

DE L'ÉTAT DÉFAILLANT À L'ÉTAT EN PERSONNE

LES CONVENTIONS DE L'ÉTAT DANS LA RECONSTRUCTION APRÈS-SÉISME DE L'APENNIN CENTRAL (ITALIE)

Laura CENTEMERI
Veronica MACCHIAVELLI
Davide OLORI

RÉSUMÉ – L'article analyse la gouvernance de la reconstruction dans l'Apennin central italien après les séismes de 2016-2017. Dans la recherche sur les catastrophes, les reconstructions sont appréhendées au travers de deux conventions de l'État : l'État extérieur, imposant sa vision du bien commun ; et l'État absent, qui laisse les acteurs se coordonner par le marché. Dans l'Apennin central, le gouvernement a confié la coordination de la reconstruction à un commissaire extraordinaire, agissant en tant qu'État extérieur, tout en favorisant une coordination située. Face à la complexité politique et administrative de la reconstruction, ce dispositif aboutit à une impasse qui renforce une convention de l'État défaillant. Il se met à fonctionner quand le Commissaire nommé mobilise de manière convaincante, tant dans les relations avec le gouvernement central qu'avec les acteurs aux autres échelles, une convention de l'État en personne faisant reposer la coordination sur une légitimité charismatique.

MOTS-CLÉS – Conventions de l'État, gouvernance de la reconstruction, intermédiaires de marché, pouvoirs de valorisation, séisme de l'Apennin Central.

Les catastrophes sont des épreuves d'État : lorsqu'elles surviennent, elles constituent, pour les pouvoirs en place, une occasion de démontrer leur capacité à coordonner des acteurs et de mobiliser des ressources afin de recréer les conditions

matérielles et symboliques nécessaires à une vie sociale praticable¹.

Toutefois, la question de la façon dont les pouvoirs passent cette épreuve en pratique, le genre d'action publique et de fonctionnement de l'État qu'ils proposent à cette occasion, reste ouverte : au milieu des études de cas, peu de typologies et d'efforts de théorisation sont proposés. La forte vocation de la sociologie des catastrophes à être un champ d'études appliquées – développé au plus près des exigences pratiques et de l'agenda de la gestion de crise (Giry, 2023) – est encore identifiée comme un obstacle à « l'innovation théorique » (Tierney, 2007). Cela se traduit par un rapport « léger » à la théorie sociologique (Matthewman & Uekusa, 2021), notamment dans la manière de conceptualiser l'État (Xu & Bernau, 2022).

Au cours de la dernière décennie, un nombre grandissant de travaux ont été consacrés à la gouvernance des catastrophes. Ils n'ont cependant pas alimenté de réflexion sur les outils d'analyse les mieux adaptés à la compréhension des formes de présence étatique dans la catastrophe. Dans un article programmatique visant à structurer un agenda de recherche sur la « gouvernance des catastrophes », la sociologue Kathleen J. Tierney (2012 : 344) en donne la définition suivante : « un ensemble de normes, d'acteurs organisationnels et institutionnels et de pratiques interdépendantes (couvrant les périodes antérieure, intermédiaire et postérieure à la catastrophe) visant à réduire les impacts et les pertes liés aux catastrophes ». Il s'agit d'un « usage positif » de la notion de gouvernance qui « consiste à associer la "gouvernance" à un type donné de modes d'action publique » (Pinson, 2015 : 498). Jusqu'ici, cette proposition a surtout donné lieu à deux positionnements principaux de la recherche : un positionnement appliqué, visant la définition de modèles de gouvernance et l'identification des conditions propices à leur bon fonctionnement ; un positionnement critique orienté vers la dénonciation du fondement néolibéral de la gouvernance, selon deux modalités principales : la catastrophe comme occasion pour étendre l'emprise d'une idéologie néolibérale sur l'action de l'État (Klein, 2007) ; une

1. Laura Centemeri, Centre d'étude des mouvements sociaux (CEMS, EHESS-CNRS-INSERM) – laura.centemeri@ehess.fr.
Veronica Macchiavelli, Centro Documentazione Conflitti Ambientali Abruzzo – veronica.macchiavelli@gmail.com.
Davide Olori, Università degli Studi di Bologna – davide.olori@unibo.it.
L'ensemble du processus de recherche a été mené en italien, jusqu'à la rédaction de cet article qui a été traduit en français par la première auteure. Nous souhaitons remercier Benoît Giry pour ses remarques et relectures qui nous ont grandement aidés à mieux préciser nos propos.

littérature critique sur la notion de résilience insistant plus sur son désengagement que sur son mode d'action (Joseph, 2018 ; Giry, 2020).

Les études critiques se focalisent en particulier sur la reconstruction post-catastrophe. Leurs approches se révèlent toutefois mal adaptées à une analyse fine des modes de coordination entre les différents acteurs de la reconstruction et des formes de présence de l'État dans ces processus. Pour contribuer à ce débat, nous revenons dans cet article sur la reconstruction consécutive à la série de séismes qui a frappé l'Apennin central italien, en 2016-2017. Cet épisode a joué un rôle clé dans l'élaboration de la première loi-cadre nationale réglementant les reconstructions en Italie (Mantini, 2023), qui généralise le recours au dispositif du « commissaire extraordinaire » expérimenté dans ce contexte. Cependant, il ne s'agit pas uniquement de montrer comment l'épisode sismique a pu constituer un « événement focal » (Birkland, 1997), ouvrant une fenêtre d'opportunité pour légiférer sur la reconstruction. Le processus de reconstruction a été l'occasion d'élaborer, par l'expérience, une modalité spécifique d'intervention de l'État dans l'aménagement du territoire par l'intermédiaire d'un commissaire extraordinaire. Ainsi, en nous inspirant d'un usage « programmatique » de la notion de gouvernance (Pinson, 2015), notre contribution vise à éclairer les différents modes d'action et les ressorts de la coordination sur lesquels s'est appuyée l'action du commissaire extraordinaire dans ce cas de reconstruction, aujourd'hui célébré comme un « laboratoire européen » de la transition écologique (Castelli, 2023).

Plus spécifiquement, nous adoptons une perspective attentive au rôle joué dans la gouvernance de cette reconstruction par différentes « conventions de l'État » (Salais, 2008, 2023). En analysant les tensions et frictions entre les conventions qui structurent la conception du dispositif du Commissaire et celles qui, s'avérant pertinentes d'un point de vue pragmatique, émergent en situation, nous montrons que le fonctionnement de ce modèle de gouvernance repose de manière décisive sur une convention de l'État « en personne », fondée sur une forme de légitimité charismatique. Dans cette convention, la personne du Commissaire, ses compétences techniques, ses capacités de médiation et d'influence, ainsi que ses liens affinitaires (tant vis-à-vis des lieux que des milieux sociaux) jouent un rôle déterminant pour assurer le fonctionnement de la gouvernance. Le Commissaire se voit alors confier un pouvoir important : celui de fixer les objectifs de la reconstruction.

Mobiliser la sociologie des conventions pour thématiser l'intervention de l'État en situation post-catastrophe

Les situations de reconstruction sont mises en tension par deux processus : le premier est l'*identification des dommages* dont le périmètre et la nature sont susceptibles de faire l'objet de disputes (Centemeri, Topçu & Burgess, 2021) ; le second est l'*imagination du futur*, dans la mesure où le désastre perturbe la vision linéaire de ce qui est censé advenir, obligeant les individus, les collectifs et les institutions à *réfléchir à la reconstruction de l'avenir* (Chateauraynaud & Debaz, 2017). L'intérêt de la sociologie des conventions est de montrer que, lors de la reconstruction, les processus sociaux d'évaluation et valorisation à l'œuvre dans la définition collective des dommages, des formes appropriées de réparation et du futur désirable sont imbriqués dans ceux qui participent de la relance économique d'un territoire.

Si la catastrophe impacte le système économique, à commencer par les « mondes de la production » (Storper & Salais, 1997) de la zone sinistrée, elle configure également une *épreuve d'État non intentionnelle* (Linhardt, 2012). Les épreuves d'État englobent « différents types d'effervescence collective dans lesquels l'État se constitue en problème » (Linhardt, 2012 : 10). Telle est la condition des situations de catastrophe, qui mettent en question la capacité de l'État à garantir la sécurité des citoyens et citoyennes.

Encadré 1. Sociologie des conventions et études des catastrophes

Le développement de la sociologie des conventions est étroitement lié à l'émergence d'une sociologie de la justification et de la critique (Boltanski & Thévenot, 1991 ; Bénatouïl, 1999 ; Lemieux, 2018). Cette sociologie, que l'on a pu appeler également « pragmatique », a fait son apparition en France dans les années 1980 (Corcuff, 2019). Elle a été mobilisée pour l'analyse des situations de catastrophe à partir des années 1990 (Chateauraynaud & Torny, 1999 ; Dodier, 2003 ; Jobin, 2006 ; Centemeri, 2011 ; Chateauraynaud & Debaz, 2017 ; Bouteloup, 2019 ; Molo, 2024). Le dialogue avec la sociologie des catastrophes anglophone, en particulier dans le cadre du « tournant culturel » des études sur les catastrophes (Webb, 2018), est resté, toutefois, occasionnel et non systématique (Centemeri, Topçu & Burgess, 2021). Plus conséquent a été en revanche le dialogue avec l'anthropologie des catastrophes, grâce aux travaux de Sandrine Revet (2007, 2018 ; Revet & Langumier, 2013) qui promeuvent une approche processuelle des dispositifs d'inspiration pragmatique. Au sein de ce courant, le

dispositif est conçu comme « un enchaînement préparé de séquences, destiné à qualifier ou transformer des états de choses par l'intermédiaire d'un agencement d'éléments matériels et langagiers » (Dodier & Barbot, 2016 : 431). Tout en véhiculant une finalité, le dispositif est toujours confronté à une pluralité d'« attentes normatives » qui vont peser sur son pouvoir de coordination en situation. L'attention à la dimension du « travail normatif » (Dodier & Barbot, 2016) des acteurs est également au cœur de la sociologie des conventions. Ce cadre d'analyse conduit à considérer la catastrophe comme un « moment critique » (Boltanski & Thévenot, 1991), caractérisé par l'échec des appuis conventionnels de l'action et de la coordination à différentes échelles de l'organisation sociale. En tant que moment critique, la catastrophe se caractérise par un travail normatif intense, fait d'opérations d'évaluation et de mise en valeur qui confirment ou remettent en cause les conventions existantes. Un moment critique peut ainsi favoriser le déclenchement de l'enquête, la constitution de publics, l'expression d'une critique et l'émergence de nouvelles conventions. En tant que « choc à encaisser », il peut toutefois également se traduire par « une atteinte à la capacité des personnes et des collectivités à en avoir une "expérience" instructive et mobilisatrice », conduisant ou non, ou, du moins, différemment selon les échelles, à une mise en cause des conventions existantes (Stavo-Debaugue, 2012 : 191).

La sociologie des conventions considère que l'État n'est ni « en dehors » ni « en surplomb » de la société mais qu'il s'apparente à une « convention entre les personnes », au « produit de la dévolution par les citoyens de la prise en charge du bien commun » (Salais, 2008 : 169) et qu'il « fait l'objet d'attentes convergentes de la part des citoyens quant aux principes et à la nature de son action » (Salais, 2008 : 170). On peut donc parler de « conventions de l'État », « sans arrêt réactualisées, jusqu'à un certain degré et sous différentes formes, dans les coordinations quotidiennes qui impliquent l'action de l'État » (Salais, 2008 : 170). Des « attentes mutuelles » sur le rôle de l'État et les logiques qui guident son action aideraient ainsi les acteurs à « se coordonner de manière pragmatique » (Bartl, 2023 : 1).

La notion de « convention de l'État » a été initialement utilisée par Robert Salais et Michael Storper pour caractériser les différentes formes d'action publique dans l'organisation économique observables dans les contextes états-unien, français et italien (Storper & Salais, 1997). En s'appuyant sur des travaux de philosophie politique afin d'y dégager des grammaires d'action, ils ont distingué trois familles de conventions de l'État : l'*État extérieur*, l'*État absent* et l'*État situé* (Tableau 1).

Tableau 1. Les trois conventions de l'État selon Robert Salais

Convention	Définition du bien commun	Type d'intervention	Niveau individuel
État extérieur	A priori	Substantielle directe	[non pertinent]
État absent	[non pertinent]	Procédurale	[non pertinent]
État situé	Indexé à la situation	Supplétive	Construction de capacités

Source : R. Salais (2008).

La convention de l'*État extérieur* se fonde sur l'idée que c'est à l'État de donner une description générale et *a priori* du bien commun et d'intervenir *substantiellement* pour corriger tout écart par rapport à cette prévision. Dans la convention de l'*État absent*, la description *a priori* du bien commun n'a pas de raison d'être, l'objectif étant de garantir le bon fonctionnement du marché comme dispositif de coordination axé sur la concurrence. L'intervention de l'État absent est donc procédurale. Dans la convention de l'*État situé*, toute description du bien commun est « indexée à la situation » et son intervention dans la situation est *substantiellement supplétive* (Salais, 2008 : 171). Là où, pour des raisons différentes, les conventions de l'État extérieur et de l'État absent ne voient pas de relation entre l'action individuelle et la réalisation du bien commun, la convention de l'État situé a comme vocation de rendre ce lien effectif. Elle part de la reconnaissance de capacités et de l'évaluation substantielle de « l'état des personnes » (Salais, 2008 : 172).

Le dispositif du « Commissaire extraordinaire » qui a été placé au cœur de la gouvernance de la reconstruction dans l'Apennin central intègre, comme on le verra, des finalités qui renvoient conjointement à la convention de l'État extérieur et à celle de l'État situé. Le dispositif va toutefois se heurter, dans les situations d'action, à des conventions ou attentes normatives elles-mêmes diversifiées et concernant la manière dont l'État est censé intervenir dans la reconstruction. Ainsi, nous montrerons que deux autres conventions de l'État encore entrent en jeu dans le contexte observé : la convention de l'État défaillant, quand les acteurs conviennent de faire « sans l'État », celui-ci étant absent, voire perçu comme ennemi ; la convention de l'État « en personne », quand les défauts de coordination sont palliés par une forme de légitimité charismatique du Commissaire nommé.

Avant de rentrer dans le vif de l'analyse du dispositif, nous allons brièvement présenter le contexte plus ample de l'évolution de la gouvernance des reconstructions en Italie ainsi que

le déroulement des événements déclenchés par les séismes de 2016-2017.

**Le séisme de l'Apennin central
dans le contexte italien de la gouvernance des
reconstructions**

Le territoire italien est exposé à un risque sismique important, ce qui a historiquement eu des effets sur les dynamiques d'aménagement du territoire (Farinella & Saitta, 2019 ; Forino, 2024 ; Parrinello, 2015). Si l'on considère la période allant de la fin de la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui, on constate qu'il y a eu en moyenne un tremblement de terre catastrophique tous les dix ans (Tableau 2).

Tableau 2. Principales catastrophes sismiques
dans la période 1945-2025

Année	Dénomination courante	Régions administratives impactées (par ordre de gravité des dégâts)	Gouvernance de la reconstruction
1968	Séisme du Belice	Sicile	État central
1976	Séisme du Frioul	Frioul-Vénétie Julienne	État central avec délégation de pouvoirs à la Région
1980	Séisme de l'Irpinia	Campanie, Basilicate, Pouilles	État central
1997	Séisme de l'Ombrie et des Marches	Ombrie, Marches	Deux commissaires délégués (présidents des Régions)
2002	Séisme du Molise	Molise, Pouilles	Un commissaire délégué (président de Région)
2009	Séisme de L'Aquila	Abruzzes	Structure de mission pour la Coordination des opérations de reconstruction
2012	Séisme de l'Émilie	Émilie-Romagne, Lombardie	Un commissaire délégué (président de Région)
2016	Séisme de l'Apennin Central	Marches, Abruzzes, Ombrie, Latium	Un commissaire extraordinaire à la Reconstruction

Sources : Données du département de la Protection civile et des structures de

gouvernance de la reconstruction d'après S. Ventura (2010), R. Geipel (1991) et les sites institutionnels.

Malgré la récurrence des reconstructions, cette phase de la catastrophe que les anglophones nomment *recovery* n'a que très récemment fait l'objet d'une réglementation. En novembre 2024, un projet de « loi-cadre » pour la reconstruction post-catastrophe a été approuvé par la Chambre des députés, puis par le Sénat le 12 mars suivant. Cette loi du 18 mars 2025 (n° 40) est censée mettre fin à l'incertitude, quant à la gouvernance de la reconstruction, qui a été à l'origine de nombreux préjudices pour les populations concernées (Farinella & Saitta, 2019 ; Ventura, 2010, 2020).

La nouvelle loi prévoit l'instauration d'un « état de reconstruction d'importance nationale » (qui succède à la phase d'urgence) et l'attribution à un *Commissaire extraordinaire du gouvernement*, pour une période maximale de 10 ans, de la responsabilité de la mise en œuvre d'un plan général pluriannuel d'interventions qui tienne compte, conjointement, des besoins de relance et d'aménagement durable des territoires. Le Commissaire est à la tête d'une structure administrative spécialisée, qui peut déroger à certaines règles de droit (dans les limites prévues par la loi) afin de simplifier la bureaucratie et d'accélérer les interventions en faveur des objectifs poursuivis, tout en veillant à éviter les pratiques de corruption et les infiltrations du crime organisé.

Au-delà du cas italien, la régulation de la reconstruction post-catastrophe est restée, jusqu'à récemment, sans gouvernance spécifique dans d'autres pays également susceptibles de faire face de manière récurrente à ce type de défis. Par exemple, ce n'est qu'en 2009, à l'initiative de l'administration Obama, que les États-Unis ont adopté un cadre national d'action dédié, le National Disaster Recovery Framework (Kapucu, 2014). La loi italienne suit la tendance, observée ailleurs dans le monde, au recours croissant à la création d'agences administratives *ad hoc* pour la reconstruction, plutôt qu'aux structures administratives existantes (Mukherji, Ganapati & Manandhar, 2021). En accord avec l'orientation qui domine, depuis une vingtaine d'années, dans les institutions internationales (Nations unies, Banque mondiale) et les ONG, la loi-cadre italienne fait de la reconstruction l'occasion de promouvoir des actions de type *build back better* (« reconstruire en mieux »), consistant à diminuer la vulnérabilité aux catastrophes tout en soutenant le développement économique. Outre le fait de souligner les lourds implicites normatifs d'une telle approche de la reconstruction

(Moatty, Gaillard & Vinet, 2017), la sociologie des catastrophes alerte également sur un autre aspect de la question : dans quelle mesure la gouvernance de la reconstruction, qui vise à reconstruire en mieux, s'articule-t-elle à la gouvernance territoriale ordinaire ?

Par le choix du dispositif du Commissaire, la loi-cadre italienne institue la possibilité d'une période relativement prolongée de gouvernance territoriale extraordinaire en vue de la reconstruction. Pour montrer la manière dont cette gouvernance a opéré dans le contexte de l'Apennin central, nous rappe-
lons d'abord brièvement les événements.

La réponse institutionnelle à la séquence sismique d'Amatrice, Norcia, Visso

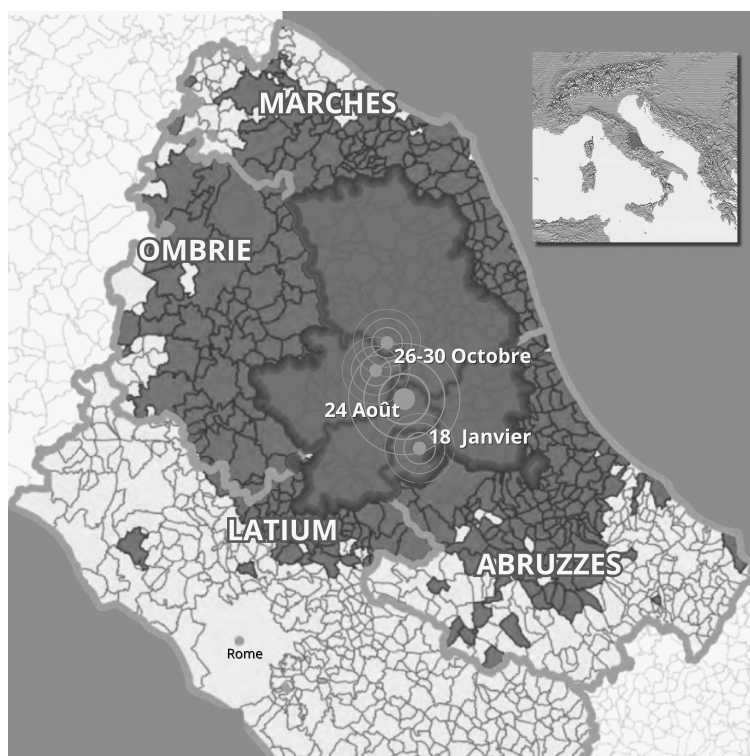
Le 24 août 2016, à 3 h 36, un violent séisme d'une magnitude de 6,0 frappe une vaste zone de l'Italie centrale, avec pour épicentre le village d'Accumoli, dans la haute vallée du fleuve Tronto ; pendant la nuit, d'autres secousses sont enregistrées dans les territoires de Norcia et de Rieti. Au total, 299 personnes perdent la vie lors de ce premier épisode sismique, dont 237 dans le village d'Amatrice. Le 25 août, le Conseil des ministres présidé par le chef du gouvernement Matteo Renzi (Partito democratico) déclare l'état d'urgence. La Protection civile est immédiatement activée, avec la mise en place, dans la ville de Rieti (Latium), de la direction Commandement et Contrôle (Di.Coma.C) pour gérer la phase aiguë de la crise (premier secours, installation de tentes) qui dure sept mois. Un *Commissaire extraordinaire à la reconstruction* est nommé par décret du gouvernement le 9 septembre 2016, afin d'assurer la coordination entre les administrations de l'État (Régions, mairies, Autorité nationale anticorruption) et une *gestion homogène* de la reconstruction dans les différents territoires.

L'organisation de la gouvernance de la reconstruction, précisée dans le décret-loi 189/2016, prévoit la centralisation des pouvoirs entre les mains du Commissaire (Palamoni, 2017). Les secousses des 26 et 30 octobre 2016 (avec épicentres à Visso et Norcia) changent toutefois considérablement la situation initiale. Elles élargissent le « cratère » à quatre régions : Abruzzes, Latium, Marches et Ombrie, avec un total de 140 municipalités touchées². Ensuite, le 18 janvier 2017, le cratère sismique

2. La notion de « cratère sismique » n'est pas scientifique. Il s'agit d'une convention langagière adoptée en Italie pour définir la zone sinistrée après un séisme ; elle a été utilisée pour la première fois à l'occasion du tremblement de terre de 1980 dans la région de l'Irpinia (Danesi, 2024).

144 *Laura Centemeri, Veronica Macchiavelli & Davide Olori*

Figure 1. Extension de la zone du séisme de 2016-2017 et ses épicentres



Lecture : Le cratère sismique lié aux secousses du 24 août 2016, du 30 octobre 2016 et du 18 janvier 2017 est représenté par une zone grise uniforme à l'intérieur de la ligne gris foncé. Les municipalités impactées par les séismes en dehors de la définition des frontières du cratère sont en gris.

Source : Décret MEF 1^{er} septembre 2016 ; DDL 17 octobre 2016, n° 189 ; L. 15 décembre 2016, n° 229 ; L. 7 avril 2017, n° 45.

s'étend encore vers le sud, jusqu'à atteindre la superficie de 8 000 km², en raison d'une série de secousses survenues en même temps que de fortes chutes de neige (Figure 1).

Le bilan global est dramatique : plus de 300 victimes, de nombreux blessés, 48 000 déplacés et plus de 2,5 millions de tonnes de gravats. Le nombre de bâtiments endommagés a été estimé à 76 000, dont 59 652 bâtiments privés. Les Marches ont été la région la plus touchée. L'engagement économique nécessaire à la reconstruction est apparu d'emblée considérable. L'estimation actualisée de l'investissement nécessaire pour

reconstruire « là où c'était, comme c'était »³ indique un engagement public de 27 milliards, les dommages aux seuls biens privés s'élevant à 19,4 milliards, auxquels il faut ajouter 6,1 milliards pour le secteur public et 970 millions pour les églises⁴.

Mais au-delà des dimensions de l'événement, sa distribution spatiale et temporelle entraîne une situation de crise d'une grande complexité administrative. Le chevauchement des rôles et des responsabilités entre Protection civile, administrations locales et Commissaire, l'absence d'un cadre normatif unitaire et la prolifération d'ordonnances, le cartel organisé par les entreprises d'exécution des travaux, les difficultés à débloquent les fonds de la reconstruction : ces facteurs ont contribué à la lenteur des interventions en faveur des populations, avec de graves préjudices et d'importantes conséquences pour la suite (Macchiavelli, 2024 ; Danesi, 2024). Plus d'un an après la première secousse, seulement 57 % du total des solutions de logement d'urgence demandées avaient été fournies (Emidio di Treviri, 2018 : 255). Cette lenteur a encouragé l'abandon des territoires, accélérant ainsi la tendance au dépeuplement. La densité de population du cratère était déjà plus faible que la moyenne du territoire italien (73,2 habitants par kilomètre carré contre une moyenne de 200,8) et l'indice de vieillissement beaucoup plus élevé (210,6 contre 165,3)⁵. Les données relatives à la reconstruction physique confirment indirectement la tendance au dépeuplement. En 2022, six ans après la catastrophe, les demandes de reconstruction privées présentées au Commissaire représentaient 45 % seulement du nombre attendu et il y avait encore peu de chantiers terminés (Olori, 2024 : 248).

3. Utilisé pour la première fois à l'occasion de la catastrophe sismique du Frioul (voir Tableau 2), le slogan *Dov'era, com'era* a été proposé de nouveau par le président du gouvernement Matteo Renzi dans le cas de l'Apennin central.

4. Ces données ont été publiées dans le Rapport public sur l'action du Commissaire pour l'année 2022, disponible en ligne, <https://sisma2016.gov.it/>, consulté le 8 juin 2025.

5. Istituto nazionale di Statistica (Istat), « Caratteristiche dei territori colpiti dal sisma », *Istat.it* [en ligne], <https://www.istat.it/tavole-di-dati/caratteristiche-dei-territori-colpiti-dal-sisma-del-24-agosto-26-ottobre-e-30-ottobre-2016-e-18-gennaio-2017/>, mises en ligne le 4 mai 2017, consulté le 8 juin 2025.

Encadré 2. Présentation de la démarche de recherche

L'étude que nous avons menée s'inscrit dans la longue tradition de recherche qualitative sur les catastrophes. Si l'utilisation de méthodologies qualitatives a marqué la sociologie des catastrophes dès les premiers travaux, dans les années 1920 (Giry, 2023 ; Olori, 2024), notre approche se distingue toutefois des recherches qualitatives « classiques » sur les désastres en trois points. Premièrement, notre cadre analytique s'appuie sur la sociologie des conventions plutôt que sur la sociologie des catastrophes. Cette perspective reconfigure l'attention ethnographique que nous portons à l'événement, en la structurant par les questionnements de la sociologie de l'État. Deuxièmement, l'intérêt de la recherche pour un territoire sinistré spécifique surgit d'habitude à la suite de l'événement catastrophique qui l'affecte. Dans notre cas, la première auteure et le troisième auteur menaient déjà des recherches individuelles et indépendantes sur le territoire devenu le cratère de l'Apennin central. Cette connaissance scientifique préalable du cas permet d'éviter un biais classique en sociologie des reconstructions post-catastrophe consistant, en raison d'une illusion rétrospective, à accentuer les différences entre l'avant et l'après-désastre. Troisièmement, notre collaboration a émergé dans le cadre du collectif de recherche Emidio di Treviri né à la suite des séismes de 2016-2017. Ce collectif présente la particularité de combiner la production de connaissances avec une forme d'engagement dans les processus sociaux étudiés, pratiquant ainsi une forme de sociologie publique (voir l'annexe méthodologique).

La réflexion sur les méthodes de recherche en sociologie des conventions demeure peu élaborée, se limitant souvent à souligner l'importance des méthodes mixtes (Diaz-Bone, 2024). Dans notre recherche, nous avons adopté une approche par étude de cas et avons privilégié une méthodologie qualitative qui a combiné l'observation ethnographique, les entretiens, l'analyse de différents corpus textuels sur la base d'un codage des conventions. L'annexe méthodologique associée à cet article, publiée en ligne, fournit une description détaillée des données et des opérations de recherche qui se sont déroulées, de manière à mettre en relation les données de terrain et le cadre analytique de la sociologie des conventions selon une démarche abductive (Tavory & Timmermans, 2014).

Le dispositif du Commissaire : un « arrangement » entre les conventions de l'État extérieur et de l'État situé

Afin de comprendre la spécificité du recours au dispositif du « commissaire extraordinaire » pour la gestion de la reconstruction dans l'Apennin central, il convient de comprendre à quels autres modèles de gestion il se substitue. La juriste Gloria Mancini Palamoni (2017) compte trois alternatives :

- faire valoir les compétences de l'administration qui est de manière ordinaire responsable des situations de catastrophe, c'est-à-dire le Service national de protection civile (SNPC). Une possibilité de gestion de la reconstruction serait, alors, d'élargir ses responsabilités dans ce domaine, à partir d'une approche de *planification pré-catastrophe de la reconstruction* ;
- prévoir l'attribution des fonctions exceptionnelles en vue de la reconstruction aux administrations compétentes dans les secteurs où les situations d'urgence sont les plus fréquentes (par exemple, l'environnement, la santé, la sécurité) ;
- organiser une gouvernance « par substitution » qui prévoit la nomination d'un commissaire extraordinaire et la création d'une administration parallèle.

Nous allons confronter ces alternatives aux conventions de l'État qui émergent dans leur conception. Le premier modèle de gouvernance, s'appuyant sur le SNPC, met en avant une convention de l'*État situé*. L'organisation de la Protection civile en Italie a reconnu une place centrale à cette convention dès les premières étapes de l'élaboration du service, à l'initiative de Giuseppe Zamberletti dans les années 1980. Considéré comme le « père » du SNPC, G. Zamberletti fut – déjà – un « commissaire extraordinaire » chargé de coordonner les secours (et non pas la reconstruction) dans les émergences du Frioul et de l'Irpinia (voir Tableau 2). Dans le décret-loi 3140/1982 ensuite repris par la loi 225/1992 instituant le SNPC, il a défendu le principe de la participation des autorités locales et l'implication d'organisations de bénévoles comme piliers du service ; un service dont il a également affirmé les responsabilités de prévention (Ventura, 2010). Le Code de la protection civile (décret législatif n° 1 du 2 janvier 2018) a confirmé une gouvernance « polycentrique » impliquant toutes les administrations publiques (État, régions, provinces, communes, communautés de montagne) sur la base d'un principe de subsidiarité entre les niveaux administratifs et entre les secteurs public et privé, avec l'implication des citoyens et citoyennes.

Cette évolution vers la « normalisation » de la gouvernance des urgences suppose toutefois que des mécanismes de gouvernance collaborative fonctionnent en temps normal et que les administrations soient dotées de moyens adéquats. En d'autres termes, la normalisation de la gouvernance de l'urgence présuppose un État à même de fonctionner en accord avec une convention de l'État situé. Toutefois, la réforme du titre V de la partie II de la Constitution (Loi constitutionnelle 3/2001) a renversé la hiérarchie traditionnelle des pouvoirs entre l'État

central et les autorités locales sans un projet global de réforme institutionnelle (Baccetti, 2014 : 61). On a ainsi laissé à la volonté politique la tâche de trouver au cas par cas comment transformer la « concurrence » en « collaboration » entre les niveaux de gouvernement. En outre, notamment dans les « petites municipalités » (moins de 5000 habitants, ce qui revient à 70 % des municipalités en Italie), les administrations locales souffrent d'un manque structurel de ressources et de personnel technique qualifié, ce qui rend compliqué le transfert de responsabilités à ce niveau. C'est toutefois ce niveau qui est le plus à même de prendre des décisions dans les situations de crise, en raison d'une meilleure connaissance du contexte local.

Ces mêmes problèmes se posent par rapport à la deuxième modalité de gouvernance de la reconstruction prévoyant l'attribution temporaire de certaines fonctions d'urgence aux administrations compétentes de manière ordinaire sur les problématiques qui sont au cœur de la reconstruction. Il s'agit, dans ce cas, de rapprocher la gouvernance de la reconstruction de la gouvernance ordinaire des problématiques environnementales, sanitaires, de sécurité, tout en prévoyant des marges temporaires de dérogation et des pouvoirs exceptionnels.

La troisième des modalités administratives de gestion de la reconstruction est la nomination d'un commissaire extraordinaire. Le terme *Commissaire extraordinaire* est utilisé, dans le système juridique italien, pour désigner des figures hétérogènes qui agissent en tant que substituts des organes administratifs ordinaires. Le cas qui nous intéresse ici est celui des commissaires prévus par la loi n° 400/1988, en vertu de laquelle le gouvernement peut nommer un « commissaire extraordinaire » auquel il délègue l'exercice de certaines fonctions. Leur qualification commune est leur *caractère provisoire*, bien que leur temps d'activité puisse également être très long, de l'ordre d'une décennie (Caldirola, 2010). Cette modalité semblerait permettre de surmonter les tensions administratives « ordinaires » que l'on vient de détailler à travers la création d'une administration centralisée par substitution. Elle se heurte toutefois au fait que cette administration parallèle, pour fonctionner, doit collaborer avec l'administration ordinaire, ce qui implique une coordination multiniveaux avec délégation de responsabilités.

En tant que pivot d'une coordination qui implique autant de centraliser les décisions que de distribuer des responsabilités et de faciliter les relations entre différents centres de décision, il s'agit d'un dispositif où les conventions de l'État extérieur et de l'État situé doivent opérer ensemble afin d'assurer la coordi-

nation des actions. Ce mode de gouvernance semble toutefois s'appuyer davantage sur un « arrangement » à trouver au cas par cas que sur un véritable « compromis » entre ces conventions (Boltanski & Thévenot, 1991). Par ailleurs, ce dispositif fait également l'objet d'attentes normatives spécifiques. Le Commissaire est perçu comme une figure ayant des pouvoirs hors normes, justifiés par une capacité à donner des réponses là où l'administration ordinaire est en difficulté. Ces attentes normatives spécifiques suggèrent l'existence d'une autre convention de l'État nécessaire au fonctionnement de ce mode de gouvernement : celle de l'État en personne.

L'impasse initiale et la convention de l'État défaillant

Dans cette section et les suivantes, nous allons détailler l'action du Commissaire dans l'Apennin central, afin d'exposer les difficultés rencontrées ainsi que les solutions de coordination mises en œuvre pour les surmonter, qui reposent largement sur une convention que nous proposons de nommer de l'État en personne.

Quand le président du Conseil Matteo Renzi décide de doubler l'intervention de la Protection civile de celle d'un *Commissaire extraordinaire à la Reconstruction*, il fait valoir le flou réglementaire relatif à la répartition des pouvoirs et des responsabilités administratives dans les processus de reconstruction. Le rôle du Commissaire est qualifié de technique, non politique : il doit assurer le bien commun de l'*homogénéité* et le caractère *unitaire* de la reconstruction dans les territoires sinistrés. Comme nous l'avons montré dans la section précédente, sur le papier la logique d'action du Commissaire est celle de l'État extérieur. Cependant, le bien commun qui légitime son action est d'ordre procédural. Les modalités de définition substantielle des finalités de la reconstruction semblent donc revenir à la gouvernance territoriale ordinaire que le Commissaire se doit d'appuyer dans le contexte extraordinaire de l'effort de reconstruction.

Pour l'exécution de sa mission, le Commissaire a des pouvoirs dérogatoires : il gère directement les financements pour la reconstruction et assure la coordination interinstitutionnelle des activités. La description de ses prérogatives (Tableau 3) met en lumière les ambiguïtés entre, d'une part, une fonction de soutien à la gouvernance ordinaire (inspirée, en principe, par

150 *Laura Centemeri, Veronica Macchiavelli & Davide Olori*

une convention de l'État situé) et, d'autre part, des pouvoirs dérogatoires de décision autonome (renvoyant à la convention de l'État extérieur).

Une logique similaire d'organisation de la gouvernance de la reconstruction avait été déjà adoptée dans l'après-séisme de l'Émilie (Tableau 2) avec des résultats jugés positivement, d'où l'évocation d'un « modèle émilien » de reconstruction au moment de la nomination de Vasco Errani dans le rôle de commissaire dans l'Apennin central. V. Errani a été le président de la région Émilie-Romagne et, pendant son mandat (1999-2014), il s'est distingué, dans le rôle de commissaire délégué à la Reconstruction, après le tremblement de terre de 2012.

Tableau 3. Les pouvoirs du Commissaire extraordinaire

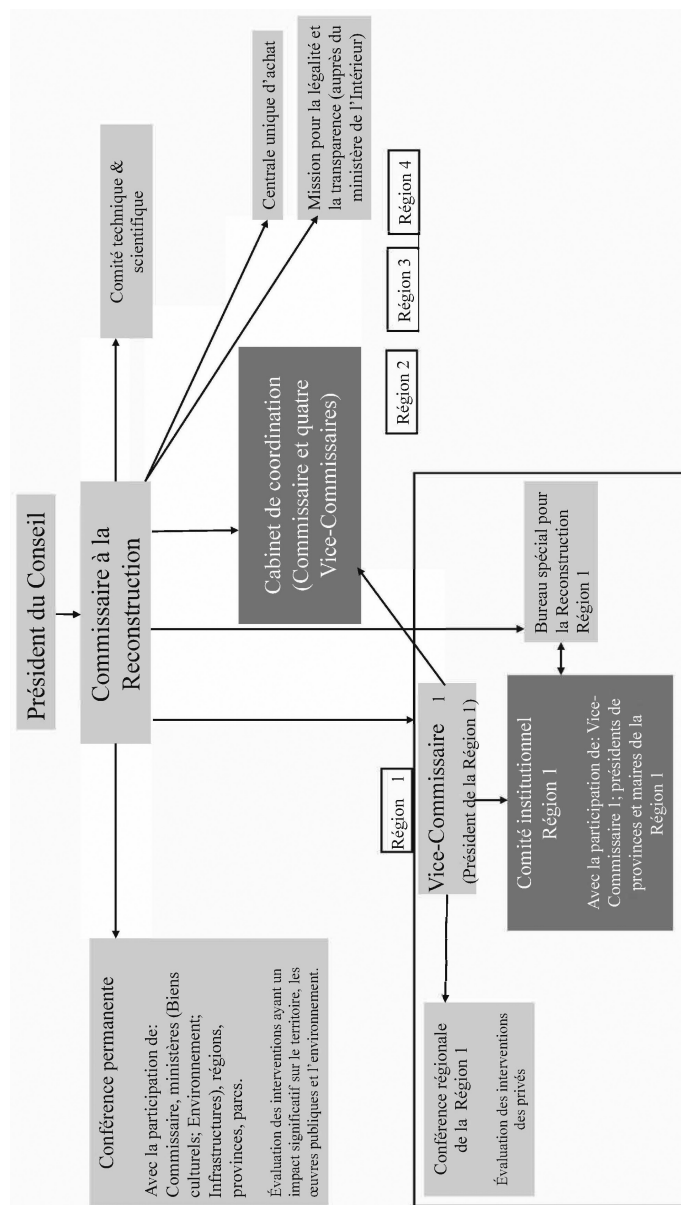
Pouvoirs de dérogation	Gestion financière	Coordination des activités
<i>Simplification bureaucratique</i> Le Commissaire peut déroger aux lois et règlements ordinaires pour accélérer les procédures d'intervention et de reconstruction.	<i>Accès aux financements</i> Il a le pouvoir de gérer directement les fonds alloués à l'urgence, en facilitant le déblocage des ressources nécessaires.	<i>Coordination interinstitutionnelle</i> Il travaille avec différents niveaux de gouvernement (local, régional, national) et des organisations non gouvernementales pour garantir une intervention efficace.
<i>Autonomie de décision</i> Il peut prendre des décisions rapides sur la répartition des ressources et la gestion des opérations sans attendre la validation des autorités locales ou régionales.	<i>Plans de dépenses</i> Il peut élaborer des plans de dépenses et d'intervention et les approuver sans passer par les procédures budgétaires normales.	<i>Attribution des tâches</i> Il peut déléguer des tâches spécifiques aux autorités locales ou à d'autres autorités compétentes, en optimisant l'utilisation des ressources disponibles.

Source : D'après les décrets-lois n^{os} 189/2016 et 205/2016.

Dans le cas de l'Apennin central, le Commissaire doit jouer un rôle de pivot central au sein d'un système administratif *ad hoc* qui se révèle beaucoup plus complexe que dans le cas émilien (Figure 2). Il faut souligner aussi que le Commissaire nommé n'est pas, cette fois-ci, le président d'une des Régions affectées.

Si la gouvernance de la reconstruction est « parfaitement dessinée sur le papier », elle est « terriblement évanescence dans la réalité des faits » (Danesi, 2024 : 123 ; Della Valle, 2021). Outre la confusion générée dans la phase initiale par la

Figure 2. Structure de la gouvernance de la reconstruction dans l'Apennin central



Source : D'après F. Giglioni (2018).

152 Laura Centemeri, Veronica Macchiavelli & Davide Olori

superposition entre les actions du SNPC et du Commissaire, s'agissant d'un territoire de montagne et de « petites municipalités », les administrations locales ont vite été débordées par l'ensemble des procédures à suivre et placées dans l'incapacité de répondre aux nombreuses demandes sociales du territoire (Emidio di Treviri, 2018). À la complexité administrative et aux difficultés des administrations locales s'ajoutent l'instabilité politique après la chute du gouvernement de Matteo Renzi en décembre 2016 et le succès électoral du Movimento 5 Stelle (32 % des voix aux élections générales de 2018). La fragilité des gouvernements de coalition qui ont suivi a affaibli la capacité d'action des trois commissaires (Tableau 4) qui se sont succédé entre 2016 et 2020, en raison des réticences de ces gouvernements à débloquent les financements nécessaires.

Ces contraintes structurelles, en ouvrant une importante zone d'incertitude dans la gouvernance de la reconstruction, contribuent à dessiner un modèle dans lequel la *personnalité* du Commissaire constitue une importante ressource de coordination des acteurs. L'exercice d'une forme d'autorité charismatique au sens de Max Weber semble alors nécessaire. Les attributs sociaux et psychologiques (appartenance géographique d'origine, cursus professionnel, compétences réelles ou supposées, liens affinitaires) deviennent décisifs. Raison pour laquelle, la faible capacité d'action des premiers commissaires est également imputée, par certains acteurs du territoire, à leurs profils personnels.

Tableau 4. Législatures, gouvernements et commissaires dans la période 2016-2024

Législature (durée)	XVII 15/03/2013 22/03/2018		XVIII 23/03/2018 12/10/2022			XIX 13/10/2022- ...
Président du Conseil	Matteo Renzi	Paolo Gentiloni	Giuseppe Conte (I)	Giuseppe Conte (II)	Mario Draghi	Giorgia Meloni
Durée du gouvernement	22/02/ 14 12/ 12/16	12/12/16 01/06/18	01/06/18 04/09/19	05/09/19 13/ 02/21	3/02/21 22/10/22	En cours depuis le 22/10/2022
Coalition politique	Centre- gauche	Centre- gauche	Mov. 5 Stelle –droite	Mov. 5 Stelle – gauche	Gouverne- ment technique	Droite
Commissaire extraordinaire	Vasco Errani	Paola De Micheli	Piero Farabollini		Giovanni Legnini	Guido Castelli

C'est la position exprimée par Pietro Marcolini, ancien président de l'Institut Adriano Olivetti pour les études économiques et de gestion des entreprises (Istao). L'Istao est une institution d'élaboration de propositions de politique économique, installée dans les Marches et très influente au niveau régional. C'est pourquoi le témoignage de l'ancien président nous semble pouvoir être assumé comme expression d'attentes plus largement partagées dans les milieux économiques proches de l'élaboration des politiques publiques de cette région :

Les différents commissaires que l'Italie centrale a eus de façon dramatique sont, disons, des greffes exogènes [*innesti estranei*]. Je pense à Vasco Errani, qui pensait traduire ici le modèle émilien, mais il s'agissait d'un tremblement de terre complètement différent, d'une base complètement différente. Là, les socles de fondation des usines s'étaient désaxés, ici les maisons en briques de l'arrière-pays avaient été détruites. Ainsi, après Vasco Errani, il y eut De Micheli, désignée parce que membre du Partito democratico mais sans aucune compétence spécifique. Puis Farabollini, le pire, qui, après deux ans de travail, ne savait même pas... ne comprenait toujours pas ce qu'il pouvait faire. Voici expliqué le problème des commissaires⁶ !

Cet extrait d'entretien permet de pointer l'importance de la convention de l'*État en personne*, renvoyant à une personnalisation du pouvoir qui semble nécessaire à la garantie de la coordination et au fonctionnement du dispositif du Commissaire. Dans ce mode de gestion, la coordination des acteurs repose sur les qualités personnelles des commissaires telles qu'elles sont perçues par ces acteurs. En quoi consistent ces qualités ?

Il convient d'abord de faire valoir un lien personnel avec les territoires sinistrés, de préférence forgé par un engagement administratif. Le fait de ne pas être un administrateur issu des régions sinistrées et, conséquemment, de ne pas avoir les bonnes « prises » (Chateauraynaud, 2022) pour comprendre et interagir avec le terrain, est indiqué, dans le cas de Vasco Errani, comme une explication de sa difficulté d'action dans l'Apennin Central.

Il convient ensuite, tout en étant doté de compétences politiques, d'apparaître comme une figure qui n'est pas clairement identifiée comme une émanation d'un parti politique. Paola De Micheli, députée du Partito democratico et sous-secrétaire à l'Économie, est par exemple disqualifiée car elle est considérée comme une émissaire du gouvernement central, déconnectée de la réalité du cratère et sans réel engagement personnel.

6. Entretien avec P. Marcolini, ancien président de l'Istao, 2 mars 2023.

Enfin, il faut disposer de la connaissance des arcanes administratifs et d'une compétence juridique. La nomination en 2018, par le gouvernement présidé par Giuseppe Conte (Conte I), de Piero Farabollini, géologue de l'université de Camerino (Marches) sans aucune expérience administrative et politique préalable, a paru particulièrement détachée de la situation du cratère qui s'était entretemps aggravée. Ainsi, deux ans après la catastrophe, seuls 40 % des décombres avaient été enlevés⁷.

Piero Farabollini devient ainsi, malgré lui, l'image de l'État défaillant et la preuve que la personne du commissaire compte. Cette situation renforce une attente normative bien particulière au sein de la population sinistrée : celle d'un État incapable d'assurer une intervention efficace, voire qui abandonnerait volontairement les victimes de la catastrophe. Lorsque par défaut d'incarnation adéquate, la convention de l'État en personne ne peut appuyer la coordination, l'inaction étatique laisse cours à de nombreuses réactions sociales, y compris à quelques rares protestations. Certains acteurs dénoncent ainsi la défaillance de l'État comme étant le fruit d'une « stratégie délibérée d'abandon », comme une modalité d'action orchestrée par laquelle l'État poursuit un objectif qui n'a rien d'un bien commun, mais qui traduit la violence d'une classe dominante envers des classes subalternes (Danesi, 2024). Par ailleurs, les activités de soutien aux populations sinistrées, organisées par des groupes de bénévoles fédérés au sein des *Brigate di solidarietà attiva* (une fédération d'associations inspirée par les sociétés ouvrières de secours mutuel, née dans le contexte du séisme de 2009 dans les Abruzzes), laissent transparaître, dans l'émergence et la coordination d'un réseau informel d'intervention dans la catastrophe (Emidio di Treviri, 2018; Castellucci & Giovagnoli, 2021), une convention de l'État défaillant à l'œuvre.

Faire fonctionner la reconstruction par la convention de l'État en personne

La nomination, en février 2020, par le gouvernement Conti II (Tableau 4) de Giovanni Legnini fait suite à ces épisodes de protestation adressés aux institutions pour dénoncer la situation d'inaction dans le cratère. L'analyse de son travail va nous permettre de montrer comment opère une coordination

7. Voir le Rapport public sur l'action du Commissaire pour l'année 2018, disponible en ligne, <https://sisma2016.gov.it/>, consulté le 8 juin 2025.

de la reconstruction lorsque la convention de l'État en personne est incarnée de manière pragmatiquement efficace par la personne du Commissaire.

Contrairement à ses prédécesseurs, G. Legnini entretient un lien personnel avec les Apennins et les situations de catastrophe, ce qui le met en condition de mobiliser de manière crédible une « grammaire politique » de l'« affinité personnelle à des lieux communs » (Thévenot, 2014 ; Boltanski & Thévenot, 2022). Dans cette grammaire politique, la légitimité ne repose ni sur la référence à un bien commun ou à un intérêt général ni sur l'accord entre les parties prenantes. Elle se fonde sur la référence à des « objets intermédiaires » ou « lieux communs » auxquels les individus sont liés par des relations personnelles affectives et le montrent : il peut s'agir de lieux physiques, mais aussi de personnes, d'événements historiques, d'œuvres culturelles, et d'autres symboles. Ce n'est donc pas anodin que G. Legnini mette l'expérience intime du désastre au cœur de son récit sur ses compétences d'intervention en contexte de catastrophe, comme dans cet extrait d'entretien :

Mon approche des catastrophes naturelles est en fait atavique dans la mesure où je suis né et j'ai grandi puis j'ai été le maire d'une petite commune [Roccamontepiano] de la Majella [massif des Apennins] qui a été frappée par l'un des glissements de terrain les plus catastrophiques de l'histoire de notre pays en 1765. [...] Je me suis occupé de ces questions lorsque j'étais maire, en faisant des interventions d'un certain impact, d'une certaine importance. Ensuite, à l'âge de 20 ans environ, j'ai été bénévole lors du tremblement de terre d'Irpinia [région de l'Apennin du Sud], et j'ai donc eu l'occasion de vivre cette tragédie comme des milliers d'autres jeunes hommes et femmes de l'époque⁸.

G. Legnini dispose d'une formation juridique. Avocat de formation, il a été vice-président du Conseil supérieur de la magistrature de 2014 à 2018. Ce rôle lui vaut d'être perçu comme un « homme des institutions » plutôt que comme émanation d'un parti politique. Cela malgré sa proximité avec le Partito democratico (et avec le Partito comunista dans sa jeunesse). De 2013 à 2014, il a été sous-secrétaire à la présidence du Conseil des ministres dans le gouvernement d'Enrico Letta (Partito democratico), puis sous-secrétaire d'État au ministère de l'Économie et des Finances dans le gouvernement de Matteo Renzi, ce qui lui a permis de se doter d'un important savoir-faire administratif et politique. Par ailleurs, plusieurs de nos

8. Entretien avec G. Legnini, ancien commissaire extraordinaire séisme 2016, 20 juin 2023.

interlocuteurs ont parlé de lui comme d'un « homme de confiance » du président de la République Sergio Mattarella.

Enfin, il dispose aussi d'une expérience en matière de reconstruction post-catastrophe. Sous le gouvernement Renzi, Legnini avait eu une délégation directe pour la reconstruction de L'Aquila, après le tremblement de terre de 2009. En fait, il avait déjà traité ce dossier en 2013, sans délégation explicite. Dans ce contexte, G. Legnini avait eu l'occasion de suivre le travail de Fabrizio Barca, le ministre en charge des problématiques de la cohésion territoriale dans le gouvernement « technique » présidé par Mario Monti (2011-2013). À l'époque, F. Barca est l'idéologue de la Stratégie nationale pour les zones intérieures (*Strategia Nazionale per le Aree Interne*, SNAI) et il a été auparavant le promoteur, au niveau européen, d'une approche territorialisée (*place-based*) à la cohésion sociale⁹. Conçue entre 2012 et 2014, la SNAI repose sur le soutien à des projets territoriaux de développement durable qui sont élaborés par les acteurs locaux. Parmi les 140 municipalités du cratère sismique, plus de 60 % sont classées comme zones intérieures.

Le cumul de ces expériences a doté G. Legnini des compétences et des relations nécessaires pour incarner la convention de l'État en personne de manière crédible aux yeux des acteurs, ce qui va permettre de faire sortir la reconstruction de l'impasse. Sa crédibilité s'appuie sur des « épreuves de réalité » (Boltanski & Thévenot, 1991), notamment concernant sa capacité administrative. Le commissaire a d'abord procédé à une série de simplifications administratives par la systématisation des ordonnances dans un « Texte unique de la reconstruction » qui a inspiré la loi-cadre sur la reconstruction (Mantini, 2023). Il a également obtenu une augmentation du personnel employé au sein de la structure administrative d'appui à son action. À la différence de ses prédécesseurs, il a vite compris l'importance stratégique d'être présent sur le territoire, en dialogue avec les « parties prenantes », c'est-à-dire principalement les comités de propriétaires de résidences secondaires, les entrepreneurs et les associations professionnelles, soit les groupes d'intérêt les mieux organisés.

Selon Fabio Renzi, secrétaire général de la Fondation Symbola, G. Legnini a fait preuve non seulement de capacités

9. La spécificité des « zones intérieures » réside dans le fait qu'elles sont très éloignées des centres de fourniture de services essentiels (éducation, santé et mobilité), tout en étant « riches en ressources environnementales et culturelles importantes, et diversifiées par nature et en raison de siècles de processus d'anthropisation » (UVAL, 2014). Environ un quart de la population italienne vit dans ces zones, qui représentent plus de 60 % du territoire national et sont organisées en plus de 4 000 municipalités.

d'action administrative et de dialogue avec le territoire mais également d'influence au sein du gouvernement central, ce qui contribue à renforcer, aux yeux des acteurs du territoire, sa légitimité charismatique :

[...] ayant été aussi vice-président du Conseil supérieur de la magistrature [G. Legnini] avait aussi une série d'entrées et d'audiences que d'autres n'avaient pas. Il s'agit là d'une condition particulière [...] qui n'a rien à voir avec un modèle de gouvernance¹⁰.

De fait, en raison de l'importance de la convention de l'État en personne dans le fonctionnement de la gouvernance de la reconstruction, G. Legnini est légitimé à définir les objectifs de la reconstruction et à les soutenir par son action administrative. C'est alors largement à son initiative que la reconstruction dans l'Apennin central devient une reconstruction finalisée au développement durable des territoires sinistrés. Grâce principalement à sa légitimité charismatique, le Commissaire obtient les fonds nécessaires afin de concrétiser cette vision. En particulier, il a obtenu qu'une partie des ressources du Plan national (d'investissement) complémentaire (PNC) au Plan national de relance et de résilience (PNRR) soit allouée à la reconstruction de l'Apennin central¹¹. Le PNC dispose d'une enveloppe totale (de fonds nationaux) d'environ 31 milliards d'euros pour financer des actions spécifiques (24 programmes). L'action du Commissaire a abouti à la création d'une ligne spécifique du PNC appelée Plan national complémentaire pour les zones sismiques 2009-2016 (PNC-Séisme), et connu comme *Next Appennino*, financé par un fonds de 1,78 milliard d'euros.

Pour obtenir ces financements, G. Legnini a fait jouer son influence personnelle auprès du gouvernement central. C'est l'ancienne cheffe du département Casa Italia qui, interrogée sur l'action de G. Legnini, souligne cet aspect :

Tous les commissaires sont allés au Parlement pour présenter leurs requêtes. Y compris Legnini. Mais lui était très fort, il y allait et réussissait à obtenir une dérogation, une possibilité d'intervention, plus de fonds, comme cela s'est produit avec le CIS et, plus tard, avec le PNRR. D'autres, moins forts, n'ont pas réussi.

10. Entretien avec F. Renzi, secrétaire général de la Fondation Symbola, 14 avril 2023. Symbola a été fondée en 2015, à l'initiative de l'association écologiste Legambiente, en collaboration avec des moyennes et grandes entreprises italiennes, principalement impliquées dans le *made in Italy* d'exportation et l'économie « verte ».

11. Le PNRR, approuvé en 2021 pour soutenir la reprise après la pandémie de Covid-19, est financé par des fonds de l'Union européenne.

158 *Laura Centemeri, Veronica Macchiavelli & Davide Olori*

[D'où lui venait cette force ?]. La force dépend aussi des histoires personnelles, non ¹² ?

Il est vrai que les fonds engagés sont d'une ampleur exceptionnelle. L'urgence pandémique aurait pu constituer un obstacle supplémentaire à la reconstruction dans l'Apennin central. Elle revient, par l'autorité charismatique de G. Legnini, à une grande occasion de financement de la reconstruction pour le développement durable. Les fonds sont distribués par le biais d'un appel à projets dont le Commissaire fixe les critères d'évaluation. Ce faisant, il mobilise les instruments de mise en concurrence propres à la convention de l'État absent, tout en conservant la maîtrise des critères de distribution des fonds.

L'État en personne au cœur de l'architecture des pouvoirs de valorisation dans la reconstruction « par projets »

L'accès aux fonds du PNC-Séisme, gérés directement par un Cabinet de coordination intégrée sous l'autorité du Commissaire, est conditionné à l'utilisation du mécanisme de financement par projet. Dans les discours de soutien à la SNAI, le projet est célébré comme un instrument au service d'une vision de l'État situé, et il est par ailleurs promu comme sésame pour un gouvernement multiniveaux visant « le partage et non [...] la revendication stérile de compétences » (Mantini, 2023 : 35). Cependant, de nombreuses recherches menées en milieu urbain (Pinson, 2009) ont montré que le projet est propice à des modes de coordination actualisant la convention de l'État absent, dans sa version néolibérale. Cette convention se fonde sur la généralisation du recours au marché et à la concurrence comme modalité de coordination *dans tous les domaines des politiques publiques* (Salais, 2023) ¹³. La centralisation des pouvoirs est ainsi rendue théoriquement compatible avec une forme de décentralisation, le dispositif « neutre » du marché assurant la coordination

12. Entretien avec Elisa Grande, ancienne cheffe du département Casa Italia, présidence du Conseil, 25 janvier 2023. Le département permanent de la présidence du Conseil Casa Italia (DPCM du 3 juillet 2017) a été créé à l'origine sous le nom de « projet Casa Italia » par M. Renzi, en réponse au premier épisode sismique d'août 2016. L'objectif était de promouvoir la « mise en sécurité » du pays en ce qui concerne l'adaptation des bâtiments aux normes sismiques, mais aussi aux nouvelles normes en matière énergétique.

13. La spécificité d'une convention de l'État absent néolibérale se justifie aussi sur le plan du type spécifique de quantification qui accompagne l'action publique et qui est finalisé à la mise en place d'un système d'incitations et de *benchmarking* (Desrosières, 2014).

entre les acteurs locaux. C'est cette convention qui semblerait à l'œuvre aussi dans l'opérationnalisation de la reconstruction « par projets » de l'Apennin central. Nos observations montrent toutefois, la centralité de la convention de l'État en personne dans la mesure où le mécanisme qui est mis en œuvre semble plutôt mimer le marché, avec le Commissaire dans le rôle de commissaire-priseur et d'évaluateur.

Tout d'abord, il convient de souligner que le calendrier de distribution des fonds du PNC-Séisme, qui répond aux mêmes contraintes que le PNRR, est très serré, ne laissant pas le temps d'élaborer un plan de reconstruction d'ensemble, décidé avec la participation des populations sinistrées et de leurs représentants. Ces conditions ne permettent pas non plus de définir des critères d'évaluation des projets à financer en prise avec la réalité des territoires et de leurs problèmes (parmi lesquels le dépeuplement, le vieillissement, les situations de crise écologique) et, surtout, traduisant l'issue d'un débat démocratique sur « pour qui » et « pour quel avenir » reconstruire. Par souci de rapidité dans la distribution des fonds, le Commissaire s'octroie une grande latitude pour fixer les critères d'éligibilité, ce qui revient à dessiner les contours de l'espace des possibles.

Les fonds de la reconstruction sont distribués selon deux lignes de financement : la ligne A (Villes sûres, durables et connectées) est destinée aux autorités publiques (régions et municipalités) et la ligne B (Renaissance économique et sociale) s'adresse aux entreprises. Dans celle-ci, la sous-ligne B.3 (Valorisation de l'environnement, économie circulaire et cycle des décombres) est destinée aux acteurs du « tiers secteur ». Interrogé sur cette logique de distribution des fonds, Romano Benini, coordinateur du secrétariat technique du PNC-Séisme, la justifie en référence à une convention de l'État absent, par l'importance d'agir pour favoriser les investissements des entreprises :

Nous avons présenté un programme intégré qui prévoit deux étapes pour la reconstruction. La première étape est la ligne A du PNC et concerne la modernisation des infrastructures publiques pour la régénération urbaine, la numérisation, les transports, etc. La deuxième étape consiste à créer des conditions favorables à l'investissement, et nous avons donc fait un paquet complet très varié, qui concerne les fonds de soutien à l'investissement et aux entreprises¹⁴.

14. Entretien avec R. Benini, coordinateur du secrétariat technique du PNC-Séisme, 25 janvier 2023.

Toutefois, pour assurer une gestion procéduralement efficace des ressources et garantir un montage rapide des projets, le Commissaire fait à nouveau appel à un mode de coordination mobilisant la convention de l'État en personne. Pour la définition des conventions d'évaluation et valorisation structurant les appels à projets, il s'appuie sur un nombre réduit d'acteurs non formellement inscrits au Cabinet de coordination, faisant jouer des relations affinitaires. Comme l'explique P. Marcolini :

La macro-mesure A et la macro-mesure B ont un poste de pilotage auprès du Commissaire extraordinaire en la personne de Massimo Sargolini et d'autres, dont Fabio Renzi, et aussi moi-même... J'étais moi aussi jusqu'à il y a un an et demi, disons, sur la liste des collaborateurs¹⁵.

Il s'agit de personnalités issues d'organismes de formation et de recherche tels que l'université de Camerino, l'Istao, la Fondation Symbola, la Fondation Merloni¹⁶ et l'Institut national de recherche sur le tourisme (Istituto nazionale ricerca turistica, Isnart)¹⁷. Ils ont en commun d'avoir été actifs pendant la phase d'immobilisme relatif du dispositif du Commissaire (2016-2020) pour produire et diffuser, à travers des rapports de recherche et des séminaires publics, des visions du « reconstruire en mieux » dans l'Apennin central basées sur l'initiative des acteurs économiques privés. Ils ont également appuyé des « projets-pilotes », comme celui consacré au soutien à la diffusion de la monoculture de noisettes, à l'initiative de la multinationale Ferrero, en collaboration avec la Fondation Merloni.

Ces acteurs, auxquels le Commissaire se confie pour définir les critères de distribution des fonds, se sont montrés habiles à promouvoir une vision de la reconstruction et du développement des territoires sinistrés alignée sur les impératifs au cœur de la stratégie européenne de croissance (transitions écologique et numérique), tout en accordant une place centrale à l'initiative des acteurs économiques. Investis par le Commissaire de la légi-

15. Entretien avec P. Marcolini, 2 mars 2023. M. Sargolini est professeur d'urbanisme à l'université de Camerino. Il a coordonné un projet de recherche qui a inspiré le Pacte pour la reconstruction et le développement de la région des Marches et identifié « 11 sentiers de développement pour l'Apennin des Marches » (Pierantoni, Salvi & Sargolini, 2019 ; Sargolini *et al.*, 2022). Il a été membre du Comité technique-scientifique appuyant l'action du commissaire extraordinaire.

16. La Fondation Aristide Merloni est la plus ancienne fondation économique d'Italie. Elle a été créée en 1963 par l'industriel Aristide Merloni (Groupe Ariston) dans le but de soutenir les entreprises des Apennins de l'Ombrie et des Marches et a étendu aujourd'hui ses activités du soutien économique direct à l'analyse et à la recherche.

17. Il s'agit d'un organisme de recherche des chambres de commerce.

timité à définir les conventions d'évaluation et valorisation guidant la distribution des fonds, les interlocuteurs qu'il a privilégiés dans cette phase de la reconstruction ont alors opéré en tant qu'« intermédiaires de marché » (Bessy & Chauvin, 2014 ; Bessy, 2019). Les conventions d'évaluation et de valorisation qu'ils promeuvent auprès du Commissaire répondent à des cadres évaluatifs élaborés à un niveau supranational, par des acteurs institutionnels et économiques. En même temps, ces conventions sont utilisées pour produire des projets pour les territoires sinistrés qui mettent en avant, selon une logique déjà à l'œuvre dans la SNAI (Macchiavelli, 2024), la présence potentielle de « formes différentes de marchandises » (Boltanski & Esquerre, 2017). Ces projets ne s'ancrent pas, toutefois, dans une démarche d'élaboration à même d'impliquer les personnes qui habitent les territoires sinistrés, à partir des situations problématiques qu'elles vivent et dans la diversité de leurs aspirations. Grâce à la capacité d'enrôlement d'acteurs locaux ayant des intérêts économiques convergents, les intermédiaires parviennent à créer les conditions d'une inscription territoriale de ces conventions.

L'analyse des documents produits par ces acteurs (en particulier l'ouvrage d'Ilenia Pierantoni, Daniele Salvi et Massimo Sargolini [2019] ; Sargolini *et al.*, 2022) met en évidence qu'ils soutiennent et promeuvent une vision de la reconstruction pour le développement où se combinent les « grandeurs » (Boltanski & Thévenot, 1991) de l'innovation, de l'entrepreneuriat, de la tradition et de l'écologie. Ces biens communs inspirent quatre familles de conventions de valorisation dont on soutient l'inscription territoriale : celles du tourisme haut de gamme, par la requalification des *borghi* (villages de charme) ; celles de la production de nourriture typique de qualité (filières DOC-IGP) ; celles des matières premières pour l'exportation (ex. bois pour les meubles) ; celles des services « écologiques » et de l'énergie *verte* (biomasse, hydroélectrique, photovoltaïque). On notera que malgré l'omniprésence de la référence à la durabilité, il n'y a pas de clarté sur les cadres d'évaluation adoptés pouvant permettre de définir et monitorer les impacts écologiques *d'ensemble* des projets, y compris ceux traduisant des conventions de valorisation dites « vertes ».

Les intermédiaires exercent ainsi un « pouvoir de valorisation » fortement orienté au marché, à l'intérieur d'une architecture de pouvoirs de valorisation où les personnes restées vivre dans les lieux sinistrés occupent une place marginale au profit

de porteurs d'intérêt dont l'intérêt s'aligne avec le type de développement qui est imaginé pour ces territoires. Tel est le cas des propriétaires de résidence secondaire, en majorité favorables au développement du tourisme. Nos observations confirment ainsi que la logique par projet n'est pas adaptée à des contextes, telle la large partie des zones sinistrées, où les relations sociales nécessaires à l'émergence d'une capacité effective d'imaginer collectivement l'avenir font défaut (Deverre, 2009).

La notion d'architecture de pouvoirs de valorisation conduit à prendre en compte le pouvoir de certains acteurs dans la définition et la diffusion de conventions d'évaluation et de valorisation concernant ce qui doit compter comme « reconstruire en mieux » dans un territoire sinistré. L'action étatique joue un rôle central dans la définition de cette architecture : dans notre cas, cette architecture s'explique par la centralité d'une convention de l'État en personne, c'est-à-dire en raison des évaluations de faisabilité du Commissaire et de son jugement quant aux acteurs légitimes à décider de la bonne reconstruction. Le pouvoir de valorisation qui a été reconnu par le Commissaire à ces intermédiaires – en raison d'une combinaison de pragmatisme administratif et de convergence de vision – a de fait substitué un soutien à une action publique ciblant l'émergence et la représentation de « publics de concernés » (Berger & Charles, 2014). Cela entraîne toutefois le risque d'une emprise massive des intérêts privés sur les ressources publiques.

Épilogue : de quoi la reconstruction de l'Apennin central est-elle le « laboratoire » ?

Les processus de reconstruction post-catastrophe sont souvent saisis de façon simpliste par les catégories mobilisées par les sociologues : soit l'État est très présent – auquel cas la reconstruction est louée pour son volontarisme mais critiquée pour sa centralisation – soit l'État est absent – le cas échéant, la reconstruction est décentralisée mais « néolibérale », abandonnant les populations à leur sort. Dans les deux cas, la question des conditions de l'implication des acteurs dans ces modes de gouvernement, implication qui détermine leur capacité à être efficace et suivi d'effets, est rarement abordée. L'exemple de la reconstruction post-désastre de l'Apennin central permet de sortir de cette dichotomie et de ses limites analytiques. Il

montre l'intérêt d'une approche par la sociologie des conventions pour produire des descriptions et des analyses détaillées des différentes logiques de coordination étatique opérant dans la gouvernance de la reconstruction, et permet de saisir les implications politiques ainsi que l'articulation aux processus économiques des choix administratifs.

Le modèle de gouvernance de la reconstruction fondé sur le dispositif du Commissaire extraordinaire adopté dans l'Apennin central se caractérise ainsi par le recours conjoint à des conventions de l'État qui sont en tension, ce qui peut conduire à une paralysie de l'action publique. Notre analyse montre que, dans le dessin administratif, le Commissaire extraordinaire est conçu comme un dispositif de facilitation d'un gouvernement multiniveaux de la catastrophe. Il tire sa légitimité d'une convention de l'État extérieur garant du bien commun procédural de l'homogénéité mais il se doit d'opérer en accord avec une convention de l'État situé, en soutenant les territoires sinistrés et leurs institutions dans l'action de reconstruction et la définition de ses finalités. Ce dessin fait abstraction des difficultés structurelles qui fragilisent la gouvernance territoriale multiniveaux, notamment dans les territoires marginaux, ainsi que des attentes normatives des acteurs (en premier lieu les populations sinistrées) quant à la clarté des interlocuteurs étatiques et à leurs responsabilités dans la reconstruction.

La situation d'impasse qui a caractérisé la reconstruction dans l'Apennin central entre 2016 et 2020 et les réponses sociales qui s'en sont suivies montrent qu'il est pertinent de parler d'une convention de l'État défaillant. Il s'agit d'une « attente négative » selon laquelle l'État ne sera pas en mesure d'intervenir, ou même qu'il intervient de manière non concluante (Tableau 5). Cette convention nous semble éclairer un aspect que nous n'avons qu'effleuré : celui des expériences d'auto-organisation observées sur le terrain de l'après-séisme. Loin d'être des mobilisations éphémères, ses expériences et d'autres similaires se fédèrent et sillonnent désormais le territoire national. La pandémie de Covid-19 a vu la multiplication de ces formes d'« action sociale directe » dans la catastrophe (Bosi & Zamponi, 2022).

Tableau 5. Les conventions de l'État dans la reconstruction de l'Apennin central

Convention	Définition du bien commun	Type d'intervention	Niveau individuel
État extérieur	A priori	Substantielle directe	[non pertinent]
État absent	[non pertinent]	Procédurale	[non pertinent]
État situé	Indexé à la situation	Supplétive	Construction de capacités
État défaillant	[non pertinent]	[non concluant]	[non pertinent]
État en personne	Indexé à des affinités personnelles	Influence/charisme	Entretien de liens affinitaires

Cette piste devra être approfondie par d'autres recherches. Il nous semble toutefois que le cas du séisme de l'Apennin central montre déjà comment l'observation des conventions de l'État dans un contexte de catastrophe est utile pour reconnaître des dimensions qui peuvent être moins visibles lorsqu'on s'intéresse au fonctionnement ordinaire des politiques publiques. Notre travail se veut donc une contribution à l'avancement de la sociologie des conventions de l'État initiée par Robert Salais.

Les dynamiques analysées nous ont effectivement permis de souligner la centralité, pour le fonctionnement du dispositif du Commissaire, d'une autre convention que nous avons nommée de l'État en personne (Tableau 5). Elle se base sur une forme d'autorité charismatique où la personne du Commissaire et ses qualités perçues par les acteurs paraissent cruciales dans la création des conditions permettant de faire fonctionner une gouvernance très complexe. Ce n'est donc pas pour lui attribuer le succès de son mandat que nous avons insisté sur la personne du commissaire G. Legnini, mais pour montrer comment son parcours personnel l'a mis en condition d'incarner de manière crédible une convention de l'État en personne. Son protagonisme n'est pas le produit d'un trait psychologique qui lui serait propre mais bien un outil pour pallier une gouvernance dans l'impasse. Cela revient tout de même à une diminution de la qualité démocratique des processus.

Outre la référence à la légitimité charismatique de la tradition webérienne, pour préciser cette convention, il nous a paru pertinent de recourir à la notion de « grammaire politique basée sur l'affinité à des lieux communs » élaborée par le sociologue Laurent Thévenot, dont la démarche s'inscrit dans la sociologie des conventions. Avancée dans le cadre de ses

recherches comparatives entre la France et la Russie et de son intérêt pour la compréhension sociologique du populisme, cette grammaire permet en effet de saisir une modalité d'action par laquelle l'autorité étatique cherche à se montrer proche des acteurs, par la mobilisation de « lieux communs ». Cette piste nous paraît prometteuse pour préciser ultérieurement la convention de l'État en personne dans la gouvernance des catastrophes. Notre analyse pourrait par-là contribuer à la recherche sur les « réponses culturelles de l'État » aux catastrophes (Xu & Bernau, 2022).

Bien que nous ne soyons pas encore en mesure de donner une réponse exhaustive à la question de savoir de quoi la reconstruction de l'Apennin central est le « laboratoire », notre étude de cas met en évidence une série de points critiques qui renvoient à la sphère du politique dans le fonctionnement du dispositif du Commissaire. Ce dispositif est désormais au cœur du modèle de gouvernance des reconstructions d'« intérêt national » en Italie. L'engagement de la sociologie des désastres sur ce terrain, à partir d'une approche attentive aux formes de présence étatique, permettra de mesurer si les limites démocratiques de ce modèle, apparues lors de la reconstruction de l'Apennin central, pourront (ou non) être surmontées dans d'autres contextes de catastrophe.

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

En raison de contraintes éditoriales, des éléments prévus par les auteurs dans le corps de l'article ont été placés en annexe méthodologique. Celle-ci est disponible en version numérique sur *Cairn.info*, associée à ce numéro de la revue [NDLR].

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Baccetti C., 2014, « Le Regioni e i governi locali » dans S. Colarizi, A. Giovagnoli, P. Pombeni (dir.), *L'Italia contemporanea dagli anni Ottanta a oggi. Volume terzo : Istituzioni e politica*, Roma, Carocci, p. 47-66.
- Bartl W., 2023, « Conventions of the State, statistics, and public action in a territorial perspective » dans R. Diaz-Bone, G. de Larquier (dir.), *Handbook of Economics and Sociology of Conventions*, Cham, Springer.

- Bénatouïl T., 1999, « Critique et pragmatique en sociologie. Quelques principes de lecture », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 54, 2, p. 281-317. DOI : 10.3406/ahess.1999.279749.
- Berger M., Charles J., 2014, « Persona non grata. Au seuil de la participation », *Participations*, 9, 2, p. 5-36. DOI : 10.3917/parti.009.0005.
- Bessy C., 2019, « Économie des conventions et transformations du capitalisme : une analyse des effets du pouvoir de valorisation », *Revue française de socio-économie*, 23, 2, p. 79-96, DOI : 10.3917/rfse.023.0079.
- , Chauvin P.-M., 2014, « Intermédiaires de marché » dans P.-M. Chauvin, M. Grossetti, P.-P. Zalió (dir.), *Dictionnaire sociologique de l'entrepreneuriat*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 361-379.
- Birkland T. A., 1997, *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Washington D.C., Georgetown UP.
- Boltanski L., Esquerre A., 2017, *Enrichissement. Une critique de la marchandise*, Paris, Gallimard.
- , Thévenot L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- , Thévenot L., 2022, « Préface. Critiques et justification de la justification », *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, p. I-LXXIX.
- Bosi L., Zamponi L., 2022, « Solidarietà, mutualismo, resistenza: l'azione collettiva in Italia dalla crisi economica a quella pandemica », *Rivista delle Politiche Sociali*, 1, p. 89-106.
- Bouteloup C., 2019, « 40 ans après l'Amoco Cadiz : science et militance », *Natures Sciences Sociétés*, 27, 1, p. 82-88. DOI : 10.1051/nss/2019023.
- Caldirola D., 2010, « Il commissario straordinario nell'emergenza », *Amministrare*, XL, 2, p. 197-214. DOI : 10.1442/32342.
- Castelli G., 2023, *Un posto dove vivere. Una « case history » alla Cop28 : la ricostruzione del Centro Italia. La sostenibilità con l'uomo al centro*, Roma, Historica Edizioni.
- Castellucci E., Giovagnoli M., 2021, « Auto-organizzazione e istanze partecipative nel doposisma 2016/17: i Montanari Testoni di Norcia-Cascia come esperienza grassroots » dans Emidio di Treviri (dir.), *Sulle tracce dell'Appennino che cambia. Voci dalla ricerca sul post-terremoto del 2016-17*, Campobasso, Il Bene Comune, p. 31-38.
- Centemeri L., 2011, « Retour à Seveso. La complexité morale et politique du dommage à l'environnement », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 66, 1, p. 213-240.
- , Topçu S., Burgess J. P., 2021, *Rethinking Post-Disaster Recovery. Socio-Anthropological Perspectives on Repairing Environments*, New York/London, Routledge.
- Chateauraynaud F., 2022, « Des expériences ordinaires aux processus critiques non-linéaires. Le pragmatisme sociologique face aux ruptures contemporaines », *Pragmata*, 5, p. 18-92.

- , Debaz J., 2017, *Aux bords de l'irréversible. Sociologie pragmatique des transformations*, Paris, Petra.
- , Torny D., 1999, *Les Sombres Précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Corcuff P., 2019, *Théories sociologiques contemporaines. France 1980-2020*, Paris, Armand Colin (4^e éd.).
- Danesi F., 2024, « Local communities as strangers in-between: The paradigm of aleatory politics in post-earthquake Central Italy (2016-17) » dans G. Forino (dir.), *Disasters and Changes in Society and Politics. Contemporary Perspectives from Italy*, Bristol, Bristol UP, p. 118-134.
- Della Valle C., 2021, « Dall'eccezione alla regola nei territori colpiti dal sisma » dans Emidio Di Treviri (dir.), *Sulle tracce dell'Appennino che cambia. Voci dalla ricerca sul post-terremoto del 2016-17*, Campobasso, Il Bene Comune, p. 27-30.
- Desrosières A., 2014, *Prouver et gouverner Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- Deverre C., 2009, « Le "nouvel esprit" du développement rural. Territorialisation, projectification et glocalisation » dans B. Hervieu, B. Hubert (dir.), *Sciences en campagne. Regards croisés, passés et à venir*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 353-362.
- Diaz-Bone R., 2024, « Methods and methodology of convention theory » dans R. Diaz-Bone, G. de Larquier (dir.) *Handbook of Economics and Sociology of Conventions*, Cham, Springer.
- Dodier N., 2003, *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- , Barbot J., 2016, « La force des dispositifs », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 71, 2, p. 421-448.
- Emidio Di Treviri (dir.), 2018, *Sul fronte del sisma. Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino centrale (2016-2017)*, Roma, DeriveApprodi.
- Farinella D., Saitta P., 2019, *The Endless Reconstruction and Modern Disasters. The Management of Urban Space Through an Earthquake – Messina, 1908-2018*, Cham, Palgrave Macmillan/Springer Nature.
- Forino G. (dir.), 2024, *Disasters and Changes in Society and Politics. Contemporary Perspectives from Italy*, Bristol, Bristol UP.
- Geipel R., 1991, *Long-term Consequences of Disasters: The Reconstruction of Friuli, Italy, in its International Context, 1976-1988*, New York, Springer-Verlag.
- Gigliani F., 2018, « Funzione di emergenza e modelli amministrativi alla prova dello stress test degli eventi sismici nell'Italia centrale », *Il Diritto dell'economia*, 64, 96, p. 499-522.
- Giry B., 2020, « Résilience territoriale » dans R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 482-487.
- , 2023, *Sociologie des catastrophes*, Paris, La Découverte.
- Jobin P., 2006, *Maladies industrielles et renouveau syndical au Japon*, Paris, Éditions de l'EHESS.

- Joseph J., 2018, *Varieties of Resilience. Studies in Governmentality*, Cambridge, Cambridge UP.
- Kapucu N., 2014, « Collaborative governance and disaster recovery: The national disaster recovery framework (NDRF) in the U.S. » dans R. Shaw (dir.), *Disaster Recovery: Used or Misused Development Opportunity*, Tokyo, Springer Japan, p. 41-60.
- Lemieux C., 2018, *La Sociologie pragmatique*, Paris, La Découverte.
- Linhardt D., 2012, « Avant-propos : épreuves d'État. Une variation sur la définition wébérienne de l'État », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 78, p. 5-22. DOI : [10.4000/quaderni.573](https://doi.org/10.4000/quaderni.573).
- Macchiavelli V., 2024, *Commissariare lo sviluppo. Il laboratorio di governance per i territori marginali nel post disastro dell'Appennino centrale*, thèse de doctorat en sociologie soutenue à l'Università della Calabria, le 9 septembre.
- Mantini P., 2023, *Verso il Codice della ricostruzione. Per un modello nazionale di prevenzione e messa in sicurezza del territorio*, Milano, FrancoAngeli.
- Matthewman S., Uekusa S., 2021, « Theorizing Disaster Communitas », *Theory and Society*, 50, 6, p. 965-984. DOI : [10.1007/s11186-021-09442-4](https://doi.org/10.1007/s11186-021-09442-4).
- Moatty A., Gaillard J.-C., Vinet F., 2017, « Du désastre au développement : les enjeux de la reconstruction post-catastrophe », *Annales de géographie*, 714, 2, p. 169-194. DOI : [10.3917/ag.714.0169](https://doi.org/10.3917/ag.714.0169).
- Molo B., 2024, « The Eséka train disaster as a witchcraft collective action: A socio-historical perspective on Anger », *Africa*, 94, 3, p. 456-474.
- Mukherji A., Ganapati N. E., Manandhar B., 2021, « Panacea or problem: New governance structures for disaster recovery », *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 52. DOI : [10.1016/j.ijdr.2020.101960](https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2020.101960).
- Olori D., 2024, *Il futuro non è scritto. Disastro, territorio e organizzazione sociale*, Salerno, Orthotes.
- Palamoni G. M., 2017, « La governance dell'emergenza causata dalla sequenza sismica di Amatrice, Norcia, Visso. Il principio di unitarietà e i dubbi sull'efficienza del modello commissariale », *Annali della Facoltà Giuridica dell'Università di Camerino*, 6, p. 91-115.
- Parrinello G., 2015, *Fault Lines. Earthquakes and Urbanism in Modern Italy*, New York/Oxford, Berghahn.
- Pierantoni I., Salvi D., Sargolini M. (dir.), 2019, *Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino marchigiano dopo il sisma del 2016*, Ancona, Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- , 2015, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », *L'Année sociologique*, 65, 2, p. 483-517. DOI : [10.3917/anso.152.0483](https://doi.org/10.3917/anso.152.0483).
- Revet S., 2007, *Anthropologie d'une catastrophe. Les coulées de boue de 1999 au Venezuela*, Paris, Presses de la Sorbonne Nouvelle.

- , 2018, *Les Coulisses du monde des « catastrophes naturelles »*, Paris, Maison des sciences de l'Homme.
- , Langumier J., 2013, *Le Gouvernement des catastrophes*, Paris, Karthala.
- Salais R., 2008, « Conventions de travail, mondes de production et institutions : un parcours de recherche », *L'Homme et la société*, 170-171, 4, p. 151-174. DOI : 10.3917/lhs.170.0151.
- , 2015, « Revisiter la question de l'État à la lumière de la crise de l'Europe. État extérieur, situé ou absent », *Revue française de socio-économie*, hors-série, 2, p. 245-262. DOI : 10.3917/rfse.hs1.0245.
- , 2023, « The pragmatic and democratic approach to State as a convention between persons », dans R. Diaz-Bone, G. de Larquier (dir.) *Handbook of Economics and Sociology of Conventions*, Cham, Springer.
- Sargolini M., Pierantoni I., Polci V., Stimilli V., 2022, *Progetto rinascita centro Italia. Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*, Pescara, Carsa Edizioni.
- Stavo-Debaugé J., 2012, « Des “événements” difficiles à encaisser. Un pragmatisme pessimiste » dans D. Cefaï, C. Terzi (dir.), *L'Expérience des problèmes publics*, Paris, Éditions de l'EHESS.
- Storper M., Salais R., 1997, *Worlds of Production: The Action Frameworks of the Economy*, Cambridge, Harvard UP.
- Tavory I., Timmermans S., 2014, *Abductive Analysis. Theorizing Qualitative Research*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Thévenot L., 2014, « Voicing concern and difference: From public spaces to common-places », *European Journal of Cultural and Political Sociology*, 1, 1, p. 7-34. DOI : 10.1080/23254823.2014.905749.
- Tierney K. J., 2007, « From the margins to the mainstream? Disaster research at the crossroads », *Annual Review of Sociology*, 33, 1, p. 503-525. DOI : 10.1146/annurev.soc.33.040406.131743.
- , 2012, « Disaster governance: Social, political, and economic dimensions », *Annual Review of Environment and Resources*, 37, p. 341-363. DOI : 10.1146/annurev-environ-020911-095618.
- UVAL, 2014, *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma, Materiali Uval, 31, disponible en ligne, https://politichecoesione.governo.it/media/2289/numero-31_documenti_2014_aree_interne.pdf, consulté le 9 juin 2025.
- Ventura S., 2010, « Trent'anni di terremoti italiani. Un'analisi comparata sulla gestione delle emergenze » dans Osservatorio permanente sul Doposisma, *Le Macerie invisibili, Rapporto 2010*, Pertosa-Auletta (Salerno), Fondazione Mida, p. 19-88.
- , 2020, *Storia di una ricostruzione. L'Irpinia dopo il terremoto*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- Webb G. R., 2018, « The cultural turn in disaster research: Understanding resilience and vulnerability through the lens of culture » dans H. Rodríguez, W. Donner, J. Trainor (dir.), *Handbook of Disaster Research*, Cham, Springer, coll. « Handbooks of Sociology and Social Research ».

170 *Laura Centemeri, Veronica Macchiavelli & Davide Olori*

Xu B., Bernau J. A., 2022, « The sympathetic Leviathan: Modern States' cultural responses to disasters », *Poetics*, 93, A, 101564.
DOI : 10.1016/j.poetic.2021.101564.

From the failing State to the State in person. The conventions of the State in the post-earthquake reconstruction of the central Apennine (Italy)

ABSTRACT – The article analyses how reconstruction was governed in the central Italian Apennines after the 2016-2017 earthquakes. Research on disasters approaches reconstruction through two conventions of the State: the external State, when the State imposes its vision of the common good from above, and the absent State, when the State allows actors to coordinate themselves through the market. In the central Apennines, the task of coordination was entrusted to a “Special Commissioner” who was expected to act as an external State while at the same time supporting situated State action. Given the political and administrative complexity of the post-earthquake situation, this model of governance led to an impasse that reinforced a convention of the failing State. It began to work when the appointed Commissioner convincingly mobilized, with the support of both the central government and regional and territorial actors, a convention of the State in person, based on a form of charismatic legitimacy.

KEYWORDS – Conventions of the State, Governance of reconstruction, Market Intermediaries, Powers of valorization, Central Apennine earthquake.