

MANNHEIMER
ZENTRUM FÜR
EUROPÄISCHE
SOZIALFORSCHUNG



Convergence et variation de
styles régionaux de politique dans
le cadre des politiques communautaires

Jürgen R. Grote, Michèle Knodt, Fabrice Larat
AB III / Nr. 17
Mannheim 1996

ISSN 0948-0099

Arbeitspapiere

Working papers

Jürgen R. Grote, Michèle Knodt und Fabrice Larat

**Convergence et variation des styles régionaux de
politique dans le cadre des politiques communautaires**

Jürgen R. Grote, Michèle Knodt, Fabrice Larat:
Convergence et variation des styles régionaux de politique dans le
cadre des politiques communautaires.
Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES).
Mannheim, 1996.
(Arbeitspapiere Arbeitsbereich III / 17)
ISSN 0948-0099

Deckblattlayout: Uwe Freund

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: DM 5,--

Bezug:

Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Postfach, 68131 Mannheim

Redaktionelle Notiz:

Dieses Arbeitspapier ist eine überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten auf dem '8ème Colloque International de la Revue „POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC“, „L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES: politiques communautaires et management public“, Paris, 20. bis 21. Juni 1996.

Jürgen Grote arbeitet zur Zeit in Florenz. Michèle Knodt ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich III am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), Universität Mannheim. Dr. Fabrice Larat ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II der Universität Mannheim.

Editorial Note:

This working paper is a revised version of a paper presented at the '8ème Colloque International de la Revue „POLITIQUES ET MANAGEMENT PUBLIC“, „L'EUROPEANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES: politiques communautaires et management public“, Paris, June 20-21 1996.

Jürgen Grote is working at Florence. Michèle Knodt is a research fellow at the Mannheim Centre for European Social Research (MZES), Research Department III, University of Mannheim. Dr. Fabrice Larat is research fellow at the chair of Political Science II at the University of Mannheim.

Table des Matières

1.	Introduction et problématique : les régions, un nouveau territoire d'analyse pour les styles de politique ?	1
2.	Partenariat et dimension fonctionnelle	4
3.	Perception des idées directrices et styles de politique : l'enseignement de la recherche empirique	6
3.1	L'approche cognitive	7
3.2	La réticulation régionale et les conditions structurelles de l'émergence d'un partenariat fonctionnel	9
3.3	Les relations entre la politique et la société	15
3.4	Les styles de politique comme facteur explicatif	18
4.	En guise de conclusion	22
	Bibliographie	24

Abstract:

Regions, as much as nation states alike, are strongly affected by EU policies. A widespread thesis claims that the impact exerted by the latter on the regions would mainly be contingent on the economic strength and performance of regions as well as on its predominant legal patterns. We are arguing that there is at least one further element accounting for variations in the way regions respond to initiatives of the European Community in the widest sense. This is a cultural dimension which can be called 'regional policy styles' and which could be defined by its dominant paradigms (cognitive dimension), its dominant patterns of actor relationships (networks) and the dominant standard operation procedures. By identifying regional policy styles among six European regions on the basis of an European data survey the perception of the European paradigm of partnership, especially its functional dimension and its integration in regional actors strategies is examined. It could be asserted that national patterns in regional acting are far more dominating than claimed and therefore regional policy styles converge to a greater extend within Nation states than between. In addition it could be demonstrated how far the perception of the European paradigm of partnership is varying according to the different policy styles, even if it should be pointed out that the argumentation is not a causal one but supported by correlation.

1. Introduction et problématique : les régions, un nouveau territoire d'analyse pour les styles de politique ?

Tout autant que les états, les régions sont fortement touchées par les politiques européennes. Faisant suite à des hypothèses récentes (Kohler-Koch 1996: 215), nous partons du principe que les acteurs régionaux perçoivent la politique européenne comme une ressource potentielle, notamment sous la forme d'offres de nature matérielle ou immatérielle concernant la résolution de problèmes qui se posent au niveau national et régional. Les offres immatérielles d'origine européenne prennent la forme d'idées et de paradigmes. Dans notre perspective, les idées et paradigmes jouent justement un rôle important dans le comportement des acteurs, aussi bien individuels que collectifs. La „construction de la réalité“ à laquelle ils procèdent et qui est à la base de leurs agissements dans la société fonctionne grâce à l'accapuration d'idées. Se pose alors la question de savoir quels déterminants influencent la réception-intégration d'une idée ou d'un paradigme dans la logique d'action des acteurs.

Une thèse discutée veut que l'impact exercé par les politiques communautaires sur les régions soit en grande partie fonction de leur poids et de leurs performances économiques, aussi bien que de leur situation constitutionnelle. Notre hypothèse est qu'il existe au moins un autre élément déterminant pour la façon dont les régions diffèrent dans leur réactions aux initiatives européennes comprises dans le sens le plus large du terme. Il s'agit d'une dimension culturelle que nous qualifions de „styles régionaux de politique“. A cause de son côté vague et de l'imprécision de sa formulation et de son utilisation, le concept de style de politique a souvent fait l'objet de critiques (Kaase 1983). Dans la littérature et dans la définition de la notion de style de politique, le concept a été utilisé pour la typologisation de structures traditionnelles et institutionnelles ainsi que pour celle de comportement et de types d'agissements qui se sont en quelque sorte „sédimentés“¹. L'introduction de la notion de styles de politique dans le débat scientifique était en fait intimement liée à la question „Do nations matter?“, ainsi qu'à la discussion concernant l'existence de différences significatives entre les états en ce qui concerne l'art et la manière avec laquelle la bureaucratie prépare et met en oeuvre des mesures régulatrices. La question des modèles nationaux spécifiques en matière de policy networks et de style de politique a figuré au coeur de ce débat, lequel trouva son apogée dans la question de savoir si les styles de politique des pays de l'Europe de l'Ouest pouvaient être considérés comme étant plutôt divergents ou convergents.

¹ Sur l'utilisation de la notion de Policy style, cf. Richardson, Gustafsson and Jordan 1982; Freeman 1985; Vogel 1986; Feick/Jann 1988; Van Waarden 1992 et 1993.

Qu'est-ce qu'un style de politique ?

Le concept de styles de politique que nous allons développer ici contient les aspects suivants : la principale caractéristique d'un style de politique est sa délimitation par rapport aux décisions individuelles. Les styles de politique peuvent être caractérisés comme étant des modes traditionnels dominants de conduite de la politique (dans le sens de policy making), étant donné que ce qui les caractérise ce ne sont pas des changements à court terme, mais que ancrés dans la tradition, ils font preuve d'une stabilité dans le long terme (Feick/Jann 1988: 210). Pour cause de manque de temps et d'information, et à cause de la variété des situations qui se présentent à eux et du fait d'une compréhension incomplète des rapports de cause à effet, les acteurs individuels aussi bien que collectifs se reportent sur ces modes de comportement routiniers ainsi que sur ce que l'on peut qualifier de „standard operating procedures“ (Richardson, Gustafsson/Jordan 1982: 2), ce qui a notamment pour effet de réduire la complexité à laquelle ils sont confrontés. Lorsque des décisions ou choix ont été pris et qu'ils débouchent sur un succès même minime, ils seront alors renouvelés indéfiniment. Les membres d'une organisation acquièrent au fil des ans une expérience et transmettent celle-ci à leurs collègues et successeurs au sein de l'organisation, ce qui a pour effet d'une part de rendre les changements plus difficiles du fait de l'attachement à des solutions auxquelles on est déjà familier et d'autre part de ne rendre également ces changements possibles que de manière progressive (Van Waarden 1995: 335). Deux dimensions centrales issues des recherches menées jusqu'ici sur la notion de style de politique vont servir pour notre analyse: elles se concentrent sur deux aspects de l'action publique, à savoir „the government's approach to problem-solving“ et „the relationship between government and other actors in the policy process“ (Richardson, Gustafsson and Jordan 1982: 13). Van Waarden regroupe le même contenu sous trois points différents : les modes d'intervention, les processus routiniers lors de la résolution de problèmes et les policy networks (Van Waarden 1995). A ces aspects des styles de politique, nous ajoutons une dimension supplémentaire : la dimension cognitive, car les styles de politique comprennent aussi bien les conditions de l'action que l'action des acteurs elle-même. Cela signifie qu'il convient tout à la fois de prendre en considération les modèles interprétatifs et les normes qui déterminent la façon d'agir, tout comme les suites de l'agissement qui peuvent être constatées sous la forme d'habitus. Une définition générale des styles de politique pourrait alors être énoncée de la façon suivante : les styles de politique sont des caractéristiques dominantes qui avec la durée se sont sédimentées dans un domaine d'action déterminé et qui regroupent les aspects suivants :

- modèles interprétatifs, paradigmes et normes fondatrices;
- modèles de relations entre les acteurs;
- mécanismes routiniers de résolution des problèmes.

Avec cette définition générale, il est possible de rompre avec l'utilisation que l'on faisait de l'analyse des styles de politique en la liant de manière exclusive au niveau national, et l'on peut pareillement envisager une analyse des différents styles de politique à d'autres niveaux. Ainsi, le problème de savoir s'il existe des styles de politiques nationaux ou régionaux ne relève pas du domaine théorique mais du domaine empirique.

Problématique

En effet, notre argument principal à ce sujet est que l'ampleur avec laquelle les nouvelles „idées“ ou „images“ lancées par l'Union Européenne font leur chemin pour ce qui est des stratégies de résolution des problèmes au niveau régional, est en fait déterminée - au moins en partie - par le style de politique dominant dans une région donnée (tout en gardant à l'esprit que ceux-ci peuvent varier selon les domaines spécifiques de politique). Cela étant, il est raisonnablement envisageable de penser qu'une analyse des niveaux multiples de gouvernance en terme de jeu à somme nulle est mal adaptée pour aborder la configuration d'un tel système. Nous nous proposons donc d'analyser celui-ci comme un „système d'action interpénétrant“. Dans ce contexte, nous voulons fixer notre attention sur un concept clef des politiques communautaires territoriales qu'est le partenariat, tel qu'il est apparu depuis le début de la réformes des fonds structurels en 1988/89, et tel qu'il a été lancé -en tant qu'outil conceptuel- dans sa dimension fonctionnelle par les autorités communautaires. Ce concept étant utilisé aussi bien pour renforcer que pour modifier les modèles de politiques publiques déjà existants. Contrairement au projet REGE dont les résultats servent de base empirique à notre démonstration et dont l'analyse portait sur deux domaines de politique (la politique structurelle communautaire et la politique de recherche et de développement technologique), notre présente analyse des styles de politiques régionaux se limite au seul domaine de la politique régionale européenne².

² REGE est un programme coordonné par Beate Kohler-Koch (1995) de l'université de Mannheim et reposant sur un partenariat entre les équipes suivantes : Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (J. Grote, M. Knodt, F. Larat, S. Umberti), le laboratoire RIVES de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat de Lyon (B. Jouve), le CEPEL-Université de Montpellier (E. Négrier, M. Lacave, W. Génieys, O. Dedieu), l'Universitat Autònoma de Barcelona-Departament de Dret e de Ciències Polítiques (F. Morata, N. Gomez-Mataran, J. Etherington) et l'University of Wales at Cardiff-School of European Studies (J. Loughlin, J. Mathias). Les résultats REGE présentés dans ce working paper sont tirés d'une enquête auprès d'élites administratives, politiques et économiques régionales réalisée sur la base d'un questionnaire commun administré à tous les acteurs et à toutes les régions sondées. Lors de la composition de l'échantillon de personnes interrogées, on s'est efforcé de trouver des équivalents fonctionnels entre les régions là où les institutions sélectionnées n'existaient pas, tout comme d'assurer la dimension comparative de la composition des différents acteurs régionaux. Le taux de réponses dans les régions se situe en moyenne à 41%, le nombre total de réponses pour les 9 régions étudiées étant de 1250. Les 9 régions étudiées étaient le Bade-Wurtemberg, la Basse-Saxe, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, la Catalogne, l'Andalousie, la Lombardie, la Sicile et le Pays de Galles. Pour des raisons de lisibilité et afin d'éviter une trop grande dispersion dans notre démonstration, nous ne présenterons dans notre analyse que les résultats des régions allemandes, françaises et italiennes.

2 *Partenariat et dimension fonctionnelle*

Bien qu'il existe plus d'un seul aspect du partenariat et de la subsidiarité, ces deux concepts clef de la politique européenne continuent d'être principalement discutés en se référant à leur dimension territoriale. Ainsi que certains auteurs ont déjà pu le faire remarquer (Grote 1993), restreindre la signification de ces idées directrices aux seules relations territoriales entre différents niveaux de gouvernement est dans une certaine mesure réducteur. Ces deux principes se manifestent en effet à l'intérieur de deux circuits d'échanges distincts mais interconnectés qui relient l'état aux acteurs du marché et ceci à différents niveaux de complexité territoriale (niveau européen, national et subnational). En d'autres mots, les deux principes du partenariat et de la subsidiarité se réfèrent aux principales procédures, structures et logiques d'action collective au sein d'un circuit d'échanges fonctionnels (Parri, 1990; Grote, 1991), avec du reste, de nombreux espaces d'intersection et de recoupement entre les deux. La notion d'échange est utilisée dans ce contexte pour souligner la nature essentiellement non hiérarchique des relations entre acteurs participant à l'un ou à l'autre de ces circuits, c'est-à-dire que les décisions sont obtenues non pas par l'imposition unilatérale de règles, mais plutôt par un accord négocié. Dans la mesure où les relations territoriales sont concernées, cette version du partenariat se trouve confirmée de manière formelle dans les processus de régulation qui régit les fonds structurels européens.

Si l'on se penche sur les relations fonctionnelles comme nous le souhaitons le faire dans cette contribution, on remarque que la confirmation d'une telle sorte de partenariat n'existe pas. Les autorités communautaires elles-mêmes s'y réfèrent en terme de „partenariat étendu“, ce qui suggère que nous aurions à faire ici avec un appendice au type d'alliances multi-parties que l'on connaît dans les Cadres Communautaires d'Appui et des Programmes Opérationnels dans le domaine de la politique des fonds structurels. En vérité, le terme est beaucoup plus vaste pour ce qui est de sa signification. Il ne concerne pas seulement l'implication de différentes catégories d'acteurs dans la mise en oeuvre des fonds communautaires, mais plus encore, vise à mettre en place des alliances privé-public au niveau régional en général et de manière indépendante de toute interférence communautaire vise à contribuer à la modernisation du fonctionnement de la politique au niveau régional.

La formulation en terme de partenariat fonctionnel et territorial est en fait assez proche de la définition de la „multilevel governance“ telle qu'elle a été récemment avancée par nombre d'auteurs (Marks, 1993, 1995; Jachtenfuchs & Kohler-Koch, 1995) quoique tenant compte de manière plus explicite du rôle joué par les relations fonctionnelles capables d'agir en tant qu'intermédiaire entre l'état et les organisations privées. Alors que la dimension fonctionnelle du partenariat a échappé à la plupart des auteurs travaillant sur la „multilevel governance“ et

sur les politiques régionales européennes, il constitue un sujet des plus centraux pour la recherche en sciences politiques menée sur le développement territorial. Pourtant, la plupart de ces auteurs préfèrent utiliser le terme de réseaux territoriaux (territorial networks) qui bien que moins énigmatique dans sa formulation prête toutefois souvent à confusion. Ainsi que le met en évidence l'analyse des données REGE, il semble plus approprié de parler à cet effet d'“operating network“. Un des principaux avantages du terme d'“operating network“ pour l'étude des relations fonctionnelles ainsi que des interdépendances dans les systèmes politiques et sociaux régionaux, étant que différentes régions nonobstant leurs grandes différences en matière administrative et de compétences peuvent faire l'objet de comparaisons régionales sans pour autant encourir le danger de comparer des entités incomparables.

Le partenariat fonctionnel comme idée directrice

Certaines questions centrales du projet REGE mené à Mannheim (*cf.* REGE 1996) ont été liées à l'étude d'idées directrices de la politique européenne telles qu'elles ont été fournies par les autorités communautaires. L'objectif fixé était de vérifier leur pertinence pour l'émergence et la stabilité de ce que l'on pourrait qualifier de „gouvernance régionale“. Tout comme la subsidiarité, le partenariat constitue une de ces idées directrices, et est lié intrinsèquement aux réalisations de la politique de développement régional. Toutefois, avant que de se traduire en effets en ce qui concerne la gouvernance régionale, ces idées directrices dépendent en grande partie de la façon dont elles sont perçues dans les régions en question, perception qui elle-même est en grande partie fonction du style de politique qui y règne. Pour ce qui est de la présente contribution, nous allons ainsi nous concentrer sur la question de la dimension fonctionnelle du concept de partenariat et sur l'influence des styles de politique sur l'incorporation de ce principe par les acteurs régionaux.

De fait, la question est de savoir si ces concepts fournis par les autorités communautaires correspondent à une demande au niveau des acteurs régionaux, et par conséquent dans quelle mesure l'offre et la demande se rencontrent à un point ou à un autre parmi les régions des différents pays membres de l'Union Européenne. En vérité, ceci ne peut être tenu pour acquis. Autant la signification du partenariat fonctionnel est claire du point de vue théorique (parce qu'il contribue à décharger les pouvoirs publics régionaux de certaines tâches, qu'il réduit la complexité existante, etc...), autant sa signification est variée quand il s'agit d'intérêts spécifiques d'acteurs individuels au sein des régions.

Dans certaines circonstances, le concept peut être entièrement compatible avec les intérêts de la plupart des acteurs, alors que dans d'autres circonstances certains acteurs doivent renoncer à un tel nombre de prérogatives et de droits dans le but de mettre en pratique le

principe, que des réactions de veto, de remise en cause ou tout simplement d'ignorance peuvent voir le jour. La raison pour cela est que la forme de partenariat étendu qui nous intéresse constitue dans le contexte en question un mécanisme de résolution des problèmes, tout autant que le sont les réseaux de politique ou autres formes de réseaux interorganisationnels. L'existence de tels mécanismes de résolution des problèmes requiert l'existence de capacités substantielles de prise en compte des intérêts existants, voire concurrents, ainsi que de capacités de compromis et de renoncement à des bénéfices individuels immédiats dans l'intérêt de bénéfices collectifs à moyen ou à long terme. Autrement dit, les mécanismes de cette sorte ne peuvent principalement se former „(...) que dans des sociétés qui sont modernes dans un sens structurel et où existent des sous-systèmes fonctionnels comprenant des acteurs collectifs relativement autonomes“ (Mayntz, 1991 : 10).

Si tel est bien le cas, alors une forme étendue de partenariat ne pourra uniquement trouver un sol propice à son développement que dans certains territoires régionaux particuliers. Dans les autres territoires, il se peut que ces formes de partenariat ne soient reprises que par certaines catégories spécifiques d'acteurs, à savoir ceux qui ont le plus à gagner de l'application de ce principe. Dans tous les cas, il est difficile de savoir dans quelle mesure l'offre faite par la Communauté à la faveur de politiques publiques menées de manière conjointe (comme la politique régionale européenne) rencontre une demande existant dans les régions. Ce papier constitue en ce sens une contribution à la recherche visant à savoir si ce phénomène est principalement déterminé par l'état des intérêts, structures, compétences administratives, existant dans une région, ou également par l'existence de styles de politique tels que nous avons pu les définir ci-dessus.

3. Perception des idées directrices et styles de politique : l'enseignement de la recherche empirique

La définition des styles de politique telle qu'elle a été développée ci-dessus va être rendue opératoire de la manière suivante : pour la détermination des mécanismes routiniers de résolution des problèmes dans une région, nous avons recouru à des données concernant les relations existantes entre les sphères de la politique et de la société civile, qui prennent pour cible le rôle et les agissements de l'état lors de la résolution de problèmes économiques et sociaux. Les structures de communication à l'intérieur d'une région qui font leur apparition du fait des modes traditionnels d'action des acteurs correspondent à des modèles de relations entre acteurs régionaux et doivent être compris comme l'existence d'une „réticulation régionale“. Nous allons donc nous pencher sur des données portant sur l'attitude d'acteurs

privés et publics en partant du principe qu'il existe un réseau régional de relations, et ceci afin d'en savoir plus sur l'état de la participation des acteurs régionaux à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique structurelle communautaire. Nous nous efforcerons donc dans cette contribution d'analyser à l'aide de l'attitude des acteurs régionaux vis-à-vis de la coopération harmonieuse entre la sphère économique et l'état en général, et en particulier en ce qui concerne les formes de résolution des problèmes communs, ce en quoi consiste le contenu de la dimension cognitive de la notion de style.

3.1 *L'approche cognitive*

A l'origine de l'existence éventuelle d'un style de politique régional, il y a la conception que se font les différents acteurs régionaux des grands principes qui fondent ce style de politique, et dans le cas qui nous intéresse, la conception qu'ils ont du principe même de partenariat fonctionnel, à savoir la perception (négative ou positive) de la coopération entre acteurs publics et privés qui prédomine dans une région, et le cas échéant, dans telle ou telle catégorie d'acteurs.

Tableau 1 Variation des réponses à la question sur le caractère opportun des procédures de concertation privé-public

En % du total	BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
Attitude favorable (tous types d'acteurs)	60,7	60,1	36,2	41	52,8	43,2
Attitude favorable (acteurs privés)	67,1	57,6	40	48	57,1	48,3
Attitude favorable (acteurs publics)	65,9	50	28,3	33,3	38,1	40

Source : REGE, MZES, 1996

Ainsi que le mettent en évidence des résultats issus de l'enquête REGE, des différences sensibles apparaissent à ce sujet entre les régions et plus encore entre les pays étudiés. L'attitude générale par rapport au principe de partenariat peut-être dégagée des réponses à une question posée au cours de l'enquête et portant sur le caractère opportun ou non pour les régions de structures de concertation entre les pouvoirs publics et les intérêts privés et travaillant à la résolution de problèmes communs. Si l'on se concentre sur les réponses les plus extrêmes³, deux grandes catégories apparaissent : celle des régions majoritairement favorables à ce principe, et celle qui n'y sont pas franchement favorables. Dans la première catégorie on trouve la région Bade-Wurtemberg (60,7%) et la Basse-Saxe (60,1%) ainsi que la Lombardie

³ Valeurs 5 et 6 sur une échelle graduée de 1 à 6 pour le type de réponses considéré comme clairement favorable, valeurs 1 à 4 pour l'attitude inverse.

(52,8%), tandis que parmi les régions les moins favorables au principe on compte la Sicile (43,2%), le Languedoc-Roussillon (41%) et la région Rhône-Alpes (36,2%). Toute la complexité de la situation apparaît à cette occasion. En effet, ni les opposition classiques "centre/périphérie, "nord/sud", ou même "région économiquement développée/région économiquement faible" ne semble pouvoir expliquer cette répartition. Il apparaît de fait nécessaire de prendre en considération d'autres facteurs comme la situation institutionnelle de la région ou les traditions politiques locales. Par ailleurs, il convient absolument de faire la distinction entre les différents types d'acteurs concernés afin de mettre en valeur le cas échéant les conflits d'intérêt existants.

C'est ainsi que l'attitude positive par rapport au principe de partenariat est en règle générale toujours plus élevée chez les acteurs privés que chez les acteurs publics⁴. Des variations importantes existent toutefois d'une région à une autre, ou de manière plus accentuée parfois d'un pays à un autre. En Allemagne, même les acteurs publics adoptent en majorité une attitude favorable vis-à-vis du partenariat (Bade-Wurtemberg 65,9%; Basse-Saxe 50%), alors qu'en France un écart important apparaît entre les acteurs privés et les acteurs publics, les premiers étant nettement plus favorables à ce principe que les seconds (attitude favorable supérieure de 12% en Rhône-Alpes et de 15% en Languedoc-Roussillon). Il est significatif que dans les deux pays à tradition centralisatrice comme la France (71% des acteurs publics non explicitement favorable en Rhône-Alpes, 66% en Languedoc-Roussillon) mais aussi en Italie⁵ (Lombardie 61,9%, Sicile 60%), on assiste à un rejet très net du principe de partenariat par les pouvoirs publics. Est-ce à dire que la région Rhône-Alpes où les acteurs économiques jouent pourtant un rôle important dans le développement régional (Colletis 1994) rejette majoritairement le principe même de partenariat et qu'elle soit par là même opposée à toute coopération entre les acteurs publics et privés ? Comme le montrent pour la région Rhône-Alpes et le Bade-Wurtemberg les histogrammes figurant en annexe, il s'agit en fait surtout d'une question d'intensité dans l'adhésion au principe. Sur une échelle de 1 à 6, les deux niveaux de réponses centraux regroupent en Rhône-Alpes la plus grande partie des réponses, alors qu'en Bade-Wurtemberg, les réponses dominent au niveau 5 et 6, un résultat qui tendrait à montrer que ce n'est pas tant le principe même qui est en cause que l'adhésion ou non à ce seul principe.

⁴ Ont été comptabilisés dans la catégorie des acteurs dits privés les entreprises, syndicats, et organisations professionnelles, de même que les organismes consulaires. La catégorie des acteurs publics regroupe quant à elle les administrations. Universités et organisations intermédiaires ont été volontairement exclues de ces deux catégories.

⁵ Malgré les transferts de compétence importants réalisés au profit des régions.

3.2 *La réticulation régionale et les conditions structurelles de l'émergence d'un partenariat fonctionnel*

Il est évident que toute forme de partenariat fonctionnel doit être fortement déterminée par l'existence de modèles de relations interorganisationnelles à l'intérieur de chaque région⁶. C'est ainsi que nous nous sommes efforcés d'identifier les structures réticulaires de base dans le domaine de la politique de développement régional⁷. Les réseaux ainsi constitués incluent quatre types d'acteurs : les administrations régionales les plus importantes ou leurs équivalents fonctionnels, les organisations socioprofessionnelles les plus importantes (y inclus les syndicats et les diverses chambres de commerce, d'industrie, de l'artisanat et de l'agriculture), une catégorie regroupant les organisations qualifiées d'intermédiaires (c'est-à-dire les organismes de développement régional, centres de transfert de technologie, universités et centres de recherche), ainsi qu'une catégorie pour les pouvoirs publics de l'échelon subrégional.

Dans le cadre de notre étude des conditions d'apparition de ce que nous avons qualifié dans l'introduction de „partenariat fonctionnel“, deux seulement de ces quatre catégories vont être ici prise en considération : la catégorie des administrations régionales („A“) et celle des organisations privées socioprofessionnelles représentant les intérêts des salariés et du patronat („P“). Trois types de données sont utilisées ci-dessous pour évaluer dans chacune des six régions étudiées les chances d'émergence de relations partenariales. Il s'agit tout d'abord de certaines données statistiques relationnelles de base concernant les réseaux dans leur entier (densité, indice de centralité), deuxièmement, des données concernant l'appartenance des deux types d'organisations (A et P) à des groupes ou classes d'acteurs construits non pas sur la base de leur fonction mais de l'équivalence de leurs structures de relations (blocs modèles), et enfin un classement partiel d'organisations selon la position qu'elles occupent dans chaque réseau (mesures de centralité à partir des nominations „indegree“).

Quelques hypothèses à caractère général peuvent être énoncées en premier lieu. Pour que les relations public-privé fonctionnent de manière efficace et harmonieuses, la littérature

⁶ L'analyse de données relationnelles passe forcément par une analyse en terme de réseaux ainsi que par l'utilisation d'outils méthodologiques propres à cette branche de la sociologie, c'est-à-dire entre autres des logiciels informatiques appropriés. Afin de maintenir un certain degré de clarté et de concision à ce papier, tout commentaire et précision méthodologique superflus en ont été exclus.

⁷ Le choix des organisations à inclure dans notre réseau régional a été établi sur la base de monographies, d'annuaires administratifs et sociaux ainsi que d'interviews sur place avec des figures de premier ordre de la vie régionale. Outre ce critère, les organisations figurant sur cette liste doivent avoir obtenu un taux de réputation suffisant. Dans le but de générer une banque de données relationnelles, deux questions ont en effet été posées dans le questionnaire administré par les équipes REGE : chaque personne interrogée devait indiquer (sur une liste comportant entre 40 et 70 noms) quelles organisations elle estimait être importantes pour la politique régionale, et d'autre part indiquer avec lesquelles de ces organisations elle entretenait des relations continues. Les réponses à ces deux questions ont été regroupées pour chaque région sous la forme de tableaux de réputation (importance) et de relations (contacts), puis traités avec deux programmes conçus pour ce genre d'analyse (UCINET IV/95 et SONIS PC-version 3.0).

consacrée aux réseaux territoriaux s'accorde sur le fait qu'elles doivent remplir les conditions suivantes :

1) Les réseaux en question doivent être caractérisés par une forte densité plutôt que par une faible, la densité représentant le degré avec lequel les différents acteurs appartenant au réseau sont liés les uns aux autres. Plus les contacts et communications sont nombreux au sein du réseau régional, plus les probabilités sont grandes de voir l'émergence de relations de confiance mutuelles parmi les organisations. Toutefois, un fort taux de densité peut également être l'expression d'une inflation des contacts, à savoir, une situation caractérisée par l'absence d'organisations, qui, si elles sont peu nombreuses, sont fiables et disposent de contacts stables et entretenus. Cette absence doit alors être compensée par l'établissement de très nombreux contacts moins fiables et plus instables et souvent informels (densité plus quantitative que qualitative) qui eux ne sont pas particulièrement favorables à l'émergence d'un partenariat dans la région.

2) Les réseaux ainsi dégagés devraient posséder des taux de centralisation bas de préférence à des taux élevés. Un index de centralisation élevé dans le réseau indique une configuration de relations fortement dominées par une seule organisation, ce qui signifierait qu'une organisation contrôle la majeure partie des relations au sein d'un réseau. Un tel degré de domination peut décourager ou gêner l'apparition de relations confiantes entre partenaires égaux. Toutefois, en l'absence d'organisations disposant d'une autorité et d'une légitimité suffisante, même les réseaux peu centralisés ne sont pas forcément en mesure de générer des structures relationnelles fiables, stables dans la durée, et fournissant des avantages, ce qui représente actuellement l'objectif principal du partenariat fonctionnel : participation conjointe à la dynamique de l'action publique, possibilité de résolution des problèmes et consentement négocié sur les grandes lignes des politiques régionales.

3) Au sein de chaque réseau, des organisations particulièrement puissantes et appartenant aussi bien à la sphère publique que privée doivent partager des positions communes dans le groupe constitué sur la base des proximités structurelles et présentant le „status“ le plus élevé. Dans le cas où ce bloc-modèle disposant du status le plus élevé était dominé par une seule catégorie d'acteurs (que cela soit un acteur public ou privé), l'émergence de relations de partenariat sera alors plus difficile.

La présentation des indicateurs respectifs pour les six réseaux régionaux différenciés selon les deux types d'organisations (A et P) est à cet égard des plus intéressantes. Une vision d'ensemble de la situation est donnée par le tableau suivant :

Tableau 2 Densité et indices de centralisation des réseaux généraux

		Centralisation	
		Elevé	Faible
Densité	Elevé	RA 0,31 / 0,53	LR 0,34 / 0,31 LOM 0,34 / 0,35 SI 0,31 / 0,37
	Faible	BW 0,21 / 0,64 BS 0,17 / 0,48	

Source: REGE, MZES, 1996

Deux groupes de régions semblent occuper des positions opposées en terme de densité et de centralité générale du réseau : les deux régions allemandes sont les seules à être caractérisées par une densité plutôt basse (le Bade-Wurttemberg obtenant une valeur de 0,2 et la Basse-Saxe une valeur encore moindre de 0,17). Dans le même temps, ces deux régions obtiennent de très haut taux de centralisation, toutes les deux étant dominées par une seule organisation. A l'opposé, les deux régions italiennes ainsi que le Languedoc-Roussillon présentent des caractéristiques relationnelles inverses de celles mentionnées au sujet des deux Länder : leur réseau régional semble être marqué par un taux de densité des contacts assez élevé ainsi que par un taux de centralisation plutôt bas. D'un point de vue purement structurel, ce sont ces trois régions qui remplissent le plus les critères des hypothèses formulées plus haut. Les conditions pour l'émergence de relations confiantes et équilibrées qui ne soient pas dominées de manière unilatérale sont ici réunies pour le mieux. Le réseau de la région Rhône-Alpes occupe une place intermédiaire : il a un taux de centralisation très élevé et une densité semblable. Le classement de cette région du côté des régions allemandes ou au contraire avec les régions italiennes et le Languedoc-Roussillon est purement subjectif et dépend en fait du point de vue adopté par la personne effectuant le classement.

Ceci dit, ces résultats sont bien trop généraux et vagues pour nous permettre de faire des constatations plus précises concernant la présence ou l'absence de relations partenariales. Il convient donc de se tourner vers une autre procédure plus à même de fournir des informations plus précises sur l'état des relations public-privé dans chaque région. Ceci a pu être réalisé grâce à l'analyse en termes de modèles d'équivalence structurelle au sein des réseaux des résultats regroupés en blocs-modèles. En bref, l'appartenance à un bloc est déterminée par des similitudes de structure en ce qui concerne les liens des acteurs à l'intérieur du bloc en question ou avec les membres des blocs adjacents. Ce calcul a été réalisé par l'utilisation d'un algorithme particulier nommé COBLOC. La procédure a abouti à la formation de quatre blocs ou classe d'équivalence pour chaque réseau régional. Pour chaque bloc est par ailleurs indiqué un „status“ qui est le résultat d'une mesure composée basée aussi bien sur chaque densité interne que sur la centralité donnée par les outdegrees (nominations d'importance donnée par

une organisation) et indegrees (nomination d'importance reçue par une organisation). Autrement dit, les membres du premier bloc (B1) sont les plus centraux et les plus importants de chaque réseau, les membres de B2 quant à eux sont moins centraux et les membres de B4 n'occupent qu'une position marginale dans nos réseaux régionaux. Les tableaux 2 et 3 reproduits ci-dessous ne représentent pas les positions occupées par les organisations prises de manière individuelle, mais plutôt la répartition de chaque catégorie d'acteurs (publics et privés) dans les deux blocs-modèles les plus importants (B1 et B2), de même que dans les deux blocs les moins importants (B3 et B4).

Tableau 3 Appartenance exprimée en terme d'équivalence (blocs par status) des acteurs publics régionaux (%)

	Allemagne		France		Italie	
	BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
B1 + B2	100,0	62,5	30,0	14,3	25,0	60,0
B3 + B4	0	37,5	70,0	85,7	75,0	40,0

Source: REGE, MZES, 1996

Si l'on considère l'appartenance aux différents blocs des „ministères“ ou autres administrations régionales de haut niveau, une configuration quasi semblable à la précédente apparaît. A l'intérieur des deux camps opposés (les régions allemandes d'un côté et les régions méditerranéennes de l'autre), c'est le Bade-Wurtemberg et le Languedoc-Roussillon qui occupent les positions les plus éloignées l'une de l'autre. La totalité (100%) des ministères régionaux de la première région sont positionnés dans l'une ou l'autre des deux blocs les plus importants (B1 et B2) tandis que presque l'ensemble (85%) des équivalents fonctionnels de la région Languedoc-Roussillon se trouve dans les deux blocs les plus marginaux (B3 et B4). La Lombardie tout comme la région Rhône-Alpes sont toutes les deux plus proches du cas languedocien que des deux régions allemandes.

Tableau 4 Appartenance exprimée en terme d'équivalence (blocs par status) des acteurs privés régionaux (%)

	Allemagne		France		Italie	
	BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
B1 + B2	0	42,9	30,0	23,1	41,2	83,4
B3 + B4	100,0	57,1	70,0	76,8	58,8	16,6

Source: REGE, MZES, 1996

Si l'on considère maintenant la position occupée par les organisations privées, c'est-à-dire les organisations professionnelles et les différentes organisations consulaires, on obtient une

situation pratiquement opposée. En Bade-Wurtemberg, aucune de ces organisations ne figure parmi les deux blocs les plus centraux. En effet, à l'exception d'une organisation (le groupe de travail commun des chambres de commerce et d'industrie), toutes les organisations privées de ce Land se trouve située dans le dernier bloc le plus marginal (B4). A l'opposé, on trouve le cas de la Sicile. Ici, presque toutes ces organisations sont regroupées dans les blocs 1 et 2. Quant aux deux régions françaises, à la Lombardie et la Basse-Saxe, leur situation se rapproche à des degrés divers dans ce cas de figure plus de celle du Bade-Wurtemberg que de la Sicile.

Ces présentations faites, un dernier type d'analyse doit être envisagé, à savoir l'étude d'organisations individuelles dont la position est particulièrement centrale. Ceci peut être atteint en isolant les cinq organisations publiques et privées qui occupent les positions les plus centrales au sein de chacun des six réseaux régionaux si l'on utilise les mesures de centralisation obtenues sur la base des nominations indegrees. Ces mesures correspondent aux choix (nominations) faits par chaque organisation et reposent sur la somme des valeurs (sur une échelle d'importance allant de 1 à 6) obtenues par chaque organisation nommée. Cela donne des résultats qui varient de manière assez considérable d'une région à une autre. Dans certaines régions, une seule organisation privée appartient à la catégorie des acteurs centraux (Basse-Saxe, Rhône-Alpes) et dans ces deux cas, ces organisations n'occupent seulement que la quatrième ou la cinquième place dans le classement d'après le degré de centralité. Dans d'autres régions (Sicile, Languedoc-Roussillon) des organisations arrivent à se placer au second rang en terme de centralité.

Tableau 5 Mesure de centralité (indegrees) - des cinq organisations publiques ou privées occupant les positions les plus centrales au sein de chaque région (A = publics; P = privés)

	Allemagne		France		Italie	
	BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
1.	80,65 (A)	61,54 (A)	80,65 (A)	62,07 (A)	67,65 (A)	65,79 (A)
2.	58,06 (A)	42,31 (A)	64,52 (A)	48,28 (P)	58,82 (A)	60,53 (P)
3.	35,48 (P)	34,62 (A)	61,29 (A)	44,83 (P)	55,88 (P)	55,26 (A)
4.	25,81 (P)	30,77 (A)	48,39 (P)	44,83 (A)	47,06 (A)	52,63 (A)
5.	22,58 (A)	26,92 (P)	48,39 (A)	41,38 (A)	41,18 (P)	50,00 (P)

Source: REGE, MZES, 1996

D'une manière générale, les organisations les mieux placées (celles qui figurent dans la catégorie 1 de ce tableau) dans chacune des sub-populations des régions étudiées ont des fonctions équivalentes à celles de „ministères régionaux“, à savoir les ministères de l'économie en Bade-Wurtemberg et en Basse-Saxe, les conseils régionaux en Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon et le service de la présidence de la giunta regionali en Lombardie et en Sicile. Le ministère de l'économie en Bade-Wurtemberg, le conseil régional en Rhône-Alpes (avec tous

les deux un taux de centralité de 80,65%) sont toutefois plus centraux que par exemple le conseil régional en Languedoc-Roussillon. En règle générale, on constate peu de convergences pour ce qui est de l'organisation privée occupant la première place en terme de centralité dans nos six régions. Il s'agit du groupe de travail commun des chambres de commerce et d'industrie en Bade-Wurtemberg (troisième position) et en Basse-Saxe (quatrième position) ; de la chambre régionale de commerce et d'industrie en Rhône-Alpes (quatrième position) et en Languedoc-Roussillon (seconde position) ; de l'unincamere en Lombardie (troisième position), et de la federezione degli industriali della Sicilia en Sicile (seconde position). Dans quatre régions seulement on relève un deuxième acteur privé parmi les cinq organisations publiques ou privées les plus centrales. Il s'agit de nouveau d'organismes de type consulaire en Bade-Wurtemberg (chambre de métiers en quatrième position) et en Languedoc-Roussillon (chambres départementales de commerce et d'industrie en troisième position). Seules les régions italiennes comptent des organisations professionnelles dans ce groupe des cinq organismes les plus centraux : la Federlombardia, branche de la Confindustria en Lombardie (cinquième position) et, cas unique dans notre échantillon, la CGIL en Sicile, syndicat post-communiste qui compte parmi les plus importants syndicats italiens (cinquième position également).

Si l'on harmonise les valeurs au niveau de l'organisation la plus centrale de chaque réseau, il est alors possible de calculer la „distance“ relative séparant l'organisation publique la plus centrale de l'organisation privée également la plus centrale. Ces „distances“ sont représentées dans le tableau 5 :

Tableau 6 „Distances“ relatives après normalisation (en %) entre l'organisation A et l'organisation P les plus centrales pour chaque région.

BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
57,0	57,0	40,0	23,0	18,0	8,0

Source: REGE, MZES, 1996

Les acteurs privés les plus centraux des deux régions allemandes (chambres) arrivent tout juste à un taux de 0,43% de la centralité atteinte par les institutions publiques les plus centrales de ces deux régions, ce qui équivaut à une distance de 57 points. En Sicile, la situation est inversée : la Federezione degli industriali della Sicilia arrive à un taux de centralité qui représente 92% de celui atteint par l'organisation publique la plus centrale, le service du président de la Giunta regionale, ce qui correspond à une distance de seulement 8 points. La „distance“ entre acteurs publics et privés dans les six régions étudiées apparaît ainsi plutôt basse dans les régions de la frange méditerranéenne que dans les régions du nord ou du centre (Bade-Wurtemberg, Basse-Saxe et Rhône-Alpes).

En guise de première conclusion, on peut remarquer qu'il existe des situations où les pré-conditions formelles en matière de relations pour le fonctionnement satisfaisant d'un partenariat sont presque optimales, mais cependant où parallèlement la fiabilité, l'efficacité et la disponibilité des acteurs publics les plus centraux qui à vrai dire devraient initier et prendre la tête de tels arrangements entre la sphère publique et la sphère privée est tout sauf suffisante, comme c'est particulièrement le cas en Sicile. Ainsi que l'a déjà démontré une étude précédente (Grote, 1995) le fait même que des syndicats et autres organisations professionnelles obtiennent des indices de centralité très élevés par rapports aux autres organisations ne peut pas être pris comme un indicateur pour l'existence de formes régionales de corporatisme ou autres types de partenariat. Inversement, il existe certaines configurations où le gouvernement régional -ou ce qui en tient lieu- dépassent tous les autres pour ce qui est de la responsabilité et des capacités de management, ou pour utiliser une expression de Robert Putnam (1994) pour ce qui est de leur performances institutionnelles (institutional performance).

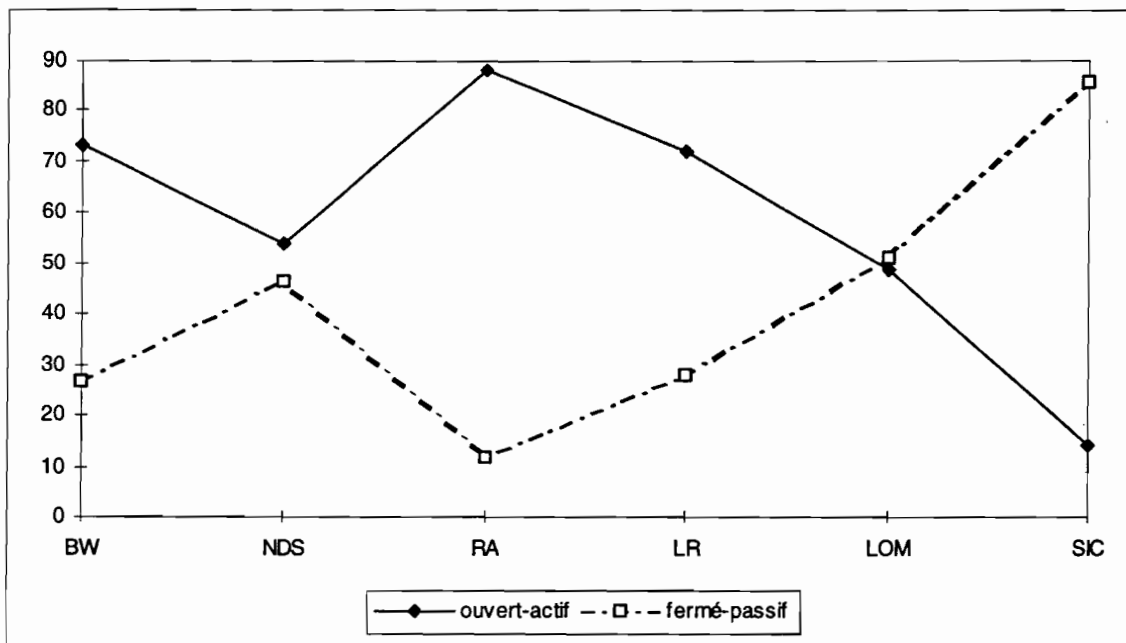
Néanmoins, pour exister tout simplement et pour contribuer à la fois à la modernisation des comportements organisationnels, le partenariat requiert plus semble t-il que l'existence de structures interorganisationnelles appropriées. Les données présentées ici suggèrent que l'existence d'un gouvernement régional fort et travaillant de manière efficace et doté d'un haut degré de légitimation et de capacités d'organisation est au moins aussi important que le sont une haute densité des relations au sein du réseau régional et des indices de centralisations plutôt équilibrés que cela soit en terme d'équilibre des réseaux que des organisations individuelles.

3.3 *Les relations entre la politique et la société*

Comme nous l'avons déjà indiqué précédemment, outre la dimension cognitive et la structure des contacts, une des dimensions importantes pour l'identification d'un style de politique est la relation existante entre l'état et la société civile, entre la politique d'une part et la sphère économique et sociale d'autre part. La question qui se pose est en effet la suivante : d'où vient l'initiative en ce qui concerne la solution de problèmes politiques ou économiques? Quelle est l'étendue de l'intervention de l'état dans la résolution de problèmes sociaux. Le type d'intervention de l'état dont il est ici question est couvert dans la plupart des concepts de styles de politiques par les qualificatifs d'état actif contre l'état réactif, voire passif. L'analyse des données REGE a pareillement permis de dégager deux types d'états différents en ce qui concerne les relations susmentionnées, types qui peuvent être regroupés sous le qualificatif de „fermé-passif“ et „d'actif-ouvert“ (cf. Knodt 1996). L'état „fermé-passif“ se distingue par le fait qu'il adopte une attitude fermée par rapport à la société civile et qu'il ne prend en compte les intérêts économiques et sociaux que de manière sélective. L'état „fermé-passif“ est comme

son nom l'indique rarement actif quand il s'agit de résoudre des problèmes touchant la société. A l'opposé de cette situation, on trouve une deuxième forme d'action étatique, ouverte aux initiatives en provenance des sphères économiques et sociales, un type d'état actif et engagé par nature et ne tenant rarement pas compte des divers intérêts économiques et sociaux, d'où son qualificatif d'état „actif-ouvert“. Le graphique reproduit ci-dessous reflète de manière intéressante la façon dont les personnes interrogées classent leur région selon les deux types distingués⁸.

Graphique 1 Relation entre la sphère privée et publique (%)



Source : REGE, MZES, 1996

Le graphique met ainsi en évidence -et ce de manière extrême- l'appartenance de la Sicile mais aussi d'autres régions comme la Lombardie à la catégorie dite de l'état „fermé-passif“. Plus des trois quart des personnes interrogées et ayant répondu à cette question sont de l'avis que les autorités régionales siciliennes sont tout à fait hermétiques aux intérêts émanants de la société civile régionale. Ils partagent par ailleurs l'impression que ces dernières ne laissent participer qu'un nombre réduit et soigneusement choisi de représentants d'intérêt (économiques et sociaux) participer à la dynamique de l'action publique régionale. L'implication sélective de groupes d'intérêt issus de la société civile caractérise de manière dominante le style en question, lequel n'en devient que plus évident si l'on prend en compte une autre variable du questionnaire REGE. Lorsque l'on demande aux personnes concernées si d'après elles la politique dans leur région est plutôt respectueuse des procédures établies ou au contraire marquée par les relations personnelles, plus des trois quart des acteurs ont

⁸ Les résultats présentés ci-dessus ont été calculés sur la base d'un index statistique regroupant différentes variables contenues dans la question „Comment pourriez vous caractériser la politique menée dans votre région?“.

également répondu que la politique sicilienne avait une dimension clientéliste indéniable, ce qui confirme l'implication sélective à caractère clientéliste de la société civile dans le processus politique en Sicile. Une autre caractéristique des réponses au sujet de la politique sicilienne est que celle-ci est majoritairement perçue comme étant traditionnelle et peu innovatrice, ce qui accentue l'estimation de l'action de l'état comme relevant d'un style de politique „réactif-passif“. Une autre raison pour les résultats élevés obtenus par la Sicile et par la Lombardie (bien que les deux types de style de politique cohabitent dans cette région presque à égalité, le taux de réponse dans la catégorie „fermé-passif“ est élevé par comparaison aux autres régions) se trouve dans la manière dont la représentation des intérêts est organisée en Italie.

Dans son article sur les groupes d'intérêt et la consolidation démocratique en Europe méridionale (1995), Schmitter décrit les particularités de la représentation d'intérêt dans les pays d'Europe du sud. Deux de ces particularités éclairent de manière intéressante les résultats que nous venons de présenter. Comme le montre Schmitter, le système de représentation des intérêts en Europe du sud est extrêmement fragmenté. A l'image du système des partis, la grande diversité des organisations professionnelles constitue à ce sujet un cas extrême. D'autre part, Schmitter soulève la question de la politisation de la représentation d'intérêt par les partis politiques. Dans le cas des régions italiennes, on assiste à une forte sélectivité en matière d'implication des organisations professionnelles similaire aux résultats de la Sicile, et ce malgré l'attribution de compétences élargies dans le cadre des statuts régionaux et malgré la multiplicité des points de contact politiques, et ce à cause de l'influence passée de la démocratie chrétienne sur le système politique italien.

Pour ce qui est de la deuxième sorte de style, c'est dans la région Rhône-Alpes que l'on trouve le taux d'appréciation pour la catégorie état „ouvert-actif“ est le plus fort, suivi par le Bade-Wurtemberg et la région Languedoc-Roussillon. Les résultats élevés des deux régions françaises dans lesquelles les personnes interrogées qualifient majoritairement les activités de l'état comme étant actif, ouvert et peu sélectif doivent être vraisemblablement mis sur le compte des deux principes dirigeants que sont l'étatisme et l'égalitarisme. L'intégration des forces économiques et sociales se fait entre autre dans le cadre du Conseil Economique et Social, institution régionale rattachée au Conseil régional et où la collaboration entre les représentants des syndicats et du patronat se trouve institutionnalisée. Le principe d'égalité est reflété à travers le faible taux de réponse à la question demandant si d'importants groupes d'intérêt économiques et sociaux se trouvaient exclus lors de l'organisation des politiques. Aucune des représentations d'intérêt organisées ne doit être privilégiée par rapport aux autres lors de l'élaboration des politiques, et aucune n'en doit être exclu. Un principe dont la validité se trouve confirmée par les réponses au questionnaire. Pour ce qui est du caractère „ouvert-actif“ plus fort en Rhône-Alpes que dans la région Languedoc-Roussillon qui sert de comparaison, on peut l'expliquer par la tradition industrielle rhône-alpine qui veut également

que les relations entre représentants du patronat et des employés d'une part, et le patronat et les pouvoirs publics régionaux d'autre part soient depuis longtemps formalisées. A côté de cela, des accès informels à l'organisation de la politique dans la région ont pu être établis, ce qui explique que la médiation d'intérêt puisse se faire de manière consensuelle et sans exclusion. En Languedoc-Roussillon, région beaucoup moins industrialisée, les acteurs privés semblent y trouver plus difficilement accès, au moins pour ce qui est des relations non institutionnalisées. Cette constatation est appuyée par deux autres résultats de l'enquête REGE. Alors qu'il leur été demandé de caractériser la politique dans leur région, 66,7% des personnes interrogées décrivaient la région Languedoc-Roussillon comme étant plutôt marquée par les relations personnelles et 72,5% comme étant plutôt conflictuelle. Les réponses en Rhône-Alpes s'inscrivent plutôt en contrepoint de cette tendance : 56,8% des personnes interrogées estiment que la politique menée dans leur région est marquée par les relations personnelles et 28,2% seulement qu'elle est conflictuelle.

Pour ce qui est de la Basse-Saxe, ce n'est pas tellement la variation par rapport à la tendance générale qui est ici intéressante que la différence par rapport à la situation en Bade-Wurtemberg, de même que le grand nombre d'acteurs rangeant leur région dans la catégorie „fermé-passif“. Les relations entre l'état et les représentants des groupes d'intérêt est généralement décrite comme étant fortement formalisées ainsi que plutôt sélective. Du fait du haut niveau d'intégration effectué par le système des organisations professionnelles dans le fonctionnement de la politique régionale, cette sélectivité ne constitue toutefois par un problème (Van Waarden 1995: 345). Le haut pourcentage obtenu par la catégorie „fermé-passif“ en Basse-Saxe en comparaison des résultats du Bade-Wurtemberg, peut être expliqué à la lumière d'interviews menées dans cette région en complément de l'enquête REGE et desquelles il ressort qu'en de nombreux points les représentants de l'économie régionale se sentent exclus de la dynamique de l'action publique dans la région. Cette attitude sceptique des acteurs privés à l'encontre des autorités régionales se traduit par une approbation beaucoup moins forte qu'en Bade-Wurtemberg de la politique menée par le gouvernement régional, ainsi qu'il en ressort des réponses à la question de l'enquête REGE demandant si les priorités fixées par le gouvernement régional en matière de politique de développement allaient dans le bon sens.

3.4 *Les styles de politique comme facteur explicatif*

Une fois présentés les résultats obtenus pour chacune des dimensions de styles de politique, il convient maintenant d'effectuer un rapprochement entre ces variables et l'attitude des acteurs régionaux par rapport au principe de partenariat tel qu'il est proposé dans la politique régionale européenne. Ainsi, lorsque l'on se penche sur l'attitude des acteurs régionaux

particulièrement intéressés par l'offre européenne de partenariat au sens large (coopération public/privé, échange d'expérience), on constate l'existence d'un parallèle significatif entre par exemple le caractère „fermé-passif“ des relations entre acteurs privés et publics qui prédomine dans les deux régions italiennes (cf. le graphique 2) et le fort intérêt qu'elles manifestent à l'égard du partenariat communautaire (81% de réponses affirmative en Lombardie et 63% en Sicile), un parallèle qui peut être interprété comme la recherche d'un mode de résolution des problèmes dont l'absence se fait sentir en Lombardie, et encore plus en Sicile.

Tableau 7 Pourcentage des réponses affirmatives à l'index „Partenariat communautaire“⁹

	BW	BS	RA	LR	LOM	SIC
Partenariat au sens large (Total réponses affirmatives et négative = 100%)	53,1%	41,1%	58,1%	44,5%	81,8%	63,1%
Partenariat stricto sensus (Total réponses affirmatives et négative = 100%)	10%	11,6%	10,3%	11,8%	51%	38,5%

Source : REGE, MZES, 1996

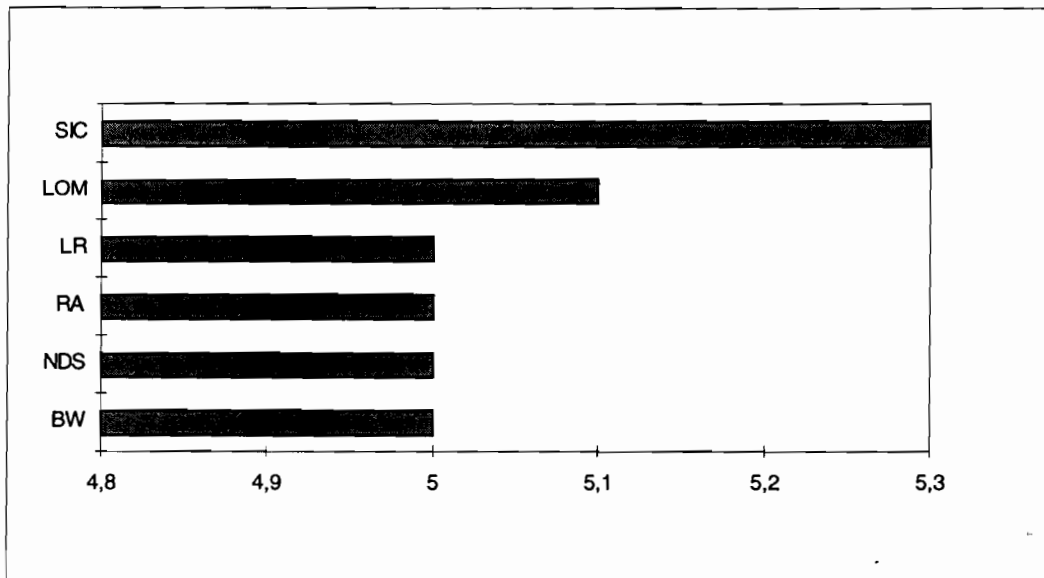
Si l'on s'en tient au principe du partenariat stricto-sensus, à savoir uniquement l'offre par la Commission de nouvelles formes attractives de partenariat public/privé, deux grands types d'attitude peuvent être dégagés des réponses : un grand intérêt de la part, là encore, des régions italiennes (51% de réponses positives en Lombardie, 38,5% en Sicile), alors que pour les autres régions cette offre ne suscite qu'un intérêt des plus marginaux (Bade-Wurtemberg 10%, Basse-Saxe 11,6%, Rhône-Alpes 10,3%, Languedoc-Roussillon 11,8%), la participation aux programmes communautaires apparaissant pour eux surtout recommandable à cause des sources de financement supplémentaires qu'elle offre¹⁰. On constate par ailleurs à cet effet que les acteurs de la région Rhône-Alpes et du Bade-Wurtemberg qui manifestaient un intérêt prononcé pour le partenariat communautaire au sens large du terme sont en fait surtout intéressés par les échanges d'expérience avec l'extérieur et beaucoup moins par le principe de partenariat à l'intérieur de la région. Ces réponses reflètent en fait en grande partie l'attitude prédominante dans ces régions par rapport au principe même du partenariat, ce qui souligne l'importance de la dimension cognitive dans l'appréhension de principes directeurs comme le

⁹ Index = réponse positive à la question de savoir si la participation à une mesure communautaire est recommandable parce qu'elle favorise les échanges d'expérience, ou réponse positive à la question de savoir si la participation à une mesure communautaire est recommandable parce que la Commission propose de nouvelles formes attractives de partenariat public/privé dans les régions.

¹⁰ Alors que d'une manière générale, l'accès à des sources de financements supplémentaires arrive de loin en tête des avantages offerts par la participation et ce dans quasiment toutes les régions, on constate deux grandes tendances qui confirment l'importance de la distinction entre type d'acteurs: - l'argument financier est plus important pour les acteurs publics que pour les acteurs privés, sauf dans les régions françaises où les réponses restent stables d'une catégorie à une autre. - inversement, l'échange d'expérience et la coopération interrégionale sont plus souvent nommées par les acteurs privés, sauf en Rhône-Alpes et en Sicile, où curieusement l'argument de l'échange d'expérience est plus important pour les acteurs publics que privés. Il est intéressant de constater à ce sujet qu'il existe souvent un lien entre l'attitude favorable au partenariat en règle générale et la perception de la coopération interrégionale ainsi que de l'échange d'expérience chez les individus.

partenariat initié par les politiques européennes. Invités à se prononcer sur le fait de savoir si la coopération entre pouvoirs publics et acteurs privés devait être davantage prise en considération dans leur région (question faisant office de question de contrôle), les acteurs italiens se démarquent pareillement des autres régions allemandes et françaises :

Graphique 2 Attitude favorable à la coopération entre les pouvoirs publics et le monde de l'économie (Moyenne obtenue sur une échelle ascendante de 1 à 6)



Source : REGE, MZES, 1996

Les acteurs lombards et siciliens qui déplorent plus que les autres l'absence de partenariat dans leur région plébiscitent celui-ci parmi les offres de la politiques régionale européenne. Il s'agirait donc dans ce cas d'une forme de compensation. D'autre part, en ce qui concerne cette autre dimension des styles qu'est la structure des contacts entre acteurs, la densité des réseaux régionaux ainsi que leur caractère équilibré ou non semblent également intervenir dans la définition de l'attitude adoptée. Disposant d'un réseau de contacts plus dense en quantité qu'en qualité, les réseaux régionaux lombards et siciliens n'ont pas d'acteurs régionaux suffisamment centraux et efficaces pour assurer le management d'un tel partenariat (*cf.* les tableaux 2 à 5). Quant aux motivations des autres régions, elles diffèrent certainement et ne peuvent pas être seulement expliquées par la nature majoritairement „ouvert-actif“ de leurs relations. Plus que la structure des relations existantes (forte distance entre organisation privées et publiques les plus centrales, *cf.* tableau 6¹¹), il semble bien que ce soit la dimension cognitive qui dans le cas présent exerce une influence décisive.

La nature même du principe de partenariat nous oblige toutefois à ne pas nous limiter à des résultats aussi généraux mais plutôt à prendre en considération les éventuelles variations

¹¹ Le résultat de la région Languedoc Roussillon étant ici difficile à interpréter, notamment du fait de l'absence de réponse de la part de la préfecture de région, institution centrale si il en est.

d'attitude entre les deux grandes catégories d'acteur établies, ceci afin de mettre en évidence les lignes de conflits d'intérêt qui peuvent exister à ce sujet.

On constate alors trois types d'attitude différente : Les acteurs publics des régions allemandes qui sont de toute façon majoritairement favorables au principe et qui ont une bonne expérience de son fonctionnement dans leur région (meilleure en fait en Bade-Wurtemberg qu'en Basse-Saxe) montrent peu d'intérêt pour son application dans le cadre des fonds structurels européens, qui de toute façon ne les concerne que peu par rapport aux autres régions étudiées. De leur côté les acteurs publics régionaux français sont opposés au principe même de partenariat (soit parce que sa mise en pratique signifierait pour eux un partage de leurs prérogatives, ou plus vraisemblablement encore par ce qu'il est contraire à la tradition administrative dominante) et négligent de manière conséquente dans leurs préférences cette caractéristique des politiques communautaires ; quant aux régions italiennes, où des tentatives infructueuses de mise en place d'un tel partenariat dans les régions ont échoué, celle-ci voient certainement dans l'offre communautaire une possibilité particulièrement intéressante de compenser l'absence de partenariat dans la région.

On obtiendrait ainsi l'explication causale (mais bien entendue non exclusive) suivante : du point de vue des acteurs publics, en Bade Wurtemberg et en Basse-Saxe le partenariat est déjà pratiqué et fonctionne de manière satisfaisante, ce qui fait que l'offre partenariale de la communauté n'apparaît pas comme prioritaire ; en Rhône-Alpes et en Languedoc-Roussillon, il n'existe pas de partenariat au sens communautaire du terme, mais d'autres mécanismes de solution des conflits entre la sphère privée et publique qui fonctionnent de manière satisfaisante, ce qui fait que l'offre communautaire de partenariat n'est là aussi pas prioritaire; alors qu'en Lombardie et en Sicile, les acteurs publics eux-mêmes ressentent l'absence et par la même occasion le besoin de ces pratiques au niveau régional et se tourne à cet effet en grand nombre vers l'offre communautaire.

L'effet rétroactif

Sachant que la notion de partenariat est un principe central de la politique régionale communautaire, tant dans sa dimension territoriale que fonctionnelle, une hypothèse intéressante voudrait que l'implication des acteurs régionaux dans cette politique ait une influence positive sur leur attitude par rapport à ce concept dont ils ont pu, -du moins en théorie- faire l'expérience au cours de leur participation à des programmes ou initiatives communautaires.

Or, si l'on compare les réponses toutes catégories confondues à la question susmentionnée (échantillon générale) sur la partenariat avec les réponses à cette question des acteurs ayant participé à la politique régionale communautaire (sous-échantillon), on ne constate aucune différence notable entre les deux types de résultats. La situation est en revanche tout à fait différente si l'on considère les réponses des deux grandes catégories spécifiques que sont les acteurs privés et les acteurs publics. L'étude des réponses données par les participants à la politique structurelle comparées à celles de l'échantillon général toutes catégories confondues montre que les acteurs privés sont là encore en général plus favorables au partenariat que les acteurs publics. De plus, la participation à la politique régionale européenne semble agir comme un démultiplicateur de l'attitude favorable au partenariat, la part des acteurs privés favorables au partenariat chez les „euro-participants“ augmentant de 12% en Rhône-Alpes, 13% en Languedoc-Roussillon, 12% en Lombardie et de -seulement- 4% en Sicile. Alors qu'aucune différence véritablement significative n'est perceptible entre les deux régions françaises, l'attitude des acteurs privés siciliens se démarque sensiblement de celle de leurs homologues lombards. D'autre part, les fonds structurels communautaires ne jouant pas un grand rôle en Bade-Wurtemberg, il n'est pas étonnant de constater qu'aucune différence n'est visible entre les „euro-participants“ et les autres. A l'opposé, l'attitude favorable manifestée en Basse-Saxe est elle moins forte (- 10%) chez ces mêmes „euro-participants“, vraisemblablement à cause du niveau de toute façon favorable au partenariat et également à cause de l'existence de problèmes importants rencontrés par les acteurs de cette région lors de la participation à des programmes communautaires (cf. Larat 1996).

En ce qui concerne les acteurs publics, la participation à la politique régionale communautaire n'a aucun effet démultiplicatoire, bien au contraire, puisque le principe de partenariat semble rebuter encore plus les „euro-participants“ publics. Seule exception, le Land de Bade-Wurtemberg dans lequel 77,8% des acteurs publics participants se déclarent en faveur du partenariat, soit quelques 17% de plus que la moyenne générale, toutes catégories d'acteurs confondues, un résultat supérieur à celui des acteurs privés participant à la politique régionale européenne et qui tendrait à indiquer que le principe de partenariat tel qu'il est mis en oeuvre dans la politique européenne régionale correspond tout à fait aux principes généraux qui guident d'une manière générale l'action publique dans cette région par rapport aux acteurs privés.

4. En guise de conclusion

Deux grands enseignements peuvent être tirés de cette démonstration. Outre l'absence de liens causaux systématiques et généraux, on constate tout d'abord, que si la notion de styles de

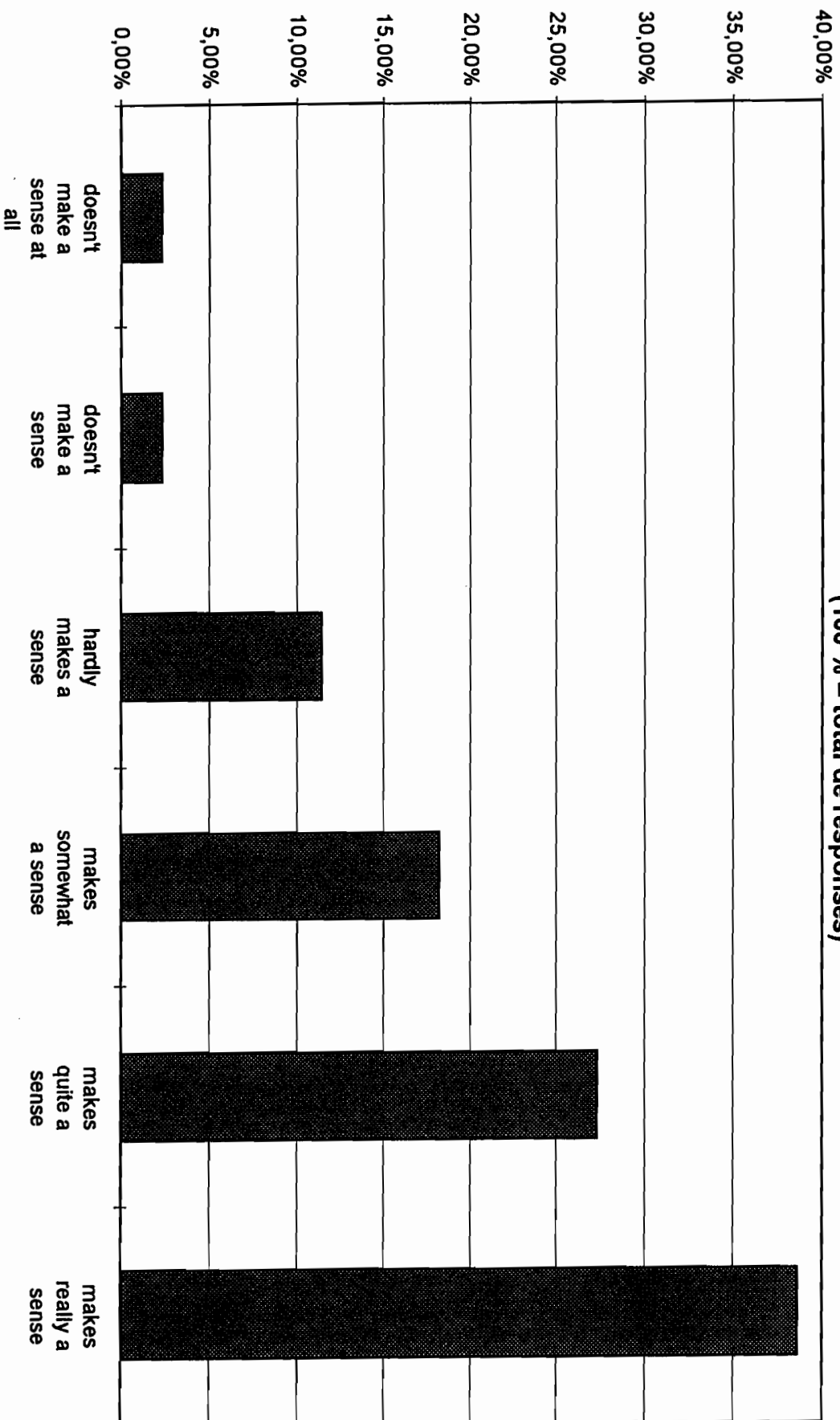
politique peut-être d'une certaine utilité pour expliquer certains comportements au niveau régional, il est en revanche difficile de parler de véritables styles régionaux. La proximité des résultats entre les régions membres d'un même pays (nous avons vu que les comparaisons fonctionnaient le plus souvent par paires de régions appartenant à un même pays) plaide pour l'existence de styles de politique nationaux, à l'intérieur desquels on peut constater certaines variations d'intensité ou de portée, mais où les tendances diamétralement opposées sont très rares. En d'autres termes les variations entre les régions sont en règle générale moins grandes entre régions d'un même pays que par rapport aux régions étrangères. Il faut certainement y voir la marque de la prégnance du niveau national, aussi bien pour ce qui est des traditions et conceptions générales du fonctionnement de la politique, que pour la détermination des structures relationnelles à travers la situation institutionnelle et constitutionnelle nationale. En ce sens, l'Europe des régions, ou en tout cas d'une Europe des régions suffisamment autonomes pour disposer chacune de leur propre style de politique est encore loin d'être une réalité.

D'autre part, nous avons vu comment une ressource immatérielle proposée par les politiques communautaires pouvait trouver un écho différent selon les catégories d'acteurs concernés, et surtout selon la situation dans la région en question. Cela montre que les initiatives communautaires visant à moderniser les régions et l'organisation des relations en leur sein sont en fait limitées. Ceci, étant donné que les autorités européennes ne peuvent pas influencer la façon dont ces ressources seront perçues et prises en considération, puisque ces attitudes correspondent en fait en partie - nous venons de le voir - à l'existence de styles de politique particuliers. A la question de savoir quel est l'impact exact de ces styles par rapport aux autres facteurs explicatifs, et à l'intérieur de ces styles quelle dimension est la plus importante, il est malheureusement impossible de répondre. Toutefois l'intérêt des parallèles que l'analyse en termes de styles permet de mettre en évidence mérite d'après nous qu'ils soient pris en considération.

Bibliographie

- Colletis, Gabriel. 1994. Die Region Rhône-Alpes - endogene Entwicklung und externe Kooperation, zwei komplementäre Aspekte einer Modernisierungspolitik, in: Bullmann, Udo (sd): Die Politik der Dritten Ebene; pp. 161-172.
- Feick, Jürgen/ Jann, Werner, 1988: "Nations matter"-Vom Eklektizismus zur Intergration in der vergleichenden Policy-Forschung?, in: Schmidt, Manfred G. (sd): Staatstätigkeit, PVS-Sonderheft; pp.196-220.
- Freeman, Gary P., 1985: Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation, in: Journal of Public Policy Vol. 5, 4; pp.467-496.
- Grote, Jürgen R. 1991. Networking; un nuovo approccio all'analisi delle interdipendenze tra attori locali. in: Il nuovo governo locale; No. 1/1991; Milano, Franco Angeli; pp. 3-37.
- Grote, Jürgen R. 1995. Réseaux de politiques ou échange clienteliste des métaphores à l'évaluation des relations Etat-société. in: Pôle Sud-*Revue de Science Politique*. No 3/1995.
- Grote, Jürgen R. 1996. Structure and Power Differentials of Interorganizational Networks in Nine European Regions. Paper presented at the final workshop of REGE „Regions as political actors in the context of European integration“ at the Mannheim Centre for European Social Research (MZES), University of Mannheim, May 6-7, 1996.
- Knodt, Michèle, 1997: Regionale Politikstile: Konvergenzen und Divergenzen in der Europäisierung der Regionen, in: Kohler-Koch, Beate (sd): Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen: Leske + Budrich
- Knodt, Michèle, 1996a: Regionale Politikstile in einem Europa der Regionen. in: *WeltTrends*, H.11., Regionen in Westeuropa; pp. 83-106
- Larat, Fabrice, 1997: Veränderung durch Erfahrung: Regionale Reaktion auf europäische Politik. in: Kohler-Koch, Beate (sd): Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen: Leske + Budrich
- Mayntz, Renate. 1991. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. MPIFG Discussion Paper 91/8. Köln: Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung.
- Putnam, Robert (with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti). 1994. Making Democracy Work. Civic Traditions on Modern Italy. Princeton/New Jersey: Princeton University Press.
- Richardson, Jeremy (sd), 1982: Policy Styles in Western Europe, London: George Allen & Unwin.
- Richardson, Jeremy; Gustaffson, Gunnel, and Jordan, Grant, 1982: The Concept of Policy Style, in: Richardson, Jeremy (sd): Policy Styles in Europe, London: George Allen & Unwin; pp. 1-16.
- Rosenau, James/Czempiel, Ernst-Otto (sd), 1992: Governance without Government. Order and Change in: *World Politics*, Cambridge.
- Schmitter, Philippe C., 1995: Groupes d'intérêts et consolidation démocratique en Europe méridionale, in: *Pôle Sud* 4, L'Europe au Sud, 3; pp. 5-37.
- Van Waarden, Frans, 1992: The Historical Institutionalization of Typical National Patterns in Policy Networks between State and Industry. A comparison of the USA and the Netherlands, in: *European Journal of Political Research*, 21; pp. 131-162.
- Van Waarden, Frans, 1993: Über die Beständigkeit nationaler Politikstile und Politiknetzwerke. Eine Studie über die Genese ihrer institutionellen Verankerung, in: Czada, Roland/ Schmidt, Manfred G. (sd): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, Opladen: Westdeutscher Verlag; pp. 191-212.
- Van Waarden, Frans, 1995: Persistence of national policy styles: A study of their institutional foundations, in: Unger, Brigitte/ Waarden, Frans van (sd): *Convergence or Diversity?*, Aldershot: Avebury; pp. 333-373.
- Vogel, D. 1986: National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca.

annex 1/1
Attitude des acteurs publics de la région BW / à la coopération
(100 % = total de réponses)



annex 1/2
Attitude des acteurs publics de la région RA / à la coopération
(100 % = total de réponses)

