

ROBERT D. PUTNAM, ROBERT LEONARDI  
RAFFAELLA Y. NANETTI, FRANCO PAVONCELLO

## *L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien\**

### I. — INTRODUCTION

Les essais de création d'institutions politiques nouvelles ne manquent pas. Mais le succès, c'est-à-dire la création d'une institution nouvelle qui atteigne largement et efficacement ses objectifs, et satisfasse de multiples parties prenantes, est chose rare. Pourquoi certaines nouvelles institutions sont-elles un succès et d'autres un échec ? Comment fait-on pour définir le « succès institutionnel » ou « l'échec institutionnel » ? Et quand nous employons ces termes, nous avons à l'esprit la façon dont les institutions remplissent leur rôle de centre de prise de décision politique, et de mise en œuvre des programmes politiques.

Bien que la « performance » institutionnelle soit l'ultime variable dépendante de la Science politique, les évaluations comparatives de cette variable sont pratiquement inexistantes. Les difficultés de mesure, au sens étroit du terme, sont un obstacle important, mais plus graves encore sont les difficultés conceptuelles et même philosophiques. Bien que nous portions tous des jugements sur les performances des gouvernements, en tant que citoyens et observateurs ordinaires, nous sommes enclins, en tant que chercheurs en Science politique, à une éthique relativiste. Nous sommes sensibles à la multiplicité des intérêts et des objectifs qui font partie de tout processus politique, et conscients de la diversité des critères sur lesquels on peut juger telle manière de gouverner ; toutefois, si nous voulons commencer à éprouver les théories de l'institutionnalisation,

\* Traduit de l'anglais par Marie-Pierre PERRAULT.

(c'est-à-dire pourquoi certaines institutions réussissent et d'autres échouent), nous devons trouver des mesures systématiques du fonctionnement institutionnel.

## II. — LE RÉGIONALISME ITALIEN

Nous examinerons le cas spécifique de la mise en place des institutions régionales dans toute l'Italie en 1970, politique que Sydney Tarrow a justement considérée comme : « Une des rares tentatives de création de nouvelles institutions représentatives entreprises récemment par les Etats-nations occidentaux » (1). Cette expérience de gouvernement régional constitue l'une des évolutions les plus remarquables de la vie politique et des méthodes de gouvernement durant les trente ans que compte la République italienne.

Le 7 juin 1970, les élections de quinze nouveaux conseils régionaux eurent lieu en Italie, marquant l'aboutissement de vingt ans de lutte intense. Dans le cadre de la Constitution de 1948, les régions s'étaient vues attribuer des pouvoirs dans les domaines de la Santé, du Logement, de l'Urbanisme, de l'Agriculture, de l'Education et des Travaux publics. Peut-être plus important que ces pouvoirs législatifs et fiscaux des régions, il était envisagé d'en faire des organes de décision suffisamment proches des citoyens pour être à leur écoute, mais suffisamment vastes pour être efficaces. Les dispositions constitutionnelles entrèrent en vigueur presque immédiatement dans cinq régions à « statut spécial », situées le long des frontières nationales, en Sicile et en Sardaigne. On y craignait en effet le développement des tendances séparatistes. Mais la création des autres régions ordinaires (où résidait 85 % de la population italienne) se heurta à une intense résistance politique (2).

Pourtant à la fin des années 60, le centralisme sclérosé du gouvernement italien, un intérêt naissant pour la planification régionale et un glissement à gauche de la politique nationale, créaient le climat favorable et permettaient l'adoption de la législation de mise en œuvre et l'élection des premiers conseils des quinze régions « ordinaires ». Durant les premières années, chaque conseil procéda à l'élection d'un président régional et d'une junte (ou bureau), et adopta un statut régional qui fixait l'organisation, les procédures

(1) Sidney Tarrow, *Local Constraints on Regional Reform : a Comparison of Italy and France*, *Comparative Politics*, v. 7, p. 36 (octobre 1974).

(2) Robert Leonardi, Robert D. Putnam, Rafaella Nanetti, *Devolution as a political process : the case of Italy*, *Publius* (prévu pour 1981).

et les domaines propres à l'institution régionale. Le gouvernement commença des transferts de fonds, de pouvoirs et de personnel. Toutefois, même à ce stade avancé, la lutte qui assurerait aux nouveaux gouvernements un financement adéquat et une délégation des pouvoirs de l'Etat était loin d'être terminée. Ce n'est qu'au cours de l'été 1977, deux ans après le début du second mandat législatif de cinq ans, qu'un accord fut conclu au niveau national, transférant aux régions d'importantes fonctions de plusieurs ministères, en particulier dans le domaine de l'Agriculture et des Travaux publics, ainsi que celles de centaines d'organes semi-publics. Pendant ce temps, des réformes plus ou moins indépendantes avaient commencé à transférer aux régions la responsabilité des hôpitaux et du service de sécurité sociale et leur accordait un contrôle partiel de l'aménagement du territoire et de la planification économique et structurelle, y compris les très vastes activités de la *Cassa per il Mezzogiorno*.

Au cours de ces années, la totalité des fonds attribués aux régions s'accrut de manière exponentielle, passant en gros de 1 milliard de dollars en 1973 à 5 milliards de dollars en 1976, fournis à plus de 90 % par l'Etat sous forme de « transferts à but spécifique » et « transferts à but général ». L'ensemble des recettes régionales représentent maintenant presque le quart de l'ensemble des dépenses publiques de l'Italie. Il est clair que l'autonomie régionale reste limitée, mais elle a suscité et encouragé une classe politique ambitieuse, qui enracine sa légitimité dans les suffrages populaires et dans le vaste consensus des grands partis nationaux en matière régionale. Il ne s'agit donc pas d'un simple exercice de décentralisation administrative.

Le régionalisme était au centre du débat depuis la création de l'Etat italien, et une grande diversité d'objectifs avait été avancée par les partisans de la réforme. Les modérés voyaient dans la décentralisation le moyen d'accroître l'efficacité administrative, les régionalistes du Sud le moyen d'accélérer le développement économique et social des régions arriérées ; l'idée d'autonomie régionale séduisait particulièrement les groupes tenus à l'écart des décisions politiques, quels qu'ils soient : les catholiques au début du siècle et, après la guerre, les communistes. Les courants populistes proclamaient que des gouvernements régionaux « garantiraient un développement plus profond et plus réel de la démocratie, puisqu'ils seraient plus directement et mieux liés au peuple » (3). Dans les années 60, les

(3) Palmiro TOGLIATTI, leader du PCI après-guerre, cité par Percy A. ALLUM et G. AMYOT, *Régionalism in Italy : Old wine in new bottles*, *Parliamentary affairs*, v. 24 (hiver 1970-1971), p. 56.

technocrates progressistes soutenaient que les régions étaient l'élément nécessaire à une planification socio-économique rationnelle, et pouvaient ouvrir la voie à « une nouvelle manière de faire de la politique », plus pragmatique et moins idéologique que le style traditionnel de la politique italienne. Bref, à leur naissance, les partisans et supporters des nouvelles institutions régionales annonçaient leur destinée en termes presque messianiques.

L'expérience italienne présente un trait d'une importance cruciale pour l'étude de l'institutionnalisation : bien que les régions ordinaires soient toutes dotées du même vaste mandat institutionnel et virtuellement du même modèle organisationnel, elles ont été mises en place dans des contextes sociaux, économiques et politiques d'une diversité extraordinaire.

Socio-économiquement les régions se déploient de la Lombardie post-industrielle au nord, une région qui, par tous les critères, se place au rang des régions les plus développées du globe, à la Basilicate, une région aussi misérable et sous-développée que des pays du Tiers Monde comme le Nicaragua ou la Guinée-Bissau. En termes politiques, nous passons de l'Emilie-Romagne, boucle de la ceinture rouge, contrôlée par les communistes depuis plus de trente ans et terre d'élection du militantisme radical depuis sa libération de la domination papale, à la Vénétie, cœur de l'Italie « Blanche », traditionnelle sur le plan culturel, et dévotement catholique, et enfin à la Calabre où les modèles politiques sont paroissiaux, clientélistiques, et même féodaux. Certaines régions, par exemple le Latium, dominé par Rome capitale hydrocéphale, ont été submergées par des vagues successives et traumatisantes d'immigration et soumises au cours des dernières années à des changements sociaux douloureux, alors que d'autres, telle l'Ombrie voisine, demeuraient relativement paisibles, à l'écart des grands bouleversements démographiques de l'après-guerre. Le milieu est presque idéal pour une étude *in vitro*.

Commençant en 1970, nous avons suivi avec attention le développement des six gouvernements régionaux suivants : Lombardie, Vénétie, Emilie-Romagne, Latium, Pouilles et Basilicate, choisis avec soin pour représenter un véritable échantillon des diversités régionales. Nous avons cherché à réunir et à intégrer des informations qui portent à la fois sur les attitudes et le comportement, les individus et les institutions, les « inputs » et les « outputs ». Nous avons, en particulier, eu des entretiens approfondis avec plus de deux cents conseillers régionaux, auxquels nous avons ajouté une enquête en deux phases, en 1970 et en 1976, auprès d'une centaine d'entre eux. En 1976, nous avons interviewé une centaine « d'observateurs »

sélectionnés parmi les hommes d'affaires, les militants syndicaux, les dirigeants agricoles, les maires, les journalistes, les notables, les fonctionnaires à l'échelon régional et national. Nous avons renouvelé l'opération en 1977, interrogeant cette fois des échantillons de l'électorat national. Nous avons analysé le contenu de plus de mille lois élaborées par ces six régions de 1970 à 1977. Nous avons mené sur le terrain des études sur la planification régionale, nous avons rassemblé les éléments documentaires et statistiques sur le fonctionnement administratif et la gestion budgétaire de ces six régions. L'objectif était de connaître ces six régions à fond.

Nous avons alors commencé à évaluer le rendement institutionnel des quinze régions « ordinaires » en nous basant sur les concepts et les mesures de capacité institutionnelle établis au cours de notre étude des six cas types. Nous pensons que la méthode dialectique, qui consiste à entrecroiser une connaissance en profondeur des six régions types et une expérience de plus grande envergure reflétée par l'ensemble des quinze régions, constitue une approche optimale de l'étude du fonctionnement institutionnel. Le présent article s'inspire et de l'étude la plus vaste, et de la plus approfondie (et parfois de l'étude des cinq régions à statut spécial), mais nous mettons spécialement l'accent sur l'échantillon des quinze régions.

### III. — RÉSULTATS PRÉLIMINAIRES DE L'ÉTUDE

Qu'avons-nous découvert jusqu'à présent dans l'étude de nos six régions types ?

a) *La croissance d'un consensus pragmatique.* — Nos enquêtes près des conseillers régionaux ont montré une dépoliarisation idéologique dramatique entre 1970 et 1976, due tout d'abord à un recul des positions politiques d'extrême-gauche. Bien plus, nos entretiens avec et les conseillers et les observateurs mirent en évidence un changement significatif du climat politique dans les régions : une tendance à rejeter les approches doctrinaires et conflictuelles au profit d'une approche coopérative et gestionnaire, une tendance à insister non plus sur une réforme sociale radicale mais sur le besoin de « bien gouverner », non plus sur l'articulation des intérêts mais sur leur agrégation, non plus sur une justice sociale distributive prodigue mais sur les problèmes de production et d'efficacité (4).

(4) R. LEONARDI, *Polarizzazione o convergenza nel sistema politico italiano ?*, cité dans *La Politica nell'Italia che cambia* de Alberto MARTINELLI et Gianfranco PASQUINO (Milan, Feltrinelli, 1978), pp. 299-319.

b) *La lutte mouvementée pour l'autonomie.* — Les premières années, les relations des régions avec l'État se caractérisèrent et par des combats singuliers, et par des attaques groupées. Dans les combats singuliers, l'État remporta des victoires « bancales ». De fait, tous les protagonistes admettent que les relations administratives entre le Centre et la Périphérie sont protocolaires, antagonistes et improductives. Par ailleurs, la coopération entre les gouvernements régionaux, de même que le régionalisme populaire engendrèrent de fortes pressions politiques en faveur d'une décentralisation plus effective. Elles aboutirent en 1977 à une dévolution significative de pouvoirs, de fonds et de fonctionnaires supplémentaires (5). Bien plus, en terme d'organisation interne des partis, les six premières années furent marquées par une nette progression de l'échelon régional en termes d'influence et d'autonomie.

c) *L'enracinement.* — En 1976, les nouvelles institutions régionales soulevaient chez les administrés un intérêt et une satisfaction croissants. En 1977, notre enquête nationale montre une forte progression de la « visibilité » de la nouvelle institution depuis 1972. Même si la politique de nombreux gouvernements régionaux entraînait pas mal de mécontentement, la nouvelle institution à peine âgée de six ans était plus respectée que le gouvernement national, et presque aussi respectée que la commune. Fait encore plus frappant, un public régional attentif, constitué de leaders syndicaux, de banquiers, d'hommes d'affaires, de dirigeants agricoles, de maires et de journalistes, prenait une part active aux nouvelles institutions et se disait satisfait dans l'ensemble. Ces élites déclaraient se réunir plus souvent et plus bénéfiquement avec les conseillers régionaux qu'avec les fonctionnaires des services extérieurs des ministères. Elles montraient même plus de satisfaction à l'égard des politiques régionales concernant leur secteur que n'en manifestaient les conseillers eux-mêmes, même si les uns et les autres étaient davantage critiques à l'égard de leur mise en œuvre.

d) *La législation régionale* : organisation, gestion et quelques vraies réformes. — Au cours des premières années, la législation régionale s'occupait surtout de l'organisation et des procédures des nouvelles institutions, et de ce fait, de la création d'unités de planification sub-régionales et de groupements locaux (durant la première législature, une loi sur huit concernait l'attribution de salaires, et autres avantages aux employés des régions). En second lieu,

(5) Devolution, *op. cit.*

l'activité législative se concentrait sur la répartition des fonds entre une grande variété de groupes et d'individus : prêts et subventions pour des coopératives agricoles, bourses d'études pour des étudiants nécessiteux, subventions pour la Scala (6). La plupart des régions, en quête de soutien populaire, mais dépourvues de l'autorité légale et de l'infrastructure administrative indispensables à l'accomplissement de vraies réformes sociales, se contentèrent de distribuer des faveurs, souvent de façon extrêmement disséminée, à travers ce que les Italiens appellent *Leggine* (petites lois) et *Interventi-a-pioggia* (« l'arrosage »). Par ailleurs, même durant ces premières années, des régions mirent en place une législation positive dans des domaines tels que l'urbanisme, la protection de l'environnement, et la réorganisation du système de santé et de sécurité sociale italien, particulièrement chaotique, fut entreprise (7).

e) *L'administration régionale* : chaos et léthargie. — Les appréciations favorables que les régions reçurent de nombreux citoyens sont attribuables pour une part aux espoirs mis dans l'avenir, pour une autre part à l'aversion pour les solutions alternatives, et peut-être à certains avantages pécuniaires, car le fonctionnement effectif de l'administration de la plupart des gouvernements régionaux fut très problématique au cours des premières années. Vers 1976-1977, un « sentiment » d'espoirs déçus, de projets avortés, d'opportunités manquées, de temps perdu pénétrait bien des services régionaux. Bien qu'élogieux à l'égard de beaucoup de choix en matière de politique régionale, une large majorité de conseillers et d'observateurs était mécontente de la façon dont ces choix étaient appliqués. Même dépenser les crédits ne s'avérait pas chose facile. Les cinq premières années, les régions s'aperçurent qu'en moyenne elles n'arrivaient à dépenser que moins de la moitié du budget pour une période prévue, accumulant ainsi d'énormes excédents ou *residui passivi*. Conseillers et observateurs attribuaient la responsabilité de cet échec au peu d'empressement du pouvoir central, mais reconnaissaient que bien des difficultés administratives provenaient des problèmes de personnel des régions. La plupart d'entre eux étaient d'accord avec le maire qui nous déclarait : « Les lignes directrices de la région sont bonnes, c'est la pratique qui ne l'est pas. » Partout les grandes espérances avaient fait place à un réalisme tempéré, et, ici et là, à d'amères désillusions.

(6) Voir R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. NANETTI, *Decentramento e potere, Bolletino di legislazione e documentazione regionale*, IV, n° 2, 1978, pp. 491-538.

(7) R. D. PUTNAM, R. LEONARDI et R. NANETTI, *Le regioni « misurate », Il Mulino* (mars-avril 1980), pp. 217-245.

## IV. — L'ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

N'importe quelle évaluation du fonctionnement institutionnel doit passer plusieurs tests sévères. En premier lieu, elle doit être théoriquement globale, touchant autant de grands domaines de l'activité institutionnelle que possible. Lors d'une précédente étude de l'institutionnalisation de nos six régions types, nous avons extrait de la littérature théorique existant quatre ensembles de mesures appropriées (8).

a) *Viabilité organisationnelle*. — Le maintien d'une institution et son efficacité externe dépendent de sa stabilité et de son efficacité interne. Les travaux pionniers de Gurr et Eckstein sur l'évaluation du fonctionnement administratif trouvent ici leur application. Sous la rubrique « efficacité décisionnelle » ils proposent de mesurer le fonctionnement d'une institution en partie en termes de stabilité de son appareil décisionnel et d'efficacité de son processus budgétaire (9). Essentiellement, cette famille de mesures soulève la question suivante : « Quelles que soient ses activités, cette institution conduit-elle ses opérations internes, fondamentales, sans heurt et avec diligence ? » Dans notre étude, plusieurs mesures du fonctionnement touchent à la viabilité organisationnelle.

b) *Autonomie*. — L'autonomie au sens de la capacité à prendre des décisions de façon discrétionnaire, sans en être empêché par des contrôles externes, est un autre élément important de l'institutionnalisation, particulièrement approprié dans le cas des gouvernements subnationaux. Il faut concevoir les relations Centre-Périphérie comme un processus de négociations où la compétence technique, l'opinion publique et l'influence des partis ont au moins autant d'importance que les conventions légales, administratives et financières. Donc des mesures simples, telles que la proportion des

(8) *Ibid.*

(9) Harry ECKSTEIN, « The evaluation of political performance : Problems and Dimensions » (*Beverly Hills Californie : Sage professional papers in Comparative politics*), v. 2, n. 2, n. 01-017 (1971). En plus de l'efficacité décisionnelle, ils proposent trois autres critères de fonctionnement : la durabilité, l'ordre civil et la légitimité. Le premier critère ne s'applique pas ici, parce que tous les gouvernements régionaux sont nés à la même date. Le second n'est pas applicable parce que le désordre civil reflète plutôt les maux du gouvernement national que des gouvernements régionaux. Le troisième critère est étudié plus loin sous le titre de « soutien de l'électorat ».



recettes d'origine locale, sont probablement fallacieuses. Nous possédons de nombreuses informations au sujet de l'autonomie relative de nos six régions type, recueillies au cours de nos entretiens avec les conseillers et les observateurs, mais nos informations sur l'autonomie des quinze autres régions sont beaucoup plus fragmentaires. Par chance, il est apparu, du moins dans le cas des six régions, que l'autonomie régionale correspondait assez exactement à nos autres mesures du fonctionnement institutionnel (10).

c) *Fonctionnement programmatique.* — Les institutions que nous étudions sont des « gouvernements ». Aussi, n'importe quelle estimation complète de leur institutionnalisation doit dépasser les aspects internes et « défensifs » débattus jusqu'ici. Étudier le fonctionnement des gouvernements signifie étudier leurs politiques et leurs programmes. Évaluer de tels *outputs* est, bien entendu, une tâche complexe, pleine de risques, particulièrement quand l'évaluation doit être comparative et quantitative. Pour être convaincante, n'importe quelle évaluation des politiques (*policies*) devrait être raisonnablement indifférente aux différences entre les priorités retenues. Cependant il n'est guère facile de comparer la nouveauté, l'efficacité et l'importance sociale d'un projet d'allocation de bourses aux élèves de l'enseignement secondaire à celles d'une série de projets d'irrigation.

Pour diverses raisons nous avons réduit ces difficultés à un niveau acceptable dans le contexte de notre étude. Tout d'abord, nous possédons des informations détaillées et étalées dans le temps, sur les priorités déclarées des planificateurs en même temps que celles de certaines de leurs électors clés. Par exemple, en réponse aux questions portant sur « les principaux objectifs de l'institution régionale », conseillers et observateurs dans toutes les régions ont mis l'accent essentiellement sur les mêmes thèmes. Autonomie régionale, efficacité

(10) Notre compréhension de « l'autonomie » a bénéficié de la clairvoyance du Pr Steve Reed de l'Université de l'Alabama. Voir également Jérôme MILCH, *Influence as Power : French local government reconsidered*, *British Journal of Political Science*, v. 4 (avril 1974), pp. 130-140 ; Alberta SBRAGIA, *Not all roads lead to Rome : Local housing Policy in the Unitary Italian State*, *British Journal of Political Science*, v. 9 (juillet 1979), pp. 315-339 ; et Sidney TARROW, *Between Center and Periphery : Grassroots Politicians in Italy and France* (New Haven, Yale University Press, 1977). Notre mesure composite de l'autonomie dans les six régions était basée sur l'opinion des conseillers à l'égard des contrôles du gouvernement central, à propos de l'influence régionale sur les affaires internes des partis, et à propos de l'influence de certains leaders nationaux sur les affaires régionales. Sur ce dernier point, nous nous sommes également fiés aux déclarations des observateurs. La corrélation établie entre cette mesure de l'autonomie et la mesure sommaire du fonctionnement établie par la suite est :  $r = 0.77$ .

administrative, développement économique régional (11). Plus spécifiquement, la plupart des conseillers dans toutes les régions insistaient sur la planification sociale, économique et territoriale. Parlant des problèmes que pose l'évaluation du fonctionnement institutionnel, Harry Eckstein fait remarquer qu'« il serait grotesque de s'attendre à ce que les organismes gouvernementaux atteignent des buts qu'ils ne veulent pas atteindre, mais sûrement raisonnable d'attendre qu'ils poursuivent efficacement les objectifs qui ont, en fait, leurs préférences (12).

Bien plus, quoique l'acuité de problèmes spécifiques, tels que les transports urbains ou l'économie de montagne, varie de région à région, en général toutes les régions tendaient à aborder les mêmes questions au cours des premières années. Par exemple, toutes les régions passèrent des lois sur la formation professionnelle, les centres de soins et la modernisation de l'agriculture, et elles entreprirent toutes une planification régionale systématique. Mais elles ne le firent pas toutes avec le même empressement, le même esprit d'innovation et la même ampleur. Les résultats ne satisfèrent pas de manière égale les élus et leurs électeurs. Certains de nos indicateurs de fonctionnement mesureront ici les différences d'*outputs* des programmes.

d) *Soutien du corps électoral.* — Parce que ces institutions naissantes sont des gouvernements représentatifs, les appréciations des électeurs comptent tout particulièrement dans l'évaluation de leur fonctionnement. Dans l'analyse de nos six régions types, nous possédions des témoignages détaillés et nuancés fournis par des publics informés, mais dans le cas des quinze autres régions, nous devions nous limiter aux réponses fournies par un échantillon de l'électorat. Heureusement, ces enquêtes sur le soutien de l'électorat et du public informé (dans le cas des 6 régions) étaient en corrélation étroite avec nos propres évaluations de la viabilité organisationnelle et de la performance programmatique.

Comme nous venons de le décrire, les évaluations du fonctionnement doivent être théoriquement globales, mais aussi empiriquement conséquentes. Dans ce cas, la question fondamentale est la suivante :

(11) Il y avait des différences compréhensibles entre conseillers et public, dans le choix de leurs priorités institutionnelles. Les conseillers insistaient sur l'autonomie et la démocratie « à la base », alors que le public insistait sur l'efficacité administrative et de réelles réformes sociales et économiques. En 1970, les conseillers du Sud insistaient plus naturellement sur le développement économique, les conseillers du Nord sur l'autonomie. En 1976, ces différences n'avaient pas disparu.

(12) ECKSTEIN, *op. cit.*, p. 68.

Y a-t-il une dimension unique du succès institutionnel, ou au contraire des régions différentes peuvent-elles réussir dans des domaines différents, de telle sorte que n'importe quelle évaluation sommaire est inévitablement arbitraire ? En termes statistiques, il nous faut chercher des « vérifications convergentes ». Dans la mesure où des indicateurs très divers, établis à partir de sources très variées, se trouvent corrélés empiriquement, il doit être possible d'arriver à concevoir et à évaluer la performance institutionnelle de manière unidimensionnelle en dépit des priorités différentes de chaque région. Notre estimation du succès institutionnel relatif dans les quinze régions est fondée sur 8 indicateurs différents. Nous les décrirons chacun brièvement en commençant par les plus précis, quoique peut-être plus périphériques, pour finir par les plus importants, qui sont peut-être aussi les plus « impressionnistes » (le classement de chaque région d'après chaque indicateur est représenté sur le tableau n° 2).

### 1. Instabilité des juntes régionales

Quelques régions possédaient des juntes très stables, d'autres ont eu du mal à former une coalition durable. L'indicateur dans ce cas est : quelle est la proportion de la durée de la première législature (1970-1975) durant laquelle aucune junte ne siégeait ? Cette variable oscille de 0 % en Ombrie à 27 % en Campanie (13).

### 2. Délai budgétaire

Toutes les régions devaient en principe présenter leur budget avant le 1<sup>er</sup> janvier, commencement de l'année fiscale. En fait nulle n'y parvint jamais, mais le délai moyen variait considérablement d'une région à l'autre. Notre indicateur ici est le suivant : en moyenne, de 1972 à 1976, à quelle date le budget était-il voté ? Cette variable passe du 13 février en Lombardie au 5 juin au Piémont (14).

(13) Voir Roberto BIN, *Le crisi di giunta nell'esperienza della prima legislatura delle regioni ad autonomia ordinaria*, *Le Regioni*, v. 4, n. 5 (1976), pp. 425-471.

(14) Voir *La Prima Legislatura regionale, 1970-1975*, Mario BERTOLISSI et autres (Milano, Giuffrè, 1976). Cet abrégé et cette analyse de la législation régionale de l'ensemble des quinze régions « ordinaires », depuis les cinq premières années, constituent un document essentiel. Il a été produit par l'Institut di Studi Giuridici Regionale (ISGRE) de Udine.

TABLEAU 1. — *Neuf mesures de performance instit*

	Instabilité des juntes	Délais budgétaires	Capacité de dépense	Taux d'adoption des lois	Innovation législative	Evaluation de la planification
Performance	UM		ER			
	ER LO } TO } PU }			UM ER TO	LO	
		LO		LO	ER	ER } UM }
	CL VE				MA	LO } TO }
	MA				VE, UM } LI, LA }	VE } BA }
	BA	VE			AB PI } CA }	
	LI PI	ER		LI		MA
		CA BA		MA LA MO		
				PI } AB }		LI } AB }
		TO	MA LO PU		TO } PU } BA } CL }	MO
	MO } LA }	AB		VE		
	AB	MA LA LI PU	TO AB BA UM VE, CA } LI, CL }	PU BA CA	MO	PI } CA } PU }
		UM		CL		LA } CL }
			MO			
	Faible	CA	CL PI			

*Abréviations régionales (régions + ordinaires + seulement) :*

AB	Abruzzi	CL	Calabria	LI	Liguria	MO	Mo
BA	Basilicata	ER	Emilia-Romagna	LO	Lombardia	PI	Pie
CA	Campania	LA	Lazio	MA	Marche	PU	Pu

### 3. Capacité d'utilisation des fonds

Nous avons noté plus haut que toutes les régions avaient accumulé d'importantes sommes non utilisées, en grande partie à cause de l'incompétence de l'administration. Il est très difficile de mesurer ces *residui passivi* avec certitude et comparativement sur l'ensemble des régions, parce que les méthodes de comptabilité sont différentes, et que la répartition des fonds entre dépenses de fonctionnement et dépenses en capital n'est pas identique (15). On peut toutefois déterminer une mesure grossière en se basant sur l'utilisation régionale des fonds alloués par l'Etat en 1975 pour un programme de création d'emplois anti-récession (16). Notre indicateur ici est : dans quelle proportion les fonds alloués à la région avaient-ils été réellement utilisés au 31 décembre 1977 ? Cette variable oscille de 59 % en Emilie-Romagne à 0 % dans le Latium.

### 4. Taux d'adoption des propositions de lois

Le taux d'approbation des propositions législatives varie d'un conseil régional à l'autre. Il s'agit d'un facteur pertinent, non seulement parce qu'il nous renseigne sur l'efficacité de la procédure législative, mais surtout parce qu'il indique dans quelle mesure les conseillers présentaient des projets de lois avec l'intention d'établir une politique, plutôt que d'utiliser les conseils pour des manifestations symboliques. Notre indicateur ici est : dans quelle proportion les projets de lois présentés entre 1970 et 1973 furent-ils en fait votés ? Cette variable oscille de 68 % en Ombrie à 15 % en Calabre (17).

### 5. Innovation législative

En analysant la teneur des projets de lois des six régions types nous avons remarqué que de nombreuses initiatives législatives tendaient à se propager à travers les régions, de telle sorte qu'une innovation séduisante proposée par un conseil relativement d'avant-garde était souvent récupérée et votée (souvent presque mot pour mot) par des régions moins avancées.

(15) Deux sources d'information importantes sur les *residui passivi* sont : *Le regioni non spendono ?*, de Lauro COLOMBINI (Bologne, Il Mulino, 1979), et une étude effectuée par le Bureau régional de Cofindustria (la Confédération de l'Industrie italienne), publiée dans le quotidien économique *Il Sole-24 Ore* (7 juin 1980), p. 4. Bien que ces deux études paraissent fiables, leurs estimations des *residui passivi* région par région sont faiblement corrélées.

(16) Voir COLOMBINI, *op. cit.*, tableau 14.

(17) Les cadences des votes des lois ne sont disponibles que pour 1973. Voir *Cronache della regione Lombardia*, v. 3 (juin 1973), p. 7.

Une estimation complète de la performance législative devrait prendre en compte les régions pionnières. Nous avons sélectionné pour examen sept thèmes divers qui donnèrent lieu à l'adoption de lois similaires dans la plupart des régions, sinon toutes : les centres de soins, l'élevage, les zones industrielles, la gestion des hôpitaux, les assurances médicales des travailleurs indépendants, la promotion de l'artisanat, l'aménagement rural. Etant donné les priorités différentes des régions, il n'aurait pas été surprenant de les voir prendre la tête dans des domaines différents. En fait, à deux (peut-être trois) exceptions près, les régions étaient régulièrement en avance ou en retard dans presque tous les domaines cités (les seules exceptions concernent l'assurance médicale, les aménagements ruraux, et dans une certaine mesure la politique de l'élevage). Notre indicateur ici est : en moyenne, dans ces sept domaines, de quand dataient ces lois au mois de juin 1976 ? Cette variable va de deux ans en Lombardie à neuf mois en Molise.

#### 6. *Planification régionale*

Bien que la Constitution de 1948 fût restée muette quant à la compétence des régions en matière de planification économique et territoriale, la nécessité d'une planification régionale était au centre des débats sur la création des régions en 1970, et chaque région s'adjudgea explicitement des pouvoirs de planification, dans son *statuto*. Si l'on en juge par nos entretiens avec les conseillers, l'intérêt des régions pour la planification continua à croître les années suivantes. En 1976, au cours d'entretiens libres, deux tiers de nos interlocuteurs citèrent spontanément la planification comme « le problème le plus important que les régions aient à affronter ». Il convient donc tout particulièrement d'évaluer le fonctionnement institutionnel des régions en examinant à quel point elles ont cherché à remplir cet engagement verbal.

Nos enquêtes sur le terrain dans les six régions types nous ont permis d'élaborer un système de classement des progrès accomplis par chaque région, dans la préparation et la mise en œuvre de la planification économique et territoriale (physique). Par exemple, en 1976, et l'Emilie-Romagne et la Lombardie avaient approuvé des programmes budgétaires qui rattachaient les dépenses régionales à des priorités économiques déterminées, alors que dans les Pouilles et dans le Latium, les juntes avaient préparé un plan générique indiquant des priorités d'ordre général, mais sans ratification formelle du conseil et sans aucune exécution pratique. Dans les six régions, notre propre classement se trouva en corrélation étroite

avec la satisfaction que les conseillers exprimaient sur les activités de planification dans leur région ( $c = 0.67$ ), suggérant que les législateurs eux-mêmes avaient tendance à partager notre jugement (18).

Utilisant la documentation originale et les sources secondaires existantes, nous avons subséquemment appliqué le même système de classement aux quinze autres régions (19). Les résultats variaient de 10 (résultat maximal en planification économique et territoriale) à 2 (résultat minimal dans ces deux secteurs) (20).

### 7. Législation de réforme

Pour obtenir une appréciation plus complète de la substance des « outputs » de politique régionale sur un éventail de domaines fonctionnels, nous avons examiné l'ensemble de la législation régionale dans les 6 secteurs suivants : agriculture, santé et services sociaux, artisanat et industrie légère, formation professionnelle, urbanisme et aménagement du territoire (21). Dans chaque cas, nous avons évalué la portée, l'innovation et la cohérence de la législation (22).

Prenons par exemple le cas de la politique agricole, que tous les conseillers et observateurs s'accordent à reconnaître comme le champ d'intérêt législatif le plus actif dans les six régions. La portée des mesures mises en œuvre variait énormément selon les régions, de même que le degré de soutien apporté aux innovations techniques, le degré de réforme structurelle, le degré de coordination et la clarté dans le choix des priorités. La plupart des lois accordaient une assistance financière aux coopératives ou à d'autres groupements agricoles, à la promotion de l'enseignement de la gestion et aux services techniques. Des prêts et des subventions étaient accordés pour la modernisation des exploitations agricoles. Particulièrement dans les premières années, les régions distribuèrent des avantages de ce genre par les « *leggine* » *ad hoc*, sans aucune coordination, pour ne rien dire d'un quelconque lien avec l'aménagement global de la région. Plus tard, quelques régions se décidèrent à rattacher leurs interventions financières à des plans d'aménagements régionaux ou sub-régionaux plus élargis et à des critères sociaux et économiques plus explicites.

(18) Le regioni « misurate », *op. cit.*

(19) La source d'information la plus utile était le rapport de « Tecnocasa » pour le gouvernement de Lombardie en 1975.

(20) Voir Robert D. PUTNAM, Robert LEONARDI, Rafaella NANETTI et Franco PAVONCELLO, Explaining Institutional success : The case of Italian Regional Governments, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* (prévu 1981).

(21) Voir le rapport de l'ISGRE, Bertolissi et al., *op. cit.*

(22) Explaining Institutional Success, *op. cit.*

Les classements des régions dans chacun des 6 domaines fonctionnels n'étaient pas parfaitement mais raisonnablement conséquents avec une intercorrélation moyenne entre les 6 de  $r = 0.49$  ; les classements des six régions additionnés, le résultat final variait de 8 dans le Basilicate (activité minimale en fait dans tous les domaines) à 27 en Lombardie (rendement maximal dans presque tous les domaines).

### 8. Le classement de « Tecnocasa »

Notre exploration initiale terminée, nous apprîmes qu'une firme de consultations italienne (Tecnocasa) avait effectué, pour le compte du gouvernement régional de Lombardie, une évaluation indépendante des politiques suivies par les vingt régions dans les domaines du logement et de l'urbanisme (23). L'étude de Tecnocasa présentait une description détaillée des activités de planification de chaque région et une liste de contrôle de 24 programmes et pratiques administratives que diverses régions avaient mises en place, allant des sociétés régionales d'aménagement aux standards d'urbanisation, et du financement des acquisitions de terrains destinés à la construction de logements subventionnés à la mise à jour des besoins de construction. Notre indicateur ici est tout simplement : combien de ces 24 innovations avaient-elles été approuvées au mois de mai 1975 ? L'ordre de classement allait de l'Emilie-Romagne, qui les avait toutes adoptées, au Molise qui n'en avait adopté que trois. Bien que cette mesure ne concerne qu'un seul secteur d'intervention, elle est précieuse méthodologiquement, parce qu'elle a été produite indépendamment de notre propre évaluation. Il est remarquable de constater que les classements de « Tecnocasa » sont en corrélation presque parfaite avec les résultats de nos propres enquêtes.

Nous pensons que les 8 mesures que nous avons retenues sont « théoriquement complètes », puisqu'elles couvrent un large spectre d'activités régionales et s'inspirent de sources et de techniques variées.

Par contre, sont-elles « empiriquement cohérentes » ? Au commencement de notre étude, nous doutions que nos diverses évaluations puissent être bien conséquentes, surtout en raison de l'inévitable fragilité de nos techniques d'évaluation et des multiples influences qui s'exercent sur n'importe quelle activité institutionnelle choisie. La chute d'une junte régionale par exemple peut être une illustration de l'instabilité institutionnelle, mais peut également être due à la disparition d'un personnage clé ou aux machinations politiques d'un parti national. Le vote de telle loi innovatrice peut refléter

(23) Etude « Tecnocasa », *op. cit.*



de larges capacités institutionnelles mais peut aussi être attribué à l'énergie déployée par un conseiller régional.

En dépit de ces inquiétudes, ce fut un plaisir et pas une mince surprise de découvrir (voir tableau 2) une cohérence assez élevée entre nos indicateurs de performance institutionnelle. Chaque corrélation possible entre les 8 mesures de fonctionnement est dans la bonne direction et 24 corrélations sur 28 sont significatives statistiquement, malgré le nombre réduit des cas. L'intercorrélation moyenne entre les huit mesures est  $r = 0.56$ . En bref, les régions qui ont des juntes stables, qui votent leur budget tôt, dépensent leur argent rapidement et votent des lois au lieu de se mettre en valeur sont aussi celles qui sont les plus innovatrices, entreprennent une planification régionale extensive et produisent une législation cohérente touchant un large éventail de secteurs.

Comme Zeller et Carmines l'ont récemment démontré, l'analyse factorielle est dans cette situation la mesure la plus sûre et la plus valide de la variable fondamentale (24). Notre index synthétique de performance est simplement le résultat factoriel de chaque région basé sur le premier facteur à émerger de l'analyse des principales composantes de ces données. Le tableau n° 1 montre de quel poids chacune des 8 variables composantes pèse dans cette mesure sommaire et le tableau n° 2 montre (extrême droite) le classement final des quinze régions. Quelques-unes (spécifiquement l'Emilie-Romagne et la Lombardie) semblent avoir été virtuellement bonnes en tout et figurent seules en haut de l'échelle, alors que le plus grand nombre d'entre elles semblent n'avoir été bonnes en rien et sont groupées au bas de l'échelle. Il y a naturellement quelques divergences entre les indicateurs de performance individuelle, mais les résultats tendent à prouver que cet index composite reflète des différences de succès institutionnel authentiques, logiques et importantes.

## V. — CONCLUSIONS

L'étape ultérieure et logique dans ce type de recherche serait de tenter d'expliquer pourquoi l'Emilie-Romagne et la Lombardie sont régulièrement en haut de l'échelle métrique utilisée pour l'évaluation du fonctionnement des institutions, et la Calabre et la Molise toujours en bas. Cette étude a fait l'objet d'un article entièrement

(24) Richard A. ZELLER et Edward G. CARMINES, *Measurement in the Social Sciences* (New York, Cambridge University Press, 1980).

TABLEAU 2. — *Corrélations entre les huit mesures de performance*

	I Instabilité des juntes	II Délais budgétaires	III Capacité de dépenses	IV Taux d'adoption des lois	V Efficacité législative
II	.14				
III	— .48	— .44			
IV	— .49	— .27	.49		
V	— .20	— .57	.42	.52	
VI	— .61	— .60	.54	.72	.43
VII	— .41	— .58	.54	.79	.80
VIII	— .62	— .60	.58	.74	.71
Index synthétique de performance*	— .82	— .66	.70	.81	.75

\* Ces coefficients sont, en fait, les coefficients d'utilisations de capacité sur le seul et unique des principales composantes.

différent (25). Sommairement, nous avons trouvé que le niveau de développement économique, la solidité de la formation politique et civique, le degré de changement démographique et la vigueur de la tradition socialiste étaient de très efficaces prédicteurs de performance institutionnelle.

Cependant il nous faut rappeler que les régions italiennes n'ont pas encore obtenu de l'appareil politico-administratif de l'Etat leur complète « indépendance », c'est-à-dire que les gouvernements régionaux n'ont pas une autonomie complète pour prendre des décisions et les mettre à exécution. L'élite politique nationale (gouvernement et parlement) et l'élite administrative (ministères, administration publique) n'ont pas encore complètement accepté l'existence des régions. Le Parlement continue à faire des lois qui ignorent totalement les pouvoirs des régions, quand elles ne les contredisent pas, ou attribuent aux régions des tâches administratives d'une façon qui rappelle la vieille structure provinciale ; les hauts fonctionnaires et les leaders politiques se conduisent comme si la dévolution des pouvoirs qui a été opérée ces dix dernières années était une concession temporaire de l'Etat, révoicable à tout moment.

Pour que les régions émergent pleinement comme des entités politiques autonomes, elles doivent participer au processus de prise de décision à l'échelon national (par une présence institutionnalisée au sein du comité interparlementaire sur les affaires régionales quand il s'agit de la fonction législative du parlement, et travailler, en contact étroit avec le Premier ministre, à l'élaboration des politiques et à la coordination des affaires administratives.) De plus, pour que les régions puissent améliorer la planification régionale, il doit y avoir un plan économique national qui serve de cadre de référence et stimule l'élaboration de programmes régionaux. Finalement, il reste à opérer une restructuration complète des finances des collectivités locales, de sorte que les régions puissent gérer leur propre avenir financier en toute autonomie et avoir des pouvoirs discrétionnaires beaucoup plus grands en matière de dépenses. Pour l'instant les régions traversent une zone crépusculaire entre le vieil Etat centralisé et la nouvelle *Repubblica delle autonomie*, sans indication claire du temps qu'il faudra pour arriver à destination. Cependant, même si toutes les régions n'ont pas atteint le même résultat, un énorme progrès a été accompli.

(25) Explaining Institutional success, *op. cit.*

*Remerciements*

La recherche dont nous rendons compte ici a été effectuée au cours des dix dernières années grâce au soutien de l'Université du Michigan, de la National Science Foundation qui nous a accordé des subventions, du German Marshall Fund, Etats-Unis, du Woodrow Wilson International Center for Students, de l'Université de Harvard. Nous exprimons notre reconnaissance à tous ceux qui, au cours de ces années, nous ont assisté dans notre recherche, et tout particulièrement au Dott. Paolo Belluci, et aux centaines de régionalistes italiens dont la contribution doit demeurer anonyme.

Des membres du « séminaire sur le comportement politique », à l'Université de Harvard, ont apporté des remarques utiles lors d'une première rédaction de cet article. Nous tenons à remercier spécialement le Pr Jacek Kugler pour ses remarques perspicaces. Bien entendu, nous sommes seuls responsables des erreurs éventuelles.

Robert PUTNAM, Franco PAVONCELLO, Robert LEONARDI, Rafaella NANETTI. — *Evaluation of regional activity : The italian example.*

This article is an attempt to operationalize the concept of institutional performance using data from a longitudinal study of the Italian regions. The eight measures of performance are grouped into four categories : organizational viability, autonomy, programmatic performance, and constituency support. Our results show that during the first seven years of existence institutional success was unidimensional — that is, some regions demonstrated the ability of being good at virtually everything while others were always clustered at the bottom of the measures of performance.

RÉSUMÉ. — *Cet article tente d'opérationnaliser le concept de fonctionnement institutionnel, en utilisant les données d'une étude longitudinale des régions italiennes.*

*Les huit mesures de fonctionnement sont groupées en quatre catégories : viabilité organisationnelle, autonomie, fonctionnement programmatique et soutien de l'électorat. Nos résultats montrent que pendant les sept premières années de leur existence le succès institutionnel des régions fut unidimensionnel, c'est-à-dire que quelques régions prouvèrent leurs capacités de réussir en tout, tandis que les autres se retrouvaient toujours au bas des évaluations de fonctionnement.*