a pas un seul secteur d’intervention publique qui ne connaisse de tels processus contractuels. Dans les politiques environnementales, on a vu par exemple se

développer les accords volontaires entre institutions publiques et entreprises dans le but de garantir des standards environnementaux spécifiques (Amadei, Croci, Pesaro, 1998), et les processus Agenda 21 se développent au plan local. Dans le domaine des politiques d’assistance sociale, le contenu des interventions locales est désormais conditionné, par la loi-cadre de 2000, aux plans de zone élaborés de manière coopérative par tous les acteurs concernés.

La “révolution contractuelle ou concertative” qui a pris racine en Italie dans les dix ou quinze dernières années a été une révolution silencieuse. Non pas qu’elle survint de manière clandestine; au contraire, elle fut portée par une myriade d’actes publics: dispositions législatives, nationales et régionales, réglementations et programmes dûment approuvés par les organes de l’État, par les régions et les collectivités locales. Toutefois, elle n’est pas parvenue à opérer une brèche dans le débat politique national (qui est monopolisé par le Monde A), comme elle n’a été proclamée ni dans les programmes électoraux des partis politiques ni dans leurs programmes de gouvernement; elle ne constitue pas davantage un objet de discussion dans les affrontements politiques entre la droite et la gauche, ou même dans les discussions internes à chaque coalition. Qui regarde seulement le Monde A ne peut la voir. Paradoxalement, cette révolution est advenue exactement dans la même période – les années 90 – où l’idéologie majoritaire de la Seconde République devenait le sens commun. Alors que se proclamait l’avènement du Gouvernement (avec un G majuscule), finalement stable, cohérent et capable de décider, le corps réel du monde institutionnel italien était en train de se mouvoir dans une tout autre direction. Et il est curieux de voir comment un changement qui, d’après certains spécialistes, remet en cause toutes les

certitudes sur lesquelles se fondait le concept traditionnel d'État, se révélant comme un réel changement d'époque (Cassese, 2002), retient si peu l'attention des observateurs de la politique. Mais, en dépit de tout cela, le Monde B s'est étendu comme une tache d'huile, a modifié radicalement le langage des administrateurs et il est pratiqué tous les jours par des milliers d'acteurs institutionnels. Il se peut que les pratiques du Monde B ne soient pas également répandues sur tout le pays : il est probable qu'elles soient plus présentes au Piémont, où prévaut une intense coopération entre administrations de couleurs politiques opposées, qu'en Vénétie, où la logique majoritaire du Monde A tend à se reproduire même plus facilement à la Région et dans les communes. Mais les appareils du gouvernement central eux-mêmes en sont amplement nourris. Les nouvelles politiques urbaines ou de développement local, basées sur un schéma contractuel, ont été stimulées et accompagnées respectivement par le Ministère des Infrastructures (et en particulier par la *Dicoter*, Direction Générale de Coordination Territoriale) et par le Ministère de l'Économie (et en particulier par le Département pour les Politiques de Développement). Dans les jours mêmes où le Ministre Umberto Bossi tirait à vue sur la gouvernance, le Département de la Fonction Publique, dirigé par l'un de ses collègues de centre-droit, lançait un monumental "progetto *governance*" et ratifiait des accords avec quelques régions pour la mise en œuvre décentralisée du programme.

L'Italie est, en somme, gouvernée par le Monde B. C'est au travers des pactes, des accords, ententes, conventions et contrats que se décident les infrastructures (quand on y parvient), que se traitent les déchets, qu'il est pourvu à l'assistance sociale, que se combat la pollution ou se promeut le développement local. Les politiques publiques dont les

citoyens bénéficient sont pour l'essentiel le fruit des jeux à somme positive qui se déroulent dans le Monde B.

Entre Monde A et Monde B : le capharnaüm de la dévolution

Le point crucial où les deux mondes entrent en friction, tout en ne communiquant jamais entre eux, est la question de la décentralisation, du fédéralisme ou de la dévolution. Je me permets d'utiliser ces trois termes comme synonymes parce que leurs frontières respectives ne sont pas claires dans le débat politique italien. Le fédéralisme, comme on peut le comprendre, est en contradiction ouverte avec le Monde A. Le développement d'autonomies territoriales constitue de fait une contrainte objective qui fait face aux vocations majoritaires de ce monde. La séparation territoriale (ou verticale) des pouvoirs joue, comme le savaient bien les pères fondateurs de la Constitution américaine, la même fonction que la séparation horizontale des pouvoirs (entre législatif, exécutif et judiciaire) : elle met un frein à la concentration du pouvoir et inhibe la dictature de la majorité. Si le fédéralisme, comme l'a avancé Daniel Elazar (1987), est un système dépourvu de centre dans lequel les choix publics sont le fruit d'une incessante négociation entre les partis dont il se compose, il est évident qu'il est parfaitement compatible avec le Monde B (qui, au contraire, possède une intrinsèque connotation fédéraliste), alors qu'il est aux antipodes du Monde A.

Et, de fait, le Monde A nourrit une instinctive répulsion pour la décentralisation. L'actuelle majorité gouvernementale, en cohérence avec le principe sur lequel elle se fonde, ne manque jamais une occasion de montrer ses pulsions centralisatrices : elle a

retardé la mise en œuvre de la réforme constitutionnelle de 2001, promue par le gouvernement de centre-gauche, qui avait fortement accru les pouvoirs des régions. Elle effectue de même, chaque jour, des choix centralistes dans les dispositions sectorielles qu'elle adopte. Dans le même temps, elle est cependant contrainte, pour des raisons étroitement politiques, à épouser une rhétorique fédéraliste, puisque l'une de ses composantes, la *Lega Nord*, la considère comme sa principale raison d'exister. La nouvelle réforme constitutionnelle, voulue par la *Lega*, et à laquelle on a donné le nom, par ailleurs impropre, de *devolution*, est devenue, quoique de mauvaise grâce, un des thèmes phares du programme du gouvernement Berlusconi, mais elle a été retardée, reprise et bloquée plus d'une fois et constitue un thème permanent de tensions au sein de la coalition gouvernementale. Deux ans après, elle est encore loin du but.

Ce qui frappe le plus, ce ne sont pourtant pas les hésitations, par ailleurs compréhensibles, sur la voie du fédéralisme, mais bien la forme absolument primitive qu'elle épouse dans la conception qu'en a le centre-droit. Pour éviter justement que le système fédéral ne se transforme en une négociation permanente entre l'État et les régions et donne naissance à une situation de concertation diffuse à l'allemande, le centre-droit tend à concevoir le fédéralisme comme un cadre fondé sur des pouvoirs nettement distincts et séparés, qui n'auraient aucun contact entre eux. Le projet de *devolution* de Bossi (et de son gouvernement) tente d'assigner aux régions qui le souhaitent des compétences "exclusives" en matière de santé, d'école et de police locale. Les réelles mutations rendues possibles par une telle réforme sont probablement modestes (Vandelli, 2002), puisque les régions disposent déjà de très importants pouvoirs dans ces domaines ; mais ici se

trouve en jeu une double conquête symbolique : le fait que les régions puissent assumer ces pouvoirs à leur initiative, soit sans aucun acte de délégation de la part de l'État ; et le fait que de telles compétences soient leurs attributions exclusives, soit sans aucune interférence possible de la part de l'État. De façon similaire, la proposition de loi constitutionnelle approuvée par le Conseil des Ministres en avril 2003 (pour accompagner ou compléter la *devolution* bossienne), stipule la suppression des nombreuses compétences concurrentes entre l'État et les régions, prévues dans l'actuel texte de la Constitution (modifiée en 2001), afin de distinguer seulement deux types de compétence : la compétence exclusive de l'État et la compétence exclusive des régions. L'illusion réside dans le fait de pouvoir créer deux compartiments totalement étanches et de conjurer quelque forme d'ingérence que ce soit d'une partie sur l'autre, comme si le secteur public, si complexe et intriqué, pouvait être divisé en deux blocs distincts et non communicants.

Le modèle dont s'inspire implicitement le centre-droit est celui du fédéralisme américain des origines, de type dual, dans lequel l'État fédéral et les États fédérés disposent d'une sphère propre d'attributions qu'ils peuvent exercer en pleine autonomie, sans devoir les partager avec les autres. Un tel système dual, qui correspond bien à la logique majoritaire du Monde A selon lequel chacun doit être pleinement souverain chez lui, présente cependant deux graves inconvénients. Le premier réside dans le fait que désormais, avec la complexité croissante des politiques publiques, aucun système fédéral ne peut fonctionner sur une base duale rigide. On sait que le fédéralisme américain a évolué (et il ne pouvait en être autrement) dans une direction coopérative et que les autres États fédéraux, comme l'Allemagne, assument une

telle coopération entre les gouvernements (principalement, mais pas seulement, par le biais du Bundesrat) dans les fondements mêmes de leur système. Le fédéralisme coopératif présuppose, au contraire, des compétences largement partagées et un système continu d'ajustement entre les gouvernements (fédéraux et fédérés), au moyen d'espaces spécifiques de discussion. À front renversé, le mythe du centre-droit est celui d'une multiplication de petites souverainetés, distinctes, séparées et autonomes. Mais il s'agit d'un mythe rétrograde qui pourrait difficilement fonctionner, notamment dans un espace européen où les interférences entre pouvoirs se multiplient.

Le second inconvénient du fédéralisme dual est qu'il paraît peu adapté à la situation italienne. Il suppose que la répartition des pouvoirs advienne exclusivement entre deux pôles – le gouvernement central et les régions – et pour cela même finit par placer en position subalterne les communes, qui représentent pourtant la composante la plus vitale du système institutionnel italien. Le modèle, à nouveau, est celui du fédéralisme classique (américain ou allemand) dans lequel les gouvernements locaux rentrent dans l'orbite de leur région (ou État fédéré) d'appartenance, et perdent presque tout contact direct avec l'État central. Mais, en réalité, il était très improbable que les communes italiennes se résignent à être l'objet exclusif d'une législation régionale, et, jusqu'à maintenant, elles ont réussi, grâce au prestige dont elles disposent, à empêcher une telle solution. À leurs yeux, le centralisme régional (justement parce qu'il est proche) est bien plus menaçant et dangereux que le centralisme étatique (qui, au moins, est plus lointain). Dans la réforme constitutionnelle de 2001, les communes ont obtenu que l'organisation des pouvoirs locaux et les règles électorales qui s'y rapportent demeurent

de compétence législative nationale. Si l'Italie chemine vers le fédéralisme, il est plus vraisemblable que celui-ci prendra la forme inédite d'un cadre tripolaire, basé sur l'État, les régions et les collectivités locales, plutôt que d'adopter la forme classique du fédéralisme bipolaire ou dualiste (Bobbio, 2002). Faut-il rappeler que le Monde B est tout aussi compatible avec le fédéralisme coopératif qu'avec le fédéralisme tripolaire ? Au contraire, le Monde A, avec sa pulsion majoritaire et décisionniste, tend à proposer – à travers mille contorsions – un modèle de fédéralisme dual qui semble hors du temps (par rapport aux autres expériences internationales) et inapplicable dans le cadre italien, parce qu'il tend à pénaliser les communes et les provinces.

Les conséquences de la dissociation des deux Mondes

Ceux qui ne voient que le Monde A (et c'est la très grande majorité des analystes et commentateurs) finissent par avoir une vision strabique de la politique italienne. Le Monde A est certes décisif : ici se jouent les grandes batailles politico-culturelles et se définit l'orientation globale du pays. Mais cet "air du temps" ne parvient qu'accidentellement à pénétrer les espaces où s'effectuent concrètement les choix publics. Quand s'ouvre un tour de table (naturellement dans le Monde B), les participants doivent laisser de côté les discours rutilants parus le matin même à la une des quotidiens et se comporter autrement. Le Monde A ignore tout du Monde B. Mais celui-ci, pourtant parfaitement conscient de l'existence du premier, tend à le mettre entre parenthèses quand il est confronté aux problèmes spécifiques qui le concernent.

L'article de Michele Salvati, que j'ai rappelé en commençant, s'intitule "Une société

incivile". Selon lui, la société italienne est incivile parce que "se sont formées deux communautés politiques sans liens qu'une sphère publique faible n'arrive pas à tenir connexes dans le climat d'un débat national" (Salvati, 2003, p. 212). Sa conclusion est indiscutable si l'on n'observe que le Monde A (ce que Salvati fait, implicitement). Mais que se passe-t-il si nous regardons aussi le Monde B ? Pouvons-nous dire que, si la société du Monde A est incivile, celle du Monde B serait, elle, plus civile ? Et qu'ainsi la société italienne, composée de ces deux Mondes, serait finalement moins incivile qu'il n'y paraît ?

Je serais tenté de répondre par l'affirmative, bien que je sache qu'il existe quelques objections possibles à une telle conclusion. On peut soutenir avant tout que le langage pactiste et coopératif qui prévaut dans le Monde B n'est que pure rhétorique : même ici finiraient par prédominer les logiques partisans ou idéologiques et se reproduire les conflits du Monde A, en dépit de modalités apparemment plus bienveillantes et feutrées. Cette objection a du sens : j'ai déjà observé comment dans les discours qui circulent dans le Monde B ne se joue souvent qu'une pure adaptation à la mode (essentiellement européenne). Mais cette objection tend à sous-évaluer le degré objectif de complexité atteint par la structure institutionnelle italienne. Les choix concertés ou pactés ne sont pas seulement un tribut à payer au *politically correct* européen, mais sont aussi l'unique instrument pratique pour désembrouiller des écheveaux compliqués pour lesquels aucune institution ne détient seule la solution. Certes, la rhétorique est bien là. Mais il y a quelque chose de plus essentiel (et, entre autres, cela explique le succès de cette rhétorique si éloignée de la populiste et majoritaire qui a cours dans le Monde A).

On peut également objecter que les pratiques du Monde B, au contraire d'être plus civiles, sont en réalité paralysantes et inefficaces. La recherche à tous crins du compromis ne peut qu'entraîner des interactions poussives, continuellement menacées par un droit de veto. Cette critique, qui doit beaucoup à l'idéologie du Monde A, ne me paraît pas bien fondée. Les pratiques du Monde B sont certainement assez coûteuses, mais elles ne sont pas nécessairement inefficaces. Au contraire, elles permettent de défaire bien des nœuds que le décisionnisme majoritaire serait incapable d'affronter. Il est difficile d'imaginer, par exemple, que le tracé appennin du TGV italien (le T.A.V.) aurait pu être défini sans le long et délicat débat qui s'est déroulé au sein des conférences de services, avec toutes les communes intéressées, et qui a débouché sur d'importantes modifications du projet initial (Morisi, Tebaldi, 2001). Si l'on parvient à décider de quelque chose en Italie, c'est à mon avis précisément en vertu des pratiques concertées qui, en dépit de l'idéologie officielle, sont soutenues avec ténacité dans les espaces institutionnels du Monde B.

Enfin, on a objecté que les pratiques consensualistes du Monde B, parce qu'elles font dépendre les choix publics de l'accord entre les principaux intéressés (ou *stakeholders*), tendent à produire des résultats distributifs et à engendrer des solutions sub-optimales dans lesquelles l'intérêt général finit par être sacrifié. Cette critique est surtout répandue chez les techniciens (économistes et urbanistes) qui voient dans la recherche du consensus une dangereuse (et, au fond, incivile) dérive vers l'excès de pouvoir des intérêts. Antonio La Spina (2003) a par exemple produit récemment un réquisitoire implacable contre les pactes territoriaux (notamment dans le Mezzogiorno), qui seraient incapables d'engendrer le développement

puisqu'ils s'effectuent au travers d'accords partisans entre oligarchies locales, dont il n'émerge aucun projet d'importance collective. Il me semble que cette critique est trop sévère. L'enquête empirique montre que l'effet purement distributif (signalé par La Spina) n'est que l'un des résultats possibles. Il existe en réalité beaucoup de cas de pactes territoriaux qui sont parvenus à produire des biens collectifs et à construire du capital social. Il s'agit donc ici plutôt de comprendre quelles sont les conditions qui tendent à produire des conséquences plus ou moins vertueuses (plus ou moins civiles). Et c'est justement sur cet aspect que se concentre la réflexion, dans les études empiriques les plus récentes (Cersosimo, Wolleb, 2001 ; Barbera, 2001 ; Freschi, 2001 ; Dipartimento per le Politiche dello Sviluppo, 2003). Cette critique va en outre dans une direction différente de la précédente. Elle ne suggère pas d'adopter dans le Monde B les pratiques majoritaires du Monde A, mais sollicite plutôt la construction d'agences institutionnelles impartiales, gérées selon des critères techniques (La Spina, 2003). Contre la dérive "incivile" de la concertation, on propose alors la voie "plus civile" de la technocratie : ce n'est pas le Monde A qui est regardé comme un modèle, mais c'est plutôt, dirions-nous, un troisième monde, dominé par les spécialistes. Nous sommes dès lors à des années-lumières du populisme majoritaire.

Si nous pouvons ainsi reconnaître que le Monde B possède quelques aspects civils, ou au moins plus civils que le Monde A, nous devons nous poser la question suivante : que contient ce constat pour la société italienne ? Le Monde B est-il réellement important ? Et en quoi ?

À première vue, on pourrait dire que l'importance du Monde B est proche de zéro. Pour être important dans les choix publics concrets, il est totalement absent du débat

politique national et n'y influe que de manière infinitésimale. Les principes sur lesquels il est basé ne parviennent pas à percer, ils n'entrent pas dans le sens commun, demeurent confinés dans une sub-culture marginale. Il est significatif que, dans une récente analyse dédiée à Berlusconi, l'historien Paul Ginsborg, s'interrogeant sur les résistances qui peuvent être opposées par les institutions au projet berlusconien, il ne parvient pas à voir la moindre trace du Monde B. Il examine tour à tour la magistrature, le chef de l'État et la traditionnelle passivité de la bureaucratie, et ne peut que conclure en observant que si l'on examine "les anticorps que l'État démocratique peut opposer aux nouvelles formes de pouvoir personnalisé, le cas italien ne semble pas réconfortant" (Ginsborg, 2003, p. 72).

Il me semble au contraire qu'une analyse attentive des pratiques du Monde B peut mener à des conclusions d'une autre teneur. Le Monde B est clairement extra-berlusconien. Il professe des valeurs aux antipodes du projet majoritaire. Il agit au travers de pratiques contradictoires avec celui-ci. Il rassemble des dizaines de milliers d'hommes politiques, de fonctionnaires, de partenaires privés ou semi-publics. Il s'est renforcé au cours de la dernière décennie. Il est la composante la plus civile et européenne du monde institutionnel italien. Pour ne pas compter politiquement (et comme on le constate à la lumière d'experts de fait parfaitement rôdés à la politique italienne, comme Salvati ou Ginsborg et tant d'autres), le Monde B existe pourtant bel et bien, et il constitue une sorte de contrepoint permanent, quoique silencieux, aux ambitions personnalistes et populistes. Certes, ce ne sera pas de lui que viendra une offensive contre le projet berlusconien. Celui-ci sera plus facilement mis en échec par les revers économiques, les mouvements sociaux ou les ten-

sions internes à la coalition gouvernementale. Mais le Monde B constitue un frein très puissant à la pénétration du populisme majoritaire dans le tissu institutionnel italien. Celui qui, en somme, l'empêche de se répandre.

Le fait est que le Monde B reflète la fragmentation des pouvoirs et la multiplication des autonomies (territoriales et fonctionnelles) qui interdit matériellement d'accomplir le moindre pas sans quelque forme d'implication et de concertation entre plusieurs institutions. Nous pourrions soutenir que la fragmentation institutionnelle est la version moderne de la séparation des pouvoirs théorisée il y a deux siècles et demi par Montesquieu. Elle tend en effet à remplir la même fonction. Lorsque la compétence et les ressources sont dispersées au sein d'une myriade d'agences, solidement constituées, jalouses de leur propre autonomie et protégées par des corporations influentes (comme c'est le cas, par exemple, de l'ANCI, de l'UPI, des juges et de bien d'autres encore), il devient hautement improbable que le popu-

lisme majoritaire puisse triompher facilement. Le *Cavaliere* Berlusconi a déclaré une guerre sans frontière avec le Baron de Montesquieu, attaquant la magistrature, c'est-à-dire le bastion fondamental de l'"antique" séparation des pouvoirs. Mais l'offensive sera plus longue et compliquée que prévu, parce que – au-delà de la magistrature, qui démontre d'ailleurs qu'elle sait se défendre collectivement – il existe de fait d'autres pouvoirs séparés et autonomes (les régions, les collectivités locales, les autorités indépendantes, les agences fonctionnelles) qui travaillent déjà sur une autre longueur d'ondes, d'autres méthodologies, et qui affichent dans les faits appartenir à un autre monde. Ici, c'est le Baron de Montesquieu qui tient en échec le *Cavaliere*. L'offensive berlusconienne a les apparences d'une marche triomphale pour celui qui ne regarde que le Monde A. Mais celui qui contemple aussi le Monde B est fondé à nourrir quelques doutes à ce sujet.

Amadei P., Croci E., Pesaro G., *Nuovi strumenti di politica ambientale. Gli accordi volontari*, Milan, Franco Angeli, 1998.



Références

- Barbera F., "Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei patti territoriali", *Stato e Mercato*, n° 63, 2001.
- Bobbio L., "Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana", *Stato e Mercato*, n° 58, 2000.
- Bobbio L., *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Rome/Bari, Laterza, 2002.
- Cassese S., *La crisi dello Stato*, Rome/Bari, Laterza, 2002.
- Cersosimo D., Wolleb G., "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e Mercato*, n° 63, 2001.
- De Rita G., Bonomi A., *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai patti territoriali*, Turin, Bollati-Boringhieri, 1998.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, *La lezione dei patti territoriali per la progettazione territoriale integrata nel Mezzogiorno*, Rome, Ministero del Tesoro, 2003 (téléchargeable).
- Elazar D. J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987.
- Fareri P., "Il passaggio da speciale ad ordinario: potenzialità e limiti dei percorsi innovativi nelle politiche urbane", Communication au Congrès de la Société Italienne de Science Politique (SISP), Gênes, 19-20 septembre 2002.

- Freschi A. C., "Capitale sociale, politica e sviluppo locale. L'esperienza dei patti in Toscana", *Stato e Mercato*, n° 63, 2001.
- Ginsborg P., *Berlusconi. Ambizioni patrimoniali in una democrazia mediatica*, Turin, Einaudi, 2003.
- Laino G., Padovani L., "Le partenariat pour rénover l'action publique? L'expérience italienne", *Pôle Sud*, n° 12, 2000.
- La Spina A., *La politica per il Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Lijphart A., *Democracy in Plural Society. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.
- Manno A., Arcangioli G., "Le intese istituzionali di programma Stato-Regioni", *Le Istituzioni del Federalismo*, n° 2, 1999.
- Morisi M., Tebaldi M., *Tra interessi e istituzioni locali. La tratta appenninica dell'AV in Toscana*, Turin, Giapichelli, 2001.
- Padovani L., "La declinazione italiana dell'iniziativa comunitaria Urban", *Foedus*, n° 4, 2002.
- Pichierri A., *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- Pizzorno A., "Le difficoltà del consociativismo", in Id., *Le radici della politica assoluta*, Milan, Feltrinelli, 1993.
- Riccione P., "Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti territoriali a confronto", *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n° 2, 2002.
- Salone C., *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali*, Florence, Alinea, 1999.
- Torchia L., "La conferenza di servizi e l'accordo di programma ovvero della difficile semplificazione", *Giornale di Diritto Amministrativo*, n° 7, 1997.
- Salvati M., "Una società incivile", *Il Mulino*, n° 406, 2003.
- Vandelli L., *Devolution e altre storie*, Bologna, Il Mulino, 2002

