



HAL
open science

Réseaux de politiques ou échange clientéliste : des métaphores à l'évaluation des relations État-société

Jurgen Grote, Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

Jurgen Grote, Emmanuel Négrier. Réseaux de politiques ou échange clientéliste : des métaphores à l'évaluation des relations État-société. Pôle Sud - Revue de science politique de l'Europe méridionale, 1995, pp.55-71. 10.3406/pole.1995.910 . hal-02528172

HAL Id: hal-02528172

<https://hal.science/hal-02528172>

Submitted on 28 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

Réseaux de politiques ou échange clientéliste : des métaphores à l'évaluation des relations État-société

Mr Jurgen R. Grote, Mr Emmanuel Négrier

Citer ce document / Cite this document :

Grote Jurgen R., Négrier Emmanuel. Réseaux de politiques ou échange clientéliste : des métaphores à l'évaluation des relations État-société. In: Pôle Sud, n°3, 1995. L'Europe au sud. pp. 55-71;

doi : <https://doi.org/10.3406/pole.1995.910>

https://www.persee.fr/doc/pole_1262-1676_1995_num_3_1_910

Fichier pdf généré le 23/04/2018

Réseaux de politiques ou échange clientéliste : des métaphores à l'évaluation des relations État-société

par Jürgen R. Grote

(Traduit de l'anglais par E. Négrier)

"...peut être que tout effort scientifique doit commencer par une métaphore et s'achever avec l'algèbre ; et peut être que sans métaphore, n'y aurait-il jamais eu d'algèbre"

Robert Putnam, "Diplomazia e politica interna : la logica dei giochi a due livelli" *Quaderni ISPI*, 1988.

La Métaphore

Le président des associations patronales régionales jeta un œil sur les briefings que l'un de ses assistants avait coutume de préparer sur les événements récents, rapportés par la presse, et importants pour les membres du groupe. Il fut assez bouleversé lorsqu'il se saisit de la note concernant les dernières délibérations du comité sur l'environnement. Il s'agissait de l'amélioration des standards régionaux de la qualité de l'eau. À l'issue de négociations globales, lors de la formation du gouvernement de coalition régionale, les écologistes des différentes factions avaient acquis la majorité au sein du comité. En application du principe "les pollueurs sont les payeurs" la proposition du comité – qui devait être votée par l'assemblée au cours de la semaine suivante – prévoyait l'installation de filtres coûteux pour toutes les entreprises rejetant leurs déchets industriels dans les rivières adjacentes. Le président prit moins d'une matinée au téléphone pour mobiliser non seulement les membres de son propre groupe, mais aussi ceux de six ou sept autres associa-

tions concernées, plus un certain nombre de consultants et d'experts habituellement mobilisés, pour apporter la preuve qu'une telle décision serait hors de proportion vis-à-vis des coûts entraînés. À la fin de la journée, le président obtenait l'assurance des dirigeants des autres associations que la proposition ne serait pas votée par l'assemblée, mais, en revanche, retournée au comité avec la recommandation d'adoucir les prescriptions en fonction d'analyses coût-avantage, fournies dans le même temps par un groupe d'experts de haute réputation.

Comme si cela ne suffisait pas, la machine bien rodée des relations inter-organisationnelles prit une autre initiative : lorsque le secrétariat général de la Chambre Régionale de l'Industrie apprit l'attaque écologiste, il contacta immédiatement le responsable de l'une des chambres provinciales affiliées. Ce dernier, en vertu d'un accord intra-régional avec les cinq autres chambres de niveau sub-régional, s'était vu confié le droit exclusif de traiter des enjeux environnementaux pour l'ensemble du territoire régional. Il fallut deux jours à ce responsable provincial pour présenter au public un code de conduite, négocié entre la majeure partie des représentants de différentes catégories professionnelles, selon lequel l'affaire serait traitée par les groupes concernés eux-mêmes, c'est-à-dire par auto-régulation.

Pôle Sud

Explorer la métaphore et...

À première vue, une telle histoire ne mériterait pas la moindre mention. Pour quelques-uns d'entre nous, elle aurait certes eu plus d'attrait si les mouvements écologistes avaient été les bénéficiaires de ce type d'action collective. Or, cela n'aurait pas changé la signification du cadre général à analyser. L'initiative prise par le président des "industrialistes" a épargné des millions d'investissements aux diverses catégories professionnelles sans pour autant, comme on aurait pu s'y attendre, déplaire totalement aux écologistes régionaux : le réseau des associations régionales, de concert avec nombre de leaders politiques et le responsable consulaire pour l'environnement, est parvenu à obtenir une subvention communautaire supérieure pour l'installation des équipements de filtrage. Celle-ci, grâce aux co-financements régionaux additionnels, a réduit les coûts pour un entrepreneur individuel d'environ 80 %. Cet exemple représente une tentative de transformer mal un bien public. C'est une procédure particulièrement complexe qui requiert des structures de réseau à l'échelle régionale qui semblent n'exister que dans certaines des quelque deux cents régions de l'Union Européenne. Beaucoup de biens publics de niveau régional n'ont pas besoin d'être générés par le biais de déséconomies externes. Les conditions de leur production, en particulier dans bien des espaces de l'Europe du Sud, ne sont pas activées et représentent des ressources sous-utilisées. Elles seraient virtuellement disponibles si le système des relations inter-organisationnelles n'était pas si fragmenté, idéologiquement clivé et enferré dans une multitude

d'esprits de clocher, territoriaux comme fonctionnels.

On peut raisonnablement penser que, là où les acteurs privés ne sont pas en position de s'unir défensivement, c'est-à-dire de s'organiser afin de demander un traitement spécial de leur catégorie, il est très rare qu'ils parviennent à s'accorder dans l'intérêt mutuel qui consiste à fournir leur territoire en biens publics. Parmi les éléments les plus importants propres à assurer l'émergence d'une réponse concertée à la régulation "top-down" et, encore plus important ici, des stratégies régionales de croissance endogène, on privilégie les suivants : l'existence d'une représentation quasi-monopolistique de chaque secteur ou branche industrielle par une seule association ; un épicode régional, et non sub-régional, provincial ou municipal, d'action collective et territoriale des intérêts organisés ; de hauts niveaux d'entreprise politique et d'intelligence organisationnelle entre les leaders des groupes d'intérêts ; un degré de confiance élevé entre les représentants des divers groupes, de sorte que l'information qui s'échange entre eux est à la fois fiable et non suspecte d'être récupérée au seul profit d'intérêts particuliers, ce qui suppose l'existence de mécanismes de contrôle des comportements opportunistes et individualistes ; une "conscience de réseau" à propos des interdépendances organisationnelles et les capacités de "regard mutuel" ; l'existence d'un système consulaire à participation obligatoire, éventuellement consacré par un statut public ou semi-public ; une différenciation fonctionnelle et une division du travail marquées entre les chambres affiliées, définies en Allemagne

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

par la notion de *federführungsprinzip* ; enfin, *last but not least*, d'excellentes relations avec la DG XVI de la Commission Européenne ou d'autres branches de la bureaucratie européenne, soit par l'activation de la "cinquième colonne" des régions à l'intérieur des services de la Commission, ou encore par le recours à un office de représentation à Bruxelles. De bonnes relations transnationales ou avec des associations sectorielles opérant à Bruxelles peuvent, bien sûr, s'avérer importantes.

Plusieurs autres conditions, plus indirectes et moins évidentes, pourraient être ajoutées à cette liste. Par exemple, le fait même qu'il y ait eu un débat dans l'agenda de l'assemblée régionale, si inclusif et prospectif qu'il se traduit par des régulations environnementales intégrées, témoigne de l'existence d'un système politique dans lequel le gouvernement régional est doté de capacités politiques substantielles. De même peut-on faire le lien entre la représentativité et la réputation élevées de chaque association, et une tendance certaine des firmes individuelles et les salariés à agir collectivement à travers leurs associations ou, alternativement, l'existence d'un haut degré de bénéfices sélectifs ou catégoriels découlant de la participation au groupe. Une attitude de *problem solving* – distincte de la notion de *bargaining* (Sharpf, 1988) – tendrait vers le même type de réponse.

Cette liste est probablement incomplète. Elle ne représente seulement qu'un scénario possible – pas nécessairement un idéal-type¹ – et l'on peut imaginer bien des variations de ces éléments individuels, qui pourraient également encourager des

réponses de groupes collectifs de ce genre. Plus important : si, par hypothèse, la présence de capacités organisationnelles de cette sorte à l'échelle du territoire européen est extrêmement variable, alors cela aura des implications énormes dans les compétitions territoriales dans une *Europe des Régions* et, de même, dans le style et la mise en œuvre des politiques régionales européennes. Des disparités de cette sorte sont sûrement au moins aussi décisives que la dotation des régions en ressources naturelles, en capital humain et en sites industriels (Grote, 1993, 1995b). Bien que cela appelle de plus amples et de meilleures recherches comparées, la plupart des travaux publiés jusqu'ici manquent des bases méthodologiques nécessaires pour une investigation sur le type de disparités non économiques qui ne soient pas exclusivement déduites des constitutions politiques ou d'autres règles formelles.

Ce papier ne peut être autre chose qu'une tentative provisoire de déconstruire la métaphore des réseaux, dans l'intérêt d'une recherche plus empirique sur les systèmes régionaux d'intermédiation des intérêts, recherche qui, dans le meilleur des cas, nous permettrait d'expliquer avec plus de précision comment il se fait que ce qui prend des années et des décennies aux leaders de groupes et aux hommes politiques de bien des parties de l'Europe, ne prend qu'une demi-journée pour le président de l'association de notre région. Comme nous le verrons, les réseaux de politique publique sont considérés à tort comme des concepts attrape-tout pour parvenir à la modernisation administrative ou organisationnelle. L'équation *réseaux = modernisation* ne

revient en effet pas au même pour l'ensemble des situations du continent.

... en contrôler l'usage

La recherche sur les réseaux de politique régionale reste relativement sous-développée². La majorité des études manipulant cette métaphore traitent de réseaux très précaires de mise en œuvre de certaines politiques européennes, ou autres cas du même genre. Par exemple, les réseaux de régulation européenne dans le champ des politiques visant la pollution de l'air ont été décrits en termes de faible degré de stabilité institutionnelle, de multitude d'acteurs dotés d'objectifs largement divergents, de grande fluctuation de participants, de déficit d'intégration normative ou idéologique, d'opportunités ouvertes à l'option de défection et, finalement, de forte dimension de concurrence (Heretier, 1994).

Dans cette tradition, les réseaux apparaissent comme des constructions délibérées, et représentent des "solutions pour des problèmes complexes" (Mayntz, 1993), c'est-à-dire des outils de *problem-solving*. Ils sont pensés pour réduire la complexité, les coûts de transaction et l'incertitude sur les débouchés des politiques publiques. Ils représentent une synthèse entre les mécanismes alternatifs de gouvernance que sont les marchés et les hiérarchies. D'où le fait qu'ils incorporent des éléments de compétition et de coordination hiérarchique, mais différent des deux en ce qu'ils accordent une autonomie suffisante aux participants individuels d'un réseau. Les réseaux sont essentiellement instrumentaux face à la modernisation et, dans le même temps,

eux-mêmes l'expression de degrés variés de modernisation (*ibid.*).

Si nous tentions d'appliquer cette littérature à l'étude de tous les types possibles de réseaux territoriaux, nous affronterions de sérieuses difficultés. Les réseaux régionaux possèdent des caractéristiques distinctes des cycles fonctionnels des politiques publiques, de niveau national ou supranational. Ils sont à tel point inscrits dans des normes et prescriptions culturelles que cela les rend moins flexibles que ceux qui se créent dans la mise en œuvre de standards européens d'environnement ou de production. La correspondance revendiquée entre réseaux et modernisation suppose, à tort, que les acteurs sont assez libres pour poursuivre des stratégies de modernisation sans considération de leur insertion dans la sphère publique ou privée, ou de la circonscription territoriale à laquelle ils appartiennent. En réalité, les relations inter-organisationnelles entre acteurs opérant au niveau régional, tendent à incarner des modèles relationnels à l'opposé de ceux mentionnés plus haut. Ils sont, pour le moins, institutionnellement plus stables, sinon indéradicables, moins denses, moins capricieux, plus cohérents idéologiquement, moins concurrentiels, et plus proches et intégrés à la relation aux compétiteurs issus de la région ou non. Les options offertes aux membres des réseaux tendent à exclure la défection (*exit*), de même que, souvent, la prise de parole (*voice*), et sont largement contraintes à des stratégies de loyauté (*loyalty*), sinon de soumission (*suffrance*)³. Prendre l'option de la défection et espérer une opportunité d'entrée ailleurs est rare puisque les acteurs y sont considérablement moins *déracinés*

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

que la plupart des organisations opérant à l'échelle européenne.

Le récit fait au départ permet, bien sûr, la prise de parole de même qu'il met en scène de substantielles capacités de *problem-solving* parmi les membres du réseau. Mais une généralisation de cette métaphore devrait être évitée. Elle représente une solution potentielle à rechercher parmi un petit nombre seulement de régions du nord et du centre de l'Europe. Considérer les conditions constitutionnelles, politiques et organisationnelles dans ces zones, rend plausible l'usage de la métaphore du réseau, au moins jusqu'à un certain point, puisqu'il permet de dépasser la dichotomie rigide, souvent posée entre l'État et la société, en termes politiques et dans le champ même de la science politique (Mayntz, 1993). Quoiqu'il en soit, plus l'on va vers le sud sur la carte géographique, moins on a de chance de rencontrer des structures de modernisation, flexibles, correspondant au type décrit plus haut. Les conditions préalables à remplir pour ce genre de stratégies (inter)organisationnelles sont tout simplement absentes dans une grande partie de l'Europe du Sud. Cela est à la fois dû à la considérable fragmentation des systèmes d'intérêts au sud en général (par exemple en Italie), ou – comme c'est le cas pour le *sud du sud* (la Sicile serait ici un cas exemplaire) – parce qu'une véritable différenciation et une claire démarcation des relations État-société, liées à de durables et traditionnelles structures communautaires et familiales, ne se sont jamais manifestées. Les relations ancestrales patron-client peuvent naturellement aussi être décrites en recourant à la métaphore du réseau. Aussitôt qu'on leur enlève leurs pro-

priétés modernisatrices, il n'en reste cependant presque rien qui pourrait aller au delà de la description d'attitudes générales de collaboration de la part d'acteurs issus de diverses sphères de la société. La collaboration, en soi, ne peut rien signifier de particulièrement positif en termes de développement. En conséquence, les sociétés traditionnelles du sud sont le correctif nécessaire à des revendications telles que le consensus social (ou l'absence de conflit), les identités territoriales (ou l'absence de perceptions à tendance trop individualiste), et les structures communautaires de petite échelle (en tant qu'alternative à l'impersonnalité et à l'anonymat des agences étatiques) que l'on présenterait généralement comme les conditions préalables au développement économique et social. Des conflits, non pas moindre mais supérieurs, un individualisme marqué et la présence de l'État pourraient en réalité s'avérer nécessaires pour promouvoir le développement dans des espaces qui ne correspondent pas aux standards post-modernes et post-industriels de pays qui sont souvent pris comme pourvoyeurs de modèles ou d'étalons pour quantité de métaphores de réseaux. Laissons de côté la question de savoir jusqu'où ces standards sont vraiment enviables, et constatons qu'ils ne seront vraisemblablement pas identifiés à travers le renforcement et l'extension de structures existantes mais, au contraire, par une déconstruction des relations État-société actuelles et un démontage des relations inflexibles et adhésives caractérisant la plupart des systèmes d'intérêts de l'Europe méditerranéenne.

En dépit des obstacles mentionnés à l'instant, on pourrait trouver le moyen de

Pôle Sud

préservé un raisonnement en termes de réseaux pour de futurs travaux. En ayant recours aux outils propres de l'analyse des réseaux, les paragraphes suivants font quelques suggestions allant dans le sens d'un programme de recherche sur les systèmes d'intérêts régionaux qui s'appuierait sur des données plus empiriques et comparatives.

Les relations inter-organisationnelles au sud...

Les groupes d'intérêts sont cruciaux pour les gouvernements représentatifs, et pareillement pour la stabilité démocratique. Leur importance dans le temps s'accroît en proportion de l'expansion des activités de l'État. C'est le cas à la fois pour les pays d'Europe septentrionale et, comme P. C. Schmitter le démontre dans ce volume, pour le sud. Il demeure cependant de substantielles différences entre les deux modèles territoriaux. Il y a au moins quatre points, dans la contribution de P. C. Schmitter sur "Les intérêts organisés en Europe du Sud", qui sont essentiels pour mon propos. Tout d'abord, les systèmes d'intérêts en Europe du Sud tendent à être extrêmement fragmentés. En deuxième lieu, alors que les groupes d'intérêts étaient au départ tenus à l'écart du centre de la vie publique, les partis politiques ont tenté, avec un succès considérable, de les pénétrer et de les coloniser. Ensuite, la gouvernance de classe, comme la capacité stratégique, sont relationnelles par nature et ne proviennent pas seulement de choix rationnels mais, plutôt, des interactions complexes entre, d'une part, des associations d'intérêts et, de l'autre, des normes, des programmes, des idéologies, des partis politiques, des politiques

publiques, etc. Enfin, on ne peut pas déduire grand chose d'une étude, fût-elle la plus fine, des règles constitutionnelles sur la manière dont les partis, les associations d'intérêts et les mouvements sociaux interagissent pour structurer leurs canaux de représentation.

Si nous revenons à présent sur le cas empirique présenté ici, c'est-à-dire à l'Italie et aux modèles italiens d'intermédiation régionale des intérêts, ces quatre constats sont parfaitement heuristiques. En laissant de côté les problèmes liés au format organisationnel adopté par les groupes individuels et en s'intéressant plutôt à la contribution que ces groupes peuvent fournir à l'ordre social et à la gouvernance publique, l'examen des règles constitutionnelles ou des statuts régionaux est, de fait, souvent inutile⁴. L'histoire des relations entre région et intérêts organisés et bien davantage celle d'une rencontre "rhapsodique" que l'histoire d'un travail conscient et politiquement explicite (Cammelli, 1990). À quelques exceptions près, généralement fugaces, ceci vaut pour la plupart des régions italiennes (Trigilia, 1991, 1995 ; Grote, 1992b).

Avec un peu d'imagination et, bien sûr, quelque inévitable simplification, on pourrait présenter la transition du système d'intérêts de la I^{ère} à la II^{ème} – et encore inachevée – République, de la manière suivante. Admettons que nous disposions de données proprement relationnelles sur l'intensité des contacts (réseaux de communication) ou sur le volume et la direction des flux de ressources (réseaux d'échange) entre les organisations, publiques et privées, les plus importantes, présentes dans une région donnée et opérant au niveau spécifiquement régional. On pourrait alors calculer les distances sociales (et

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

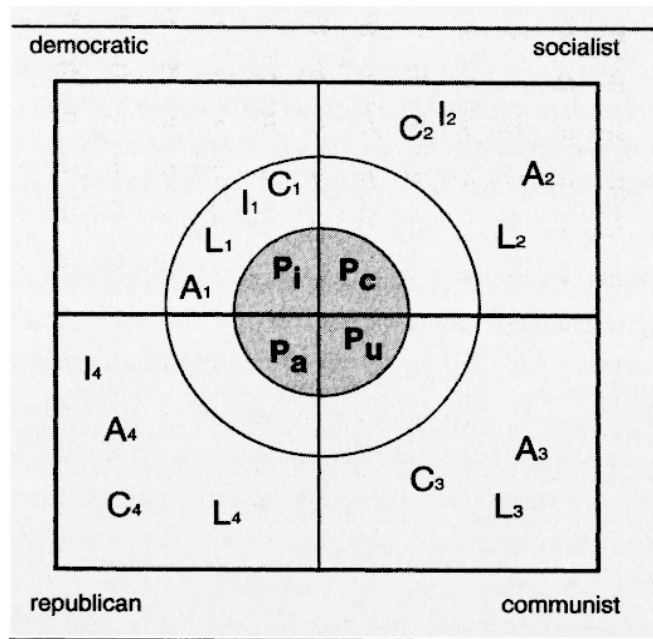
leurs trajectoires) vis-à-vis de la matrice de proximité originale, et soumettre les résultats à une analyse d'échelle multidimensionnelle (MDS : *Multidimensional Scaling*). Le tracé qui en résulterait, représentant les figures inter-organisationnelles qui caractérisèrent globalement la période de la I^{re} République, ressemblerait sûrement fort à celui du schéma n° 1. C'est bien sûr un idéal-type qui ne peut être concrètement retrouvé dans aucune des vingt régions italiennes. Dans le même temps, la configuration tient compte de la considérable fragmentation du système d'intérêts italien : de trois à cinq associations majeures, rodées à la compétition, et toujours en concurrence aujourd'hui pour l'influence et la reconnaissance politique à l'intérieur de chacune des principales catégories⁵. Une grande partie de ces associations demandent simultanément un monopole de représentation pour leur catégorie et quelques unes d'entre elles, même si ce n'est jamais totalement réalisé, parviennent presque à satisfaire une telle revendication ; celle-ci étant naturellement dépendante de la situation politique d'une région donnée.

Les lettres, dans les cases du carré, décrivent par conséquent les associations de différentes couleurs politiques représentant des intérêts commerciaux (C), industriels (I)⁶, agricoles (A) et syndicaux (L). Chacun des groupes qui partagent des idéologies et stratégies communes appartient à l'un des quatre camps politiques majeurs (1-4). Le tableau représentant des distances sociales, les deux organisations les plus éloignées l'une de l'autre sont l'association des commerçants du camp libéral-républicain et celle des agriculteurs du camp socialiste. Un grand nombre de chemins doivent être empruntés par une

information pour aller de C4 à A2, alors que cette dernière, assez curieusement si l'on pense à des environnements politiques moins exotiques, dispose de relations beaucoup plus familières avec des associations à intérêts professionnels et de classe distincts voire antagoniques (C2, I2 et L2), qu'avec, par exemple, ses concurrents politiques des camps communiste ou chrétien-démocrate⁷.

Les P, enfin, représentent les autorités publiques, c'est-à-dire les différentes directions, ou "assessorati", de l'administration régionale en charge de l'industrie, de l'agriculture, etc. En admettant que cette administration, en dépit des contraintes qui lui sont imposées en matière d'autonomie financière, exige une accumulation substantielle de ressources et une information stratégique importante, nous avons positionné les quatre "assessorati" au cœur du carré. Comme Lanzacalo l'a observé (1993), un système politique caractérisé par un tel degré de frag-

1. Système d'intérêts fragmenté (exclusion et cooptation)



Pôle Sud

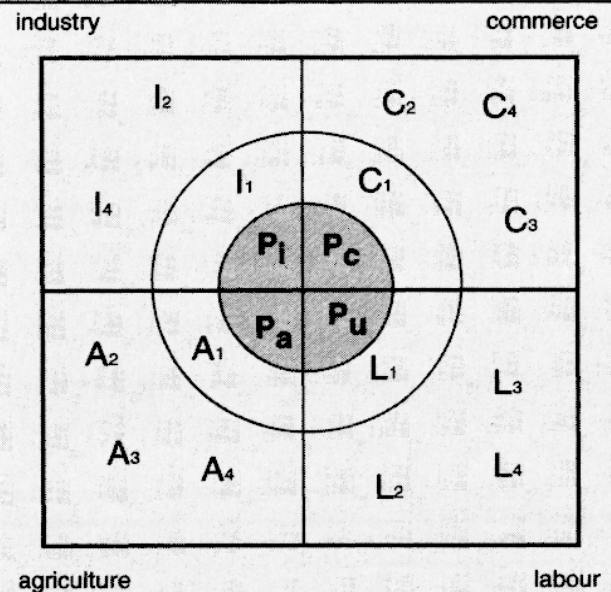
mentation fait l'objet de fortes demandes d'accès au processus décisionnel. Ceci requiert l'existence de mécanismes rigides d'exclusion et de sélection des intérêts. En effet, "au niveau territorial, les comités d'administration publique ne sont pas ouverts à de nouveaux intérêts, et seuls les groupes d'intérêts de la couleur politique des partis de gouvernement sont admis dans la communauté de politique publique" (*ibid.*, 128). Étant donné l'hégémonie ou le contrôle de la coalition exercés par le parti démocrate-chrétien dans la majeure partie des quarante dernières années en Italie, les quatre associations démocrates-chrétiennes semblent cooptées par le pouvoir central et participent au *cercle intérieur*⁸.

Nous pourrions à présent opérer un déplacement depuis les mentalités politiques vers la prédominance d'identités de secteurs, de corps ou de classe. Prenant conscience de leur relative faiblesse en tant que groupe individuel⁹, bien des leaders de groupes d'intérêts ont commencé à rechercher les possibilités de combiner leurs ressources. On en trouve l'expression au niveau régional sous la forme de ce que l'on appelle les "intesé", c'est-à-dire les pactes inter-organisationnels formés pour assurer une pression corporatiste accrue sur l'administration, mais aussi pour améliorer la qualité de la fourniture de biens sélectifs offerts par la participation à l'association¹⁰. Le scénario du modèle sectoriel est représenté par le schéma n° 2. Même dans ces circonstances, quoiqu'il en soit, le schéma de cooptation, ou *cercle intérieur*, est loin de n'appartenir qu'au passé. Les groupes d'intérêts d'une même catégorie professionnelle ou d'une même classe peuvent ne pas être les plus proches les uns des autres. Mais la notion

de proximité en termes de distances sociales n'est pas comparable à la notion de construction d'alliances. Les plus fortement antagoniques peuvent s'affronter la plupart du temps dans les mêmes comités et groupes de travail où ils sont en face-à-face constant. Plus fondamentalement, la proximité n'implique pas que ceux qui appartiennent au *cercle intérieur* puissent renoncer facilement à la position privilégiée, et donc passer d'une *légitimation par-le-haut* à une *légitimation par-le-bas*, bien que les développements politiques italiens les plus récents puissent ne laisser que peu d'opportunités pour la première option.

En tout cas, à la lumière de l'importante mais rare littérature sur l'intermédiation régionale des intérêts en Italie, on ne peut pas accepter la version de l'"encapsulation sectorielle" ou, en d'autres termes, la quasi-complète déconnexion de certaines parties des systèmes d'intérêts vis-à-vis, d'une part,

2. Modélisation sectorielle (encapsulation et cooptation)



Réseaux de politiques ou échange clientéliste

de groupes sectoriels voisins (agriculture, industrie, commerce et travail), et, d'autre part, des autorités politiques. Ce que l'une des figures les plus importantes sur les groupes d'intérêts dans la politique italienne a mis à jour, il y a plus de trente ans, peut non seulement s'appliquer à la situation présentée dans le premier des deux carrés mais aussi au second, étant donné qu'il y a eu peu modifications majeures, entre temps, au schéma suivant : "Les groupes d'intérêts italiens sont isolationnistes et essentiellement non négociateurs. Les groupes antagoniques, qui communiquent rarement avec les autres, et partent à la recherche de législateurs à prédispositions idéologiques communes, sont sous-équipés pour négocier démocratiquement" (La Palombara, 1964, p. 249).

Là où même la négociation n'est pas la règle, le *problem-solving*, comme stratégie alternative, est peu vraisemblable, si ce n'est par l'usage de relations d'échange hautement individualistes et, comme nous allons le voir, clientélistes.

... du sud

Une des contributions, parmi les plus fréquemment citées, relatives aux problèmes de l'organisation des intérêts dans le sud de l'Italie est l'*assenza di azione collettiva nel mezzogiorno* de Catanzaro (1986). L'énumération par Catanzaro des raisons qui ont été identifiées pour l'explication de cette absence en particulier, et le sous-développement et la désorganisation d'un point de vue plus général, est très extensive et comprend des interprétations comme

celles, par exemple, du clanisme amoral, de l'échange clientéliste et de la rationalisation capitaliste incomplète, du capitalisme marchand organisé par des logiques d'amitié instrumentale, de l'absence de monopole de coercition étatique, du patronage de masse, d'une société dépendante et assistée dirigée par des groupes de rentiers parasites, de la complicité diffuse, etc. Ces interprétations, qui ne diffèrent pas fondamentalement les unes des autres et renvoient plutôt aux différents aspects d'un même phénomène, suggèrent que le Mezzogiorno présenterait une déviation substantielle par rapport à la norme du pays et ce, sur presque tous les compte-rendus concernant les modèles organisationnels et inter-organisationnels de direction de la vie sociétale, politique et économique. Dans des termes purement *structuraux* tout du moins, ce n'est pas vraiment le cas. Les groupes d'intérêts représentant ceux d'une seule profession par exemple, font preuve du même degré de représentativité dans le sud que dans les autres régions du pays¹¹. Comme pour les modèles relationnels des systèmes d'intérêts représentés dans les schémas 1 et 2, le sud du sud est totalement conforme à cette esquisse générale. Le mezzogiorno italien peut, par conséquent, être un *cas paradigmatique*, hypothèse devenue particulièrement évidente depuis l'immersion de la 1^{ère} République dans le borbier de la corruption. Dans une vue de la Sicile, par exemple, un célèbre observateur de la culture italienne, prétendait, il y a deux-cent ans, que les énigmes de ce pays resteraient totalement irrésolues pour ceux qui n'ont pas couru le risque de visiter une île où les

Pôle Sud

vertus et déficiences italiennes sont à la fois renforcées et condensées (Goethe). Si c'est vraiment le cas et s'il est vrai que les différences entre le nord et le sud ne sont pas de nature mais, plutôt, de niveau, d'intensité et d'accentuation, alors l'étude des relations inter-organisationnelles dans le sud du sud éclaireront non seulement notre compréhension générale des réseaux d'action publique en Italie, mais aussi, au delà, nous permettront d'éviter les généralisations sommaires de la métaphore du réseau.

En 1992, le gouvernement de la Sicile a adopté un plan de développement pour la période 1992-94 qui, en raison du défaut de majorité favorable au sein des membres de l'assemblée régionale, n'a jamais été vraiment mis en œuvre. L'une des sections centrales des lignes directrices du plan (Regione Siciliana, 1991) est intitulée *La gouvernance de l'indépendance*, et détaille des projets relatifs, par exemple, aux interdépendances développementales, institutionnelles et sociales. En ce qui concerne ces dernières, les lignes directrices distinguent entre les modes auto-équilibrants de gouvernance économique (le marché, la communauté) et ceux fondés sur une action extérieure (l'État, les grandes entreprises et autres hiérarchies privées). En outre, elles identifient les *réseaux sociaux* comme une catégorie intermédiaire entre ces deux extrêmes, et comme les instruments les plus appropriés pour combattre à la fois le marché et les défaillances hiérarchiques dans l'allocation de ressources. Selon le plan, les réseaux sociaux peuvent être soit d'un type exclusivement privé (alliances entre firmes, entreprises à risques partagés), soit des sortes de relations inter-organisationnelles entre sphère privée et publique

qui sont au centre des attentions dans le présent contexte, c'est-à-dire des systèmes d'intérêts associés et leurs liens avec l'administration publique. Là où, en Sicile et dans les autres parties du mezzogiorno¹², aucun des principaux mécanismes de gouvernance n'a jamais correctement fonctionné, les interventions semblaient, en effet, être plus prometteuses dans le champ de cet arène intermédiaire, où les acteurs étaient considérés comme étant suffisamment à l'écart d'une sphère publique discréditée sans être complètement déconnectés d'un marché sous-développé.

En employant la recherche traditionnelle et les techniques plus sophistiquées d'analyse de réseaux, l'auteur a eu l'opportunité d'évaluer l'utilité de ces recommandations stratégiques, et d'entreprendre la recherche de fond pour identifier les principaux ingrédients nécessaires au décollage du plan. Des entretiens personnels structurés ont été menés en Sicile, entre l'automne 1991 et l'hiver 1992, auprès des principaux représentants des 25 associations régionales d'intérêts, 10 "assessorati", et 15 corps para-étatiques, c'est-à-dire des centres de services et des agences de développement. En suivant des restrictions spécifiques et des critères de pertinence et de réputation, quarante de cinquante organisations ont été finalement sélectionnées pour l'analyse en termes de réseaux des flux communicationnels et des échanges de ressources intervenant entre les acteurs publics et privés les plus pertinents. Quelques résultats partiels mais néanmoins éclairants de cette recherche (Grote, 1992b) sont présentés dans le paragraphe suivant.

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

L'algèbre

L'approche par les réseaux n'est certainement pas la seule alternative au raisonnement métaphorique et à la discussion actuelle sur la notion de réseau. Elle nécessite de substantiels efforts en termes de temps et autres ressources, ainsi qu'une expérience et une connaissance suffisantes du champ de recherche visé. Avant de se lancer dans le travail de terrain, l'oubli de seulement un couple d'organisations pertinentes des frontières établies autour du groupe d'acteurs, peut avoir des conséquences dramatiques pour la configuration des structures de réseaux obtenue. En général, cependant, le développement de cet outil méthodologique a entre-temps tellement progressé que même ceux qui n'aiment pas l'idée d'entrer dans la complexité de la matrice algébrique et des modèles mathématiques, devraient être en position de maîtriser au moins les opérations élémentaires nécessaires à la production de résultats significatifs¹³.

On a demandé à toutes les organisations et institutions régionales pertinentes impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans le développement d'initiatives politiques et négociant avec le petit secteur des entreprises (domaine de la politique des PME) en Sicile durant la période 1985-1991, d'indiquer avec lesquelles des 40 organisations de la liste elles ont maintenu des contacts fréquents¹⁴. On leur a aussi demandé d'indiquer la direction de ces contacts, c'est-à-dire de savoir si c'est *ego* ou *alter* qui les initiaient habituellement, ou si les contacts avaient un caractère *réci-proque*. Ce qui a produit une matrice de proximité de 40 sur 40 avec des cellules

d'entrées 0, 1, 2, 3. Après des étapes successives de transformation de la matrice, la matrice de trajectoires et de distances obtenue a, ensuite, été soumise à une analyse d'échelle multidimensionnelle (MDS). Le tracé du schéma 3 est une représentation des distances sociales entre acteurs appartenant au système d'intérêts sicilien dans le domaine des PME¹⁵. Dans une certaine mesure, l'hypothèse soulevée dans le schéma 2 est amplement confirmée par la configuration obtenue : le rassemblement hiérarchique en groupes produit la modélisation d'une zone bien définie avec les principales organisations et associations de chaque catégorie appartenant aux mêmes groupes¹⁶. Bien que les positions individuelles des acteurs sont pareillement intéressantes, on omettra de faire des commentaires sur chacune d'entre elles. Suivant la devise de Krackhardt et al. (1993) qui ont élaboré les logiciels utilisés pour produire le tracé : "une image vaut un millier de mots", on se limitera à une vue du modèle général.

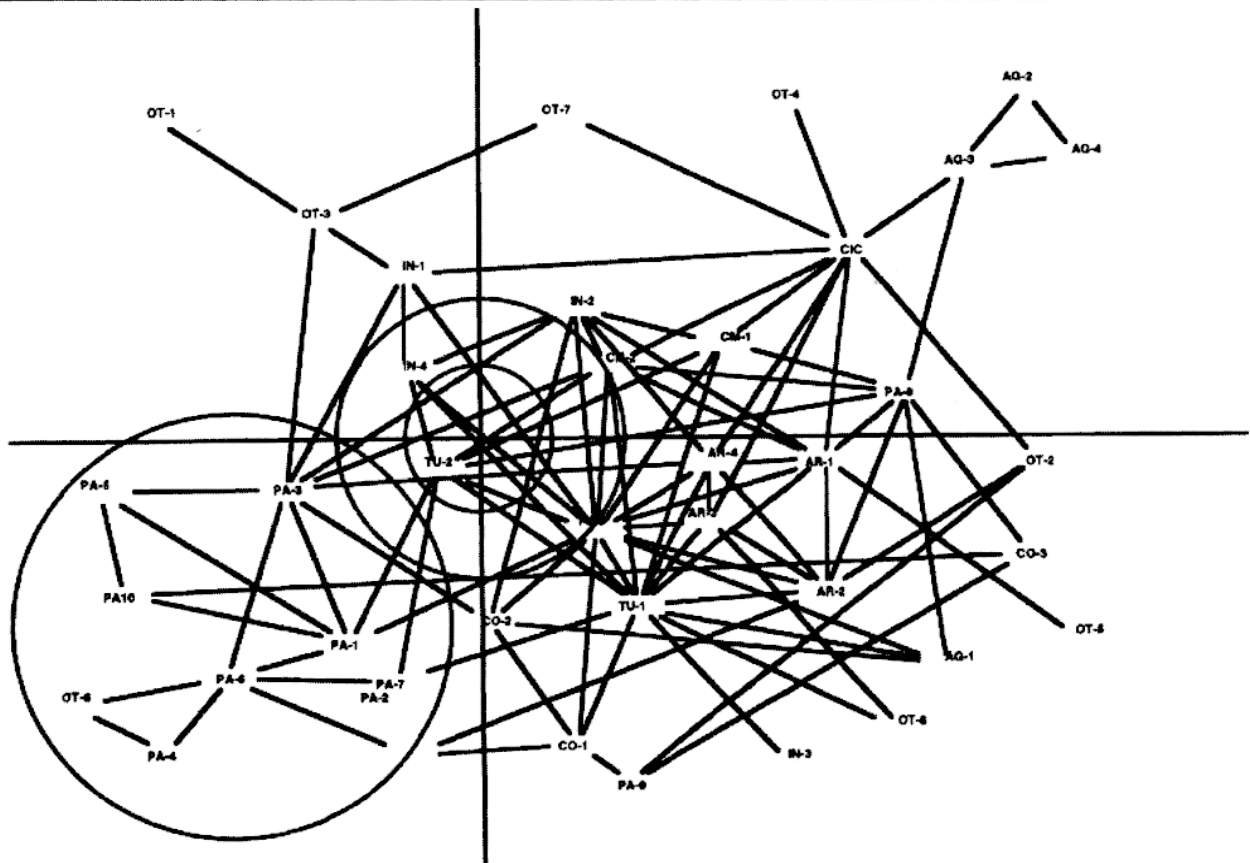
L'écart le plus évident par rapport aux tracés hypothétiques introduits plus haut, c'est la position marginale occupée par les divisions de l'administration régionale. Bien que leur centralité dans les schémas 1 et 2 était due au postulat suivant lequel les autorités publiques, en dépit des contraintes, financières et autres, avec lesquelles les régions italiennes opèrent, devraient cependant commander l'essentiel des ressources pertinentes pour toutes les formes de développement relatives aux territoires, les "assessorati" siciliens, en réalité dotés d'un pouvoir beaucoup plus important que les autres régions du pays (interventions spéciales par la Cassa per il mezzogiorno,

Pôle Sud

statut régional spécial), apparaissent comme très éloignés du centre. De plus, des liens directs les reliant à d'autres catégories actrices, telles que les associations d'intérêts et les agences para-étatiques, sont plus sous-développés que les connexions entre et à l'intérieur de ces catégories elles-mêmes. L'étude des résultats confirme entièrement ce modèle : seuls 17,2 % des personnes interrogées rapportent que les relations entre administration publique et intérêts organisés sont à la fois naturellement réciproques et suffisantes en termes de qualité et d'intensité, alors que 69 % pensent que ce type spécifique de relations

est à peine développé voire totalement insignifiant. En outre, plus de 50 % des organisations sondées, indiquent des fréquences de contact entre sphère publique et privée (le public versus organisations privées et vice versa) qui n'excèdent pas une rencontre par mois. En utilisant les différentes mesures de centralité (pour la centralité locale, globale et intermédiaire), aucune des "assessorati" – à l'exception de PA-3 – n'apparaît parmi les organisations centrales du réseau. En conséquence, on a affaire à une centralité comparativement élevée en termes de dotation de ressources et, en même temps, une centralité plutôt sous-

3. Réseau communicationnel (Sicile) échelle multidimensionnelle des distances sociales



Réseaux de politiques ou échange clientéliste

développée en termes de relations. En l'absence de données comparables concernant d'autres régions, comment pourrait-on résoudre ce paradoxe ?

La réponse à ce problème ne peut pas être directement tirée de la représentation ci-dessus et réside en quelque sorte au delà des limites du terrain circonscrit. C'est la cas, car en raison de l'orientation spécifique du projet de recherche, une catégorie pertinente d'acteurs a été écarté de l'agenda, à savoir le groupe des entreprises individuelles pour lesquelles les politiques des PME sont effectivement développées. Cependant, on a demandé aux personnes interrogées de juger de la pertinence des contacts entre les firmes individuelles et l'administration publique, en la comparant à la pertinence de ceux qui sont médiatisés par les représentations organisées de ces firmes. Plus de 50 % des réponses indiquaient que les contacts non médiatisés et directs étaient les plus importants.

Ceci conforte un certain nombre de compte-rendus faits à propos de l'intermédiation des intérêts dans le sud. Il n'y a pas une réelle demande organisée pour un gouvernement régional, non seulement dans une région comme la Sicile mais aussi, probablement, dans bien d'autres parties du pays. Les demandes pour des ressources et autres types de traitements spéciaux sont aussi désorganisées et de nature individuelle que la fourniture de ces mêmes ressources (*interventi a pioggia* ou *slicing the cake*). Ou, en d'autres termes, les préférences des entrepreneurs particuliers pour le transfert individuel des paiements correspondent aux préférences des entrepreneurs politiques pour des bénéfices immédiats et

des retours en terme de votes et de légitimité. C'est l'étrange amalgame entre les marchés politique et économique qui pousse l'administration publique hors du centre des relations inter-organisationnelles vers le côté inférieur gauche du tracé du schéma 3. De ce fait, un nouveau centre de pouvoir est établi dans lequel il est laissé trop peu de place aux intérêts organisés pour qu'ils servent d'intermédiaires. Est également importante, d'un point de vue plus général, la possibilité suivant laquelle le paradoxe rapporté plus haut pourrait ne pas seulement représenter une spécialité sicilienne. En suivant Trigilia (1991), c'est le paradoxe de la région, présent partout dans le pays quoiqu'à des degrés divers. Dans les réseaux d'action publique de ce type, il y a peu de place pour la modernisation. Même le plus entreprenant des présidents de n'importe laquelle des associations d'intérêts et d'affaires régionales, est contraint de suivre les canaux établis de l'échange politique s'il veut améliorer la position de son organisation ou obtenir des biens sélectifs pour les membres de cette organisation.



On a tenté de décrire deux phénomènes différents mais néanmoins liés. Tout d'abord, un grand nombre de concepts élaborés pour l'analyse des relations État-société dans les sociétés (post-)modernes, industrialisées de l'Europe du nord et de l'Europe centrale ne fonctionnent pas dans les contextes plus traditionnels de l'Europe du Sud. Ce n'est donc pas un hasard si l'expression "réseau d'action publique"

Pôle Sud

(*policy network*) est largement absente des agendas de la plupart des politistes issus de ces régions. Ensuite, la recherche comparatiste sur les relations inter-organisationnelles nécessite une assise plus empirique et structurale. L'analyse par les réseaux peut être un des outils les plus appropriés pour surmonter l'usage inflationniste de la métaphore du réseau.

La question qui demeure est, alors, de savoir ce que l'on pourrait recommander dans une situation où les acteurs publics ont quitté les zones de négociation démocratique alors qu'en même temps, ils marginalisent le rôle potentiel des intermédiaires organisés. L'option subsidiaire qui voudrait doter ces derniers du pouvoir de conduire la politique et l'économie

(Trigilia, 1992) est probablement irréaliste face à l'état de fragmentation continue qui caractérise les systèmes d'intérêts dans le sud. La suggestion, mais désastreuse, alternative avancée par Putnam (1994), est de faire usage de la *solution hobbienne pour les problèmes d'action collective* en retournant à l'État centralisé. Passer à des structures fédérales avec une augmentation substantielle de l'autonomie régionale pourrait sembler une solution plus réaliste. Cela rendrait plus responsable le gouvernement régional, contribuerait à le rapprocher du territoire dont il est issu, et accentuerait les incitations aux entrepreneurs individuels par l'usage de l'intermédiation organisée des intérêts, comme c'est le cas dans les autres parties de l'Europe.



Notes

1. Pour les communautariens, les libéraux et les "stato-centristes", ceci pourrait apparaître comme une vaste conspiration contre les intérêts de la communauté, du marché ou de l'État. Une approche plus réaliste ne dénierait pas le droit à l'existence des groupes d'intérêts. Dans la mesure où nous tentons de définir une série minimale de modes d'action gouvernant ce type d'activité, cela pourrait être éventuellement moins dommageable à l'intérêt public que bien des options avancées par les thuriféraires des autres trois modèles.
2. Pour des exceptions, cf. Anderson (1992), Piattoni (1995, à paraître) et quelques unes des contributions à l'ouvrage de Hooghe (1995, à paraître).
3. Défection, prise de parole et loyauté sont tirées d'Hirschman (1970). Le fait de subir (*suffrance*), c'est-à-dire une stratégie sub-optimale liée au fait que les acteurs se tiennent serrés et attendent face à une situation indésirable mais inévitable, a été rajouté par Schmitter (1985).
4. C'est le cas même si des concessions formelles sont faites par la plupart de ces documents aux intermédiaires politiques et sociaux. Il n'y a pratiquement pas de région italienne, parmi les quinze à statut ordinaire et les cinq à statut spécial, qui ne confère pas de substantiels droits à des associations d'intérêts, dans un ou plusieurs domaines tel que le soutien du gouvernement public (Latium), l'auto-gouvernement associatif (Lombardie, Campanie, Basilicate), la co-détermination de politiques régionales (Campanie) ou de décisions politiques (Piémont), la formulation de normes administratives d'intérêt général, et la mise en œuvre des lois (Lombardie), les agences de contrôle pourvoyant la gouvernance publique en bilans coûts-avantages (Piémont), etc.

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

5. Lanzacalo (1993) recense environ une douzaine d'associations majeures dont une partie des structures sont reproduites au niveau subnational.
6. Bien qu'il n'y ait pas eu des associations d'origine communiste dans la plupart des catégories professionnelles, il n'est pas surprenant de voir que le PCI ne contrôlât aucune des associations d'industriels.
7. Ferner et Hyman (1992) ont trouvé une belle expression pour qualifier la surdétermination idéologique de l'action collective en Italie. Ils l'appellent la "pillarisation tacite", expliquant en partie les formes indéterminées de "corporatisme tacite".
8. Cette image est bien-sûr exagérée et ne tient pas compte de la perte croissante d'hégémonie de la DC dans les dix dernières années et de la subséquente nécessité d'intégrer les diverses factions libérale, républicaine et socialiste à l'intérieur du gouvernement central - avec toutes les implications que cela a dans la transmission par ces dernières de ressources en direction des associations d'intérêts du pays.
9. Ou, comme l'a posé Schmitter dans ce volume, en reconnaissant qu'ils ont "moins de membres et moins de moyens financiers qu'auraient pu en espérer des associations de secteurs, professionnelles ou de classe si elles avaient été en mesure de maintenir leur unité organisationnelle et, en conséquence, une position de monopole dans le système général de négociation des intérêts."
10. A côté des trois syndicats dominants (CGIL, CISL, UIL) qui détiennent sans doute le record des tentatives d'unification avortées, d'autres groupes ont commencé à faire des pas dans cette direction. C'est le cas, en particulier, des deux associations les plus représentatives des artisans : le CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato) et le CGIA (Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato), la première étant d'origine communiste et la seconde chrétienne-démocrate. Au delà, l'une des plus grosses associations d'agriculteurs répondant à l'acronyme malheureux de CIA (Confederazione Italiana dell'Agricoltura) essaie de persuader ses concurrents de rejoindre une structure, sinon unifiée, tout du moins commune.
11. Grote (1992) a calculé les degrés de représentativité des associations d'artisans (Cna, Confartigianato, Casa et Confapi) dans les vingt régions d'Italie. Bien qu'organisant des fractions relativement importante d'entreprises, le taux des membres des associations du sud est, bien sûr extrêmement faible comparé, par exemple, à celui des associations opérant au centre de la Troisième Italie.
12. Une défaillance du marché ne serait pas la bonne expression depuis que Rossito (1988) a parlé d' "une absence généralisée du marché" en Sicile. En se référant à la défaillance hiérarchique, Trigilia (1992) a souligné les "effets pervers [permanents] des politiques publiques dans le mezzogiorno".
13. Ceux intéressés par des lectures supplémentaires devraient consulter le manuel de Scott (1991), une très précieuse introduction à l'analyse des réseaux.
14. Les résultats des autres recherches, par exemple sur les échanges et ressources etc., ne sont pas présentés ici.
15. Les abréviations utilisées dans le tracé sont : PA pour administration publique ou assessorati ; AR pour artisan, CM pour commercial et AG pour associations d'agriculteurs. TU sont les syndicats, OT les agences para-étatiques et, enfin, CIC est la Chambre de l'Industrie, du Commerce, de l'Artisanat et de l'Agriculture.
16. Les similitudes jusqu'au niveau 1000, c'est-à-dire presque une similitude structurelle complète, a été trouvée concernant les organisations agricoles (à l'exception de AG-1) et pour l'ensemble des associations d'artisans et les trois syndicats. Les "assessorati" sont apparus dans trois groupes au niveau 1000, avec PA-7. PA-8, PA-9 et PA-10 n'appartenant à aucun des trois.



Pôle Sud

Références

- Anderson J., *The Territorial Imperative. Pluralism, Corporatism and Economic Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Cammelli M., "Regioni e rappresentanza degli interessi : il caso italiano, *Stato e Mercato*, n° 29, 1990, pp. 151-201.
- Catanzaro R., "L'assenza di azione collettiva nel mezzogiorno", in Carboni C. (dir.), *Classi e movimenti in Italia. 1970-1985*, Roma, Editori Laterza, 1986.
- Ferner A., Hyman R., "Italy : Between Political Exchange and Micro-Corporatism", in Ferner A., Hyman R. (eds.), *Industrial Relations in the New Europe*, Oxford, Blackwell, 1992, pp. 524-600.
- Grote J. R., "Small Firms in the European Community. Modes of Production, Governance and Territorial Interest Representation in Italy and Germany", in Greenwood J., Grote J. R., Karsten R. (eds.), *Organized Interests and the European Community*, London, Sage, 1992a, pp. 119-173.
- Grote J. R., *Politiche di rete per il sud del sud*, Rapporto IRES-Toscana e ESPI-Palermo per la Direzione Programmazione della Regione Siciliana, Firenze/Palermo, 1992b.
- Grote J. R., "Diseconomies in Space : Traditional Sectoral Policies of the EC, the European Technology Community and Their Effects on Regional Disparities", in Leonardi R. (ed.), *The Regions and the European Community. The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, Londres, Frank Cass, 1993, pp. 14-47.
- Grote J. R., "The Relevance of Size and Territory for the Organization of Business Interests in Europe", in Greenwood J. (ed.), *European Business Alliances*, London, Prentice Hall, 1995a, pp. 239-260.
- Grote J. R., "Cohesion in Italy : A View on Non-economic disparities", in Hooghe L. (ed.), *Cohesion Policy, the European Community and Subnational Government*, Oxford, Oxford University Press, 1995b.
- Héretier A. et al., *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb : Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*, Opladen, Leske und Budrich, 1994.
- Hirschman A. O., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.
- Krackhardt D., Lundberg M., O'Rourke L., "KrackPlot : A Picture's Worth a Thousand Words", *Connections*, Vol. 16 (1 & 2), 1993, pp. 37-47.
- Lanzalaco L., "Interest Groups in Italy : From Pressure Activity to Policy Networks", in Richardson J. J. (ed.), *Pressure Groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 113-130.
- LaPalombara J., *Interest Groups in Italian Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1964.
- Mayntz R., "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft*, n° 24, 1993, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 39-57.
- Piattoni S., "Local Political Classes and Economic Development. The Cases of Abruzzo and Puglia in the 1970s and 1980s" in Keating M., Loughlin J. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London, Frank Cass, 1995.
- Putnam R. D., Leonardi R., Nanetti R. Y., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
- Regione Siciliana, Direzione Programmazione, *Schema del Piano Regionale di Sviluppo Economico-Sociale*, Palermo, 1991.
- Rossito E., *Consenso senza sviluppo. Scambio politico e dinamiche economiche in un'area periferica*, Milano, Franco Angeli, 1988.

Réseaux de politiques ou échange clientéliste

- Scharpf F. W., "The Joint-Decision Trap : Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, Vol. 66, 1988, pp. 239-287.
- Schmitter P. C., *Exchange Theories of Integration : Exit, Voice and Suffrance as Strategies in Regional Organizations*, Mimeo, Florence : European University Institute, 1985.
- Schmitter P. C., "Organized Interests and Democratic Consolidation in Southern Europe", in Richard G., Diamandoros N., Puhle H. J. (eds.), *The Politics of Democratic Consolidation : Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.
- Scott J., *Social Network Analysis. A Handbook*, Londres, Sage, 1991.
- Trigilia C., "The Paradox of the Region : Economic Regulation and the Representation of Interests", *Economy and Society*, Volume 20, Number 3, August 1991, pp. 306-327.
- Trigilia C., *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- Trigilia C., *Cultura e sviluppo. Una ricerca Formez/Imes sull'associazionismo meridionale*, Roma, Meridiana Libri, 1995.

