

Argent et politique: une ébauche d'analyse d'économie politique du clientélisme

JEAN CARTIER-BRESSON

Les relations contemporaines entre l'argent et la politique sont fort complexes car elles concernent les rapports qu'entretiennent les normes officielles et officieuses des sphères économique et politique. Cet article analyse le rôle de l'argent dans les différents moments du processus politique et, en particulier, des relations clientélistes, surtout présent dans les pays en développement. La seconde partie présente le rôle de l'argent dans la réforme d'un système clientéliste, sujet qui recoupe les débats sur l'agenda de la gouvernance. Le texte conclut que l'argent est indispensable pour organiser la concurrence politique, mais il est nécessaire de réglementer et de contrôler pour la consolidation de la démocratie.

Jean Cartier-Bresson: Professeur de Sciences Economiques, Université de Versailles Saint Quentin, CEMOTEV, France.

Mots clés: argent, politique, systèmes clientélistes, réforme.

■ Introduction

Le terme politique a dans cet article deux significations: la première concerne les processus politiques concurrentiels par lesquels le gouvernant est sélectionné, contrôlé et remplacé. La seconde concerne la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les politiques publiques qui l'ont fait élire. Ainsi, il existe une question liée aux financements privés et publics de la vie politique et un problème concernant les finances publiques nécessaires à la politique économique et sociale du gouvernement élu. Les promesses électorales sont une ressource du jeu concurrentiel et impliquent

en cas de victoire des budgets pour être réalisées, et donc ces deux moments du jeu politique (ou ces deux significations du terme politique) sont liés. Respecter les citoyens qui sont divers dans leurs désirs implique de la concurrence électorale et des moyens pour rendre crédibles et opérationnels les engagements.

La question de l'argent est donc centrale dans le processus démocratique. D'une façon très générale deux positions s'affrontent: pour certains, la démocratie est réservée aux pays riches, pacifiés et ayant des capacités budgétaires suffisantes, alors que pour d'autres, la démocratie est un préalable à la croissance dynamique des pays en développement (PED) et donc à leur richesse. Les nombreuses études macroéconométriques n'ayant pas été capables de trancher sur le sens d'une causalité claire (Barro, 1997; Prezeworski et al., 1997; Treisman, 2000), nous proposons l'ébauche d'une démarche alternative.

La première hypothèse de cet article est que les relations contemporaines entre l'argent et la politique sont fort complexes car elles concernent les rapports qu'entretiennent les normes officielles et officieuses des sphères économique et politique. Les normes formelles (officielles) sont les règles du jeu édictées et que l'on trouve dans les textes de lois et les normes informelles (officieuses) se développent à partir des pratiques concrètes des «joueurs». Les pratiques concrètes nous informent que la séparation académique entre l'économique (la sphère de l'argent) et le politique (la sphère de la concurrence pour le pouvoir et de l'offre de politiques publiques) n'est pas pertinente. Cette hypothèse de l'intersection est dans le champ académique celle de l'économie politique, définie comme l'analyse des décisions collectives qui concernent les offres et les demandes de politiques publiques.

La seconde hypothèse est que la manière dont est organisée la création des règles du jeu formelles et informelles et les conséquences de celles-ci déterminent le type d'ordre, de stabilité et de protection qui existe dans une société donnée. Plus précisément, dans cet article nous étudierons les conséquences de la coexistence de l'argent officielle (budgétisé et contrôlé par les parlements ou des corps d'inspection) et de l'argent officieux (hors budget et discrétionnaire) dans les stratégies politiques de conquête du pouvoir et dans la mise en œuvre des politiques.

La troisième hypothèse est que l'enjeu des relations entre l'argent et la politique est l'accumulation des ressources nécessaires aux hommes politiques et aux entrepreneurs pour tenter de créer ou de conforter leur monopole et leur probabilité

de réussite, chacun dans leur domaine : Faible concurrence sur le marché politique pour faciliter la victoire électorale et les gains divers qu'elle apporte, et faible concurrence sur les marchés économiques pour les surprofits que cela peut engendrer.

Parmi les grandes différences qui caractérisent les PED par rapport aux pays développés citons pour notre propos : un bien-être inférieur, une inégalité et une pauvreté supérieure qui déterminent une polarisation sociale plus importante, des budgets publics inférieurs et peu contrôlés, et donc des transferts «hors budgets» supérieurs, c'est-à-dire plus discrétionnaires, ciblés, personnalisés, et opaques, et enfin la pénurie permanente de biens et de services publics. L'importance des normes officieuses, des échanges clientélistes entre la sphère publique et privée¹ est donc supérieure.

Une première section propose une description du rôle de l'argent dans les divers moments du processus politique, alors que la seconde présente le rôle de l'argent dans la réforme d'un système clientéliste, sujet qui recoupe les débats sur l'agenda de la gouvernance (cf. Cartier-Bresson, 2008).

■ 1. Les deux¹ origines de l'argent utilisé dans un système clientéliste

Selon les approches d'économie publique, les processus politiques servent théoriquement à agréger les préférences individuelles d'acteurs très divers et à permettre des choix collectifs concernant la production, le financement et la distribution de biens et de services publics² (1). Le rôle de l'argent devrait se résumer à une simple question de financement du budget. Mais, le jeu stratégique des politiciens, dans un univers de pénurie et de manque de capacité politique des citoyens les plus vulnérables, détermine un réseau de relations clientélistes (2).

1.1. Informations et choix collectifs. Il existe depuis J. Schumpeter (1942) une vaste littérature en économie politique sur les imperfections du marché politique,

¹ Nous avons proposé dans cette revue une présentation générale de l'analyse économique de la corruption et une description de la forme des échanges néocorporatistes dans le cas français (Cartier-Bresson, 1996).

² Les biens et services publics sont (i) non rivaux. Une fois produits pour une ou plusieurs personnes, ils peuvent être consommés ou utilisés par un grand nombre de personnes sans coût de production supplémentaire ; la consommation par une personne supplémentaire ne diminue pas la quantité disponible pour les autres ; et (ii) non exclusifs. Le fournisseur est dans l'impossibilité de réserver l'usage du bien ou du service à ceux qui seraient prêts à l'acheter.

l'impossibilité d'agréger démocratiquement les préférences individuelles et donc l'importance de l'éthique politique (Arrow), le rôle des lobbies (l'école du Public Choice), la passivité des électeurs, etc. Le terme de marché politique signifie qu'une offre de politique publique rencontre une demande de politique publique à travers un échange de ressources. Les demandeurs offrent des taxes qui fournissent aux offreurs les budgets nécessaires pour satisfaire les demandes. Dans ce modèle, les offreurs doivent posséder des informations sur les demandes présentes et futures des divers acteurs sociaux. Les préférences des citoyens sont révélées et identifiées grâce aux enquêtes, aux votes, aux mobilisations sociales, au travail de terrain des partis politiques. Mais les offreurs doivent aussi posséder des informations pour être capables de choisir parmi les diverses options les projets crédibles et efficaces, et ce sont alors les hauts fonctionnaires ou les milieux académiques qui fournissent l'expertise. Les demandeurs de politiques publiques quant à eux doivent posséder des informations sur les actions entreprises par les offreurs et leurs résultats concrets. Ces divers processus informationnels, qui impliquent un processus de délibération et de tâtonnement, sont un moment clé de la démocratie, et leurs enjeux touchent au fondement matériel de la démocratie, car la taxation représente à la fois le prix du budget offert et demandé et la base de la redistribution des ressources. La démocratie se définit alors comme un système de règles électorales garantissant la juste concurrence pour l'élection des pouvoirs exécutif et législatif.

Dans une démocratie idéale les informations nécessaires concernant les offres et les demandes de lois, la politique fiscale et l'allocation sectorielle du budget sont de bonne qualité, pas manipulées, gratuites, faciles à analyser et sont donc utilisées en permanence par tous les acteurs sociaux. Elles sont la ressource gratuite organisant la concurrence électorale, la révélation des préférences de citoyens actifs, concernés, et augmentant aussi leur capacité à contrôler les choix et les réalisations politiques. L'argent n'a donc aucune fonction d'influence et ne peut peser sur l'adoption d'une loi ou la répartition du budget : seuls les arguments comptent. L'argent n'intervient alors pas dans le processus politique concurrentiel de sélection du gouvernement, mais simplement dans le cycle allant de la taxation aux dépenses budgétaires. La relation entre l'argent et la politique est simple : pour mener une politique économique et sociale il faut de l'argent, et celui-ci est prélevé de façon légitime, après un débat démocratique, pour réaliser l'objectif souhaité par la majorité des citoyens. Dans ce modèle, le droit constitutionnel est essentiel pour garantir la justice, car il garantit le droit des minorités (droit de l'homme, droit de propriété, solidarité). La majorité ne peut profiter de son pouvoir législatif pour voler, exproprier, persécuter,

taxer de façon illégitime la minorité. Elle peut juste, dans la limite du droit, redistribuer de façon transparente les ressources par le jeu législatif et budgétaire.

Ainsi, même dans une démocratie idéale, cette redistribution, fondement et enjeu du politique, heurte les intérêts de certains et favorise les intérêts d'autres acteurs sociaux. Les alliances politiques se forment ainsi pour dégager une majorité, car les préférences individuelles doivent se transformer en choix collectifs. Les biens publics étant non rivaux et non exclusifs, ils sont produits pour tout le monde et financés par l'ensemble des contribuables. Les choix collectifs selon la règle majoritaire imposent alors toujours un coût de coercition à ceux qui ne demandaient pas le bien public ou qui le demandaient dans une quantité ou qualité moindre. Remarquons donc simplement que même dans une démocratie idéale, la redistribution produit des gagnants et des perdants et qu'aucun processus de compensation des perdants n'est envisageable, sauf à supprimer les effets redistributifs et donc le principe même de la politique. Capter des avantages en assumant le coût de financement le plus faible possible est l'objectif des lobbies. Mais comment une demande peut-elle être honorée gratuitement, car financée par autrui, sans déclencher la révolte des victimes qui financent et ne profitent pas du projet ? Deux réponses sont possibles : les victimes n'ont pas l'information ou bien les coûts de son utilisation sont trop importants.

La théorie de l'action collective de M. Olson (1965) explique le jeu des lobbies dans une démocratie «presque» idéale quand l'information existe, est de bonne qualité, gratuite, mais que les victimes de la politique publique restent passifs car ils n'ont pas intérêt à se mobiliser. Leur passivité s'explique par le fait que les coûts individuels qu'ils subissent sont inférieurs aux coûts que nécessiterait leur mobilisation³. Le parti politique en professionnalisant l'action, offre aux citoyens passifs une solution : la délégation. Nous pourrions ajouter, pour dépasser l'approche purement utilitariste de M. Olson, que dans les pays capitalistes développés, les salariés du secteur privé, les patrons et les fonctionnaires partagent les fruits de la dynamique du système capitaliste à travers des négociations et des compromis institutionnalisés crédibles. Ces compromis formels sont garantis par le gouvernement et donc en général par les partis politiques. Cela permet un sentiment de juste partage du revenu issu des gains de productivité et de juste redistribution par les budgets, et réduit donc l'incitation à ne pas respecter le système. Des engagements pris à la fin des négociations sociales et honorés, fortifient la confiance envers le système politique et économique. Dit autrement, les mandataires (les hommes politiques et les syndicalistes) sont perçus

³ Les rentes offertes par les pouvoirs publics sont concentrées sur un petit nombre de bénéficiaires et les coûts du financement sont disséminés sur un grand nombre de personnes.

comme relativement dignes de confiance. Le degré de confiance varie d'un pays à l'autre (par ex. Danemark versus Grèce), mais les conflits trouvent des solutions sans recours à la violence.

A l'inverse, dans les PED, les compromis institutionnalisés sont rares et la confiance ainsi que la crédibilité des engagements sont très faibles. La faible participation citoyenne des individus (dont la majorité est pauvre) dans le jeu de la concurrence politique et donc la difficulté d'avoir une mise en œuvre de politiques pro pauvres s'expliquent alors principalement par trois facteurs: (i) le manque de capacité en temps, ressources et en compétence (le capital humain déterminé par l'éducation, la santé, le logement et la sécurité) des pauvres. L'information n'étant pas un bien gratuit, objectif, et facile à utiliser par la majorité des citoyens, les groupes les plus organisés et les plus riches seront plus efficaces pour influencer les politiciens que les groupes plus faibles. Ils produisent l'information; (ii) le manque de crédibilité et de mise en œuvre des promesses émises lors des campagnes électorales ou lors des négociations sociales (cf. Keefer, 2005); et enfin (iii) l'absence de respect des droits politiques et sociaux (la rareté des négociations) des pauvres dans une société très polarisée.

Comprendre le rapport entre argent et politique dans les systèmes clientélistes implique de relier les constats sur les défaillances informationnelles, le manque de crédibilité des engagements, le non respect du droit et la faible capacité de mobilisation individuelle des citoyens, avec la présence de forte pénurie de biens publics. Il existe en effet un cercle vicieux où la faible réponse aux demandes des citoyens les plus vulnérables s'explique par leur faible capacité de mobilisation et d'information, celle-ci a son origine dans la faiblesse de leur capital humain qui provient de la faiblesse de l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, au droit, qui détermine une faible écoute, un faible accès, ... et cela dans un contexte de pénurie généralisée.

1.2. La domination clientéliste : faveurs, postes et argent. La définition des relations clientélistes peut se faire en opposition à l'idéal type de l'Etat légal rationnel de M. Weber. Pour M. Weber, les règles de l'administration moderne sont la forme la plus rationnelle d'organisation de l'ordre dans la société comme le capitalisme est la forme la plus rationnelle d'organisation de l'économie. Les règles de l'administration et du capitalisme sont donc complémentaires. Le recrutement des fonctionnaires est méritocratique et se fonde sur leurs compétences techniques, leur comportement est

guidé par des règles formelles, une division fonctionnelle du travail. Les rapports avec les citoyens sont impersonnels et la séparation public/privé est claire. M. Khan (2005) rappelle très justement que pour M. Weber il existe une forte tension entre les règles de l'administration moderne et la logique politique de la constitution du leadership.

Le fondement des relations clientélistes dans les PED est double : économique et politique. La variable économique clé est la présence de nombreuses pénuries de biens et de services publics, c'est à dire un budget insuffisant ou mal utilisé, qui donne toute sa valeur aux budgets ciblés et aux transferts hors budget. La variable politique déterminante est la capacité d'offres ciblées et crédibles de biens publics et de contrats en vue d'asseoir son pouvoir. La relation entre les dimensions économiques et politiques s'explique par le fait que quand il y a pénurie, une offre universelle dépersonnalisée n'est pas crédible et seules les offres ciblées et personnalisées le sont. Le clientélisme est alors une structure d'échange de ressources entre un patron politique et des clients appartenant à divers milieux sociaux et professionnels. Les échanges sont toujours personnalisés et se développent dans des réseaux qui révèlent une pénétration des intérêts privés dans la sphère publique. Ils ont lieu à trois niveaux:

a) Entre le patron de la machine politique et les électeurs vulnérables transformés en clients. L'accès privilégié aux services publics (bonnes écoles, hôpitaux, logements sociaux, protection par les tribunaux ou la police, etc.) est offert contre un soutien politique militant, ou contre des votes. Le terme de patron est équivalent de celui d'entrepreneur politique et induit qu'il existe une forme de privatisation de la fonction politique. Le bien commun est abandonné au profit du gain personnel que rapporte l'échange. De même, le statut de client n'est pas compatible avec celui de citoyen. Les exclus du réseau de la clientèle sont fragilisés, méprisés et la menace d'exclusion discipline les clients. L'argent concerné à ce niveau de l'échange est l'argent des divers budgets publics détournés de leur fonction universelle.

b) Entre le patron et ses «collaborateurs». L'accès privilégié aux emplois publics est proposé contre l'allégeance au projet clientéliste des fonctionnaires politisés et l'intégration de ceux-ci à la machine politique. Ces fonctionnaires ne sont pas recrutés pour leur mérite professionnel et leur compétence, mais simplement parce qu'ils (le directeur de l'hôpital, de l'école du tribunal) sont le rouage qui permet d'offrir de façon discrétionnaire les biens et services publics aux clients. Le détournement de

fonds publics, qui offre de l'argent aux réseaux politiques, nécessite aussi une collaboration entre le patron et des «collaborateurs».

c) Entre le patron et les entrepreneurs. Les faveurs tels l'accès privilégié aux marchés publics, aux autorisations administratives (par ex. dans les secteurs de la construction ou de la restauration), la tolérance pour le non respect du droit (travail clandestin ou des enfants, pollution, non paiement des taxes) se monnaie contre de l'argent. Cet argent de la corruption permet l'enrichissement du patron, une redistribution d'une partie vers les fonctionnaires du système clientéliste sous forme de bonus, l'achat de compétence (des conseillers politiques), l'achat de votes.

Les dysfonctionnements politico administratifs comme la lenteur ou inadaptation des procédures, l'incompétence ou la fainéantise des fonctionnaires, l'arbitraire et le mépris des citoyens non clients sont des phénomènes de «mauvaise gouvernance». Le strict contrôle politique des nominations et des recrutements de fonctionnaires qui se transforment en intermédiaires politiques de la machine politique est une pièce maîtresse du dispositif. Pourtant, leur salaire (l'argent) est payé par le budget public. Les fonctionnaires doivent pouvoir offrir des votes, des soutiens politiques ou de l'argent aux politiciens, qui doivent pouvoir leur octroyer des budgets discrétionnaires, une protection de leurs activités illégales ou de leur incompétence, une amélioration de leur carrière, ou de l'argent. Le fonctionnaire offre des faveurs à la clientèle qui offre, en retour, son soutien à l'homme politique, qui offre des faveurs aux fonctionnaires. Mais le petit fonctionnaire peut aussi récolter les pots-de-vin des consommateurs de services publics et en transmettre une partie à sa hiérarchie qui remontera une fraction des sommes vers l'homme politique. Cet argent sera utilisé soit pour lui soit pour ses activités clientélistes. À un autre niveau social, le haut fonctionnaire offre des faveurs (régulation, contrats publics, autorisations) aux entreprises qui offrent de l'argent illégalement ou légalement (contribution de campagne) ou des supports (création d'emploi) au patron. Ce dernier retourne une fraction de l'argent ou des faveurs (promotion, budgets discrétionnaires) aux hauts fonctionnaires. Les échanges sont multiples, entremêlés, relativement informels et non synchronisés, c'est-à-dire que la compensation d'une transaction est souvent reportée dans le temps de façon indéterminée. Remarquons que plus le pouvoir est conservé grâce aux budgets ciblés et personnalisés et aux détournements de fonds publics moins la corruption est indispensable.

L'argent est donc bien présent sous sa forme publique (le budget ciblé, détourné de sa fonction universelle ou volé) et sous sa forme privée (l'argent de la corruption). De nombreuses autres formes d'échanges existent. Par exemple, des fonctionnaires peuvent payer le patron pour être nommés à des postes qui rapportent des pots-de-vin, le patron peut payer un juge pour annuler une enquête sur lui ou un client,... Dans ce système les transferts «hors budget» sont à la fois l'argent de la corruption utilisé politiquement et l'utilisation politique des fonds publics non contrôlés par les parlements. Par exemple, les fonds des services secrets, les fonds de la rente pétrolière ou d'autres matières premières, etc.

Il nous semble indispensable de dissocier deux origines à ces échanges clientélistes⁴. La première origine est économique, et est celle que nous avons déjà mentionné : la pénurie de biens publics issue d'un manque de budget, et qui est caractéristique de tous les pays pauvres ayant une faible croissance et qui doivent assumer une transition urbaine et l'intégration des zones rurales. Dans ce cas il est possible que le patron ne fasse que gérer la pénurie, mais n'en est pas responsable. Il pourrait potentiellement être un réformateur. Mais, il y a une seconde origine qui est politique, dans le sens où le patron peut utiliser cette pénurie pour mettre en place un système de domination lui assurant la victoire. Souvent, le patron non seulement profite de la pénurie pour produire le clientélisme, mais il rajoute des pénuries pour affermir sa domination. Nous appelons domination clientéliste ce système d'allégeance obtenue en créant une menace permanente d'exclusion du réseau des faveurs de n'importe quel client, sachant que très souvent il n'y a pas de survie ou d'activité économique possible sans accès aux faveurs. Dans ce cas le patron n'est pas potentiellement un réformateur.

Dans la même logique, il y a une différence entre un fonctionnaire jouant le fainéant ou l'incompétent et qui bloque volontairement le système, car il attend des pots-de-vin (domination clientéliste), et un fonctionnaire fainéant (car mal payé) et incompétent (car mal formé), parce que les budgets sont insuffisants. Cette distinction entre une personnalisation intentionnelle et stratégique du pouvoir (la domination du clientélisme) et une personnalisation non intentionnelle, mais liée à des problèmes économiques structurels des PED⁵ est importante pour envisager des réformes crédibles.

⁴ Ce que ne font pas en général les économistes (par ex. Khan, 2005) ; Keefer, 2005).

⁵ Par exemple, le manque de moyens budgétaires ou une réduction du budget à la suite d'un choc (macroéconomique ou climatique), ou d'une politique libérale (les politiques d'ajustement structurel des années 80), ou encore un degré insuffisant d'infrastructure.

Les deux cercles vicieux proposés par D. Della Porta (1995), sur l'Italie éclaire l'enjeu de cette distinction. Le premier concerne les consommateurs de biens publics. Le renforcement du clientélisme (volontaire ou subi à la suite d'un choc) augmente la défiance à l'égard des possibilités réelles de pouvoir jouir de ses droits de citoyen, entraînant la recherche de canaux d'accès privilégié aux biens et services publics. Cela consolide la tendance au clientélisme et au versement de pots-de-vin. Cette demande accentue une inclusion sélective et arbitraire dans la société, qui débouche sur une conscience accrue de la mauvaise qualité de l'administration et donc sur de la défiance. Le second cercle vicieux est complémentaire. Plus le politicien est intentionnellement arrogant, et menaçant, plus il octroie des faveurs sans être dénoncé et peut ainsi augmenter sa clientèle. Ses concurrents dans le parti et hors du parti subissent une concurrence déloyale, et par un effet mimétique les rapports de clientèle s'imposent à toute la classe politique. Cette diffusion renforce l'impunité grâce à la connivence qui se développe entre les concurrents politiques, et le cynisme s'accroît, augmentant encore l'arrogance.

La prochaine section propose d'utiliser la distinction entre l'origine économique et politique du clientélisme pour envisager des réformes.

■ 2. L'argent nécessaire à la réforme du jeu politique

La majorité des analyses économiques qui influence les grandes organisations internationales (par ex. l'agenda de la gouvernance de D. Kaufmann et al., 2000-2008) affirme que la démocratisation garantit la disparition du clientélisme et de ses règles informelles, mais ne pose pas la question du coût de ce processus, et se focalise sur deux points : renforcer le pouvoir politique des exclus par des droits⁶ (phénomène peu cher) et éviter le blocage des élites en compensant ceux qui perdraient leurs rentes avec la réforme. Mais, même ce dernier phénomène demeure théorique et n'est pas envisagé en terme monétaire⁷. Ne pas parler de la relation entre l'argent et la politique rend de notre point de vue peu crédible le discours officiel sur la

⁶ Le discours sur l'empowerment et les capability devenu à la mode à la suite des travaux de A. Sen, se focalise sur l'accès aux droits et ne traite que très peu de la question fiscale et budgétaire et de sa relation à la croissance économique.

⁷ La thèse de la compensation trouve son origine dans l'utilisation de la théorie de la négociation volontaire de R. Coase. Elle est dans les faits non seulement incompatible avec le théorème de R. Coase (qui implique des coûts de transaction faibles et donc une information parfaite et un univers pacifié), mais elle est aussi incompatible avec une définition de la démocratie comme système juste et de solidarité qui implique des redistributions du revenu. Par ailleurs, l'absence de crédibilité des engagements de compensation, qui ne peuvent être contractuels, limite la portée opérationnelle de l'argument.

démocratisation et la sortie du clientélisme. M. Khan (2005) dans sa critique de cette approche se focalise sur les conditions matérielles nécessaires à la sortie du clientélisme, et oublie de notre point de vue que le système est aussi un mode de domination politique. P. Keefer (2005) possède un raisonnement assez proche en affirmant que le clientélisme est lié à l'incapacité des politiciens à faire des promesses crédibles dans un système impersonnel et universel, ce qui les oblige à offrir de façon personnalisée, ciblée, mais crédible, à leur réseau de clientèle les biens et les services publics. Chez ces deux auteurs, connus pour leurs travaux sur le clientélisme, le phénomène est donc fonction des pénuries qui caractérisent le sous-développement et la solution passe en priorité par la vitalisation de la croissance, qui autoriserait l'augmentation des dépenses budgétaires. La dimension de domination politique me semble oubliée. Cette section propose de lier les deux phénomènes et d'en tirer les conséquences pour le rôle de l'argent dans les processus de réformes électorales (1) et budgétaires (2).

2.1. Le financement de la vie politique et la nécessité d'une transformation de l'éthique politique. Dès lors que le rôle de l'argent dans le processus de concurrence politique n'est pas assumé et n'est pas codifié dans les textes, la débrouillardise est la règle informelle et les financements des activités politiques se développent d'une façon, opaque et non contrôlable avec la corruption, le lobbying caché et la captation de l'Etat⁸. Une réflexion nationale doit alors s'engager pour déterminer quelle peut être l'origine des fonds : publics ou privés ? Le débat nécessite la participation active des politiciens clientélistes cherchant à sortir du jeu clientéliste, c'est-à-dire de ceux qui pensent qu'ils subissent le jeu et seraient dans une meilleure situation si un accord contraignant sur de nouvelles règles était possible.

La première étape, la plus simple, est l'adoption de lois visant le financement des activités politiques par des fonds publics à la suite d'un débat sur l'organisation de ce financement, son montant, sa méthode d'allocation aux partis politiques et aux politiciens lors des campagnes électorales ou pour leurs activités quotidiennes. Le contrôle des dépenses politiques et électorales par des administrations indépendantes demeure indispensable (et impossible dans un système clientéliste) pour éviter que l'argent de la corruption puisse se rajouter à l'argent public et fournir encore un avantage comparatif aux corrompus par rapport aux politiciens qui se contenteraient de l'argent public.

⁸ La captation de l'Etat opère dès qu'un groupe de pression détermine l'adoption d'une politique publique par tous les moyens disponibles d'influence (Hellman et al. (2000).

La seconde étape est plus complexe et réside dans l'encadrement du financement des activités politiques par des lobbies, des entreprises ou des fondations étrangères. En effet, si en théorie ce type de financement n'est pas légitime dans une démocratie, il est clair que dans les PED où le secteur des entrepreneurs privés et indépendants politiquement (ou les pauvres) est faible économiquement, peu puissant dans ses moyens de communication et peu écouté spontanément par les politiciens, leur influence dans l'adoption des lois est souvent insuffisante et le financement de la vie politique et associative par des méthodes transparentes (par ex. des fondations) est une option à ne pas oublier. Ce type de financement nécessite pour être légitime d'être contrôlé par des agences indépendantes vérifiant qu'il n'y a pas derrière ces aides des allocations de marchés publics ou de lois favorisant des rentes illégitimes politiquement ou économiquement ou encore des pressions diplomatiques. Ces zones grises du financement nécessitent alors à la suite d'une concertation la mise en place d'un code de déontologie relatif aux financements privés ou étrangers.

Mais, ce type de financement ne réduira l'incitation clientéliste que pour les politiciens qui utilisaient cette tactique par défaut de solution légale et non comme une ressource de leur domination. Réduire le pouvoir des politiciens arrogants (cf. Della Porta, supra) implique une inversion des valeurs du jeu politique, ou dit autrement une augmentation du coût moral à demeurer un patron alors qu'il y a une alternative. Le clientélisme, la confusion entre les sphères publique et privée et la corruption offrent une forte socialisation et un statut. Cette socialisation génère son propre référent de valeur et cela d'autant plus facilement que les actes semblent fonctionnels car les normes civiques ne sont pas crédibles. Cette morale parallèle se transforme en signe de reconnaissance pour le groupe, favorise la complicité et les connivences et plus bizarrement n'altère pas la gratitude des citoyens transformés en clients. Lutter contre ce système anti-civique implique une évolution de l'identité morale des individus et de leur groupe d'appartenance. Il faut accroître le coût moral d'entrée dans le système et réduire le coût de sortie. Il faut transformer la culture politique et les institutions qui la concrétisent (par ex. les conflits d'intérêt). Cela demande de trouver des alliés, de se coordonner, et surtout qu'il y ait une politisation de la société civile soutenant la reconquête d'un statut des métiers politiques, fondé sur les valeurs civiques et l'éthique de la responsabilité. Il faut alors dissocier l'éthique politique de l'éthique de l'État (Pizzorno, 1992). Ainsi l'utilisation de l'État dans la concurrence politique devient impossible. Si on ne sait pas réglementer et circonscrire la concurrence politique, on peut toujours réglementer les pratiques de

l'État. Le fait que la démocratie soit ou non le seul système de référence des acteurs politiques différencie donc les pays, mais ne supprime pas les problèmes d'éthique.

M. Weber (1987) reprend le principe de séparation entre éthique et politique, mais introduit une opposition célèbre entre l'éthique de conviction et l'éthique de responsabilité. La première rappelle que l'homme doit se soumettre à ses convictions et accomplir son devoir (il est responsable de l'application de sa doctrine) sans se préoccuper des conséquences à court terme de ses actes tant que ceux-ci favorisent la réalisation de l'objectif. La seconde, reconnaissant le rôle et l'efficacité de la violence et de la ruse dans le combat politique, rappelle que l'homme politique ne peut rester indifférent aux conséquences prévisibles de ses actes et doit arbitrer entre l'efficacité et le fait que tous les moyens ne peuvent être justifiés ; d'autant plus que certains moyens éloignent du but. La responsabilité d'un individu peut être alors de refuser les pratiques concrètes du jeu : d'arrêter de jouer. D'un point de vue opérationnel, on ne peut prescrire à aucun homme politique d'agir selon l'éthique de la responsabilité ou de la conviction, pas plus qu'on ne peut indiquer à quel moment il doit suivre l'une ou l'autre. Le problème à résoudre est alors de savoir où mettre le curseur entre les deux formes d'éthique qui doivent se compléter. Il n'y a pas de réponse générale, mais M. Weber est persuadé que la réponse détermine la qualité de l'homme politique. Le paradoxe de cette position est que pour la rendre opérationnelle, l'homme politique doit expliquer en quoi la dérogation vis-à-vis de l'éthique de la responsabilité est un moyen justifiable pour le bien commun futur. Il ne peut garder le monopole de la détermination des finalités, qui rapidement risquerait de se confondre avec la raison d'État ou la raison utilitariste (la maximisation de son intérêt).

L'information, sa production, son utilisation et son contrôle reviennent comme question centrale, et l'ensemble de la société doit pouvoir participer au débat sur ce qui est permis et interdit dans le combat politique. Clarifier les rapports entre l'argent, les faveurs et la politique devient alors essentiel, pour éviter les financements occultes et le clientélisme au nom d'une éthique de la conviction. Remarquons enfin que, dans certains cas, il existe des vocations politiques n'ayant qu'un pur objectif d'enrichissement et qui ne participent d'aucune éthique, ni de la conviction ni de la responsabilité.

Améliorer la qualité des hommes politiques, au sens de M. Weber, nécessite un engagement collectif à transformer la règle du jeu et un contrôle de cet engagement, à

défaut de quoi les phénomènes de passagers clandestins bloqueront la réforme. Pourquoi ne plus utiliser les ressources du clientélisme et de la corruption si les autres continuent à le faire ? Ainsi, ce sont les hommes politiques qui doivent se réformer, mais ils ne sont pas souvent pressés de le faire et la pression des citoyens est souvent faible, ou peu claire. Dans ce sens, la réduction de la pénurie touchant les services publics est indispensable pour réduire la pertinence des justifications de ceux qui ne veulent pas sortir du jeu.

2.2. Comment augmenter les capacités budgétaires? Plus la pénurie de biens publics (et non la stratégie de domination) est la cause du clientélisme, plus il est indispensable de trouver les moyens d'augmenter les capacités de dépenses budgétaires et d'être capable de contrôler leur bonne allocation. La première façon d'augmenter le budget de l'Etat réside dans l'augmentation de la pression fiscale sur les hauts revenus, la seconde implique une réforme permettant que les administrations fiscales fonctionnent mieux (moins de corruption, de fonctionnaires incompetents, malhonnêtes et inefficaces), la troisième demande que la croissance du revenu national soit supérieure. Les trois techniques doivent être mobilisées, mais posent des problèmes qui sont endogènes aux imperfections du marché politique, rendant l'exercice difficile et aléatoire.

Augmenter la pression fiscale est toujours délicat politiquement et implique que les élites ne bloquent pas la réforme. La première technique nécessiterait donc déjà une meilleure capacité politique des citoyens les plus vulnérables, ce qui est un problème endogène à la question de la démocratie et au budget: un meilleur accès aux services publics renforçant le capital humain, une meilleure information, et une prise de parole demande au préalable des budgets et de la démocratie.

La seconde technique, en s'appuyant sur des réformes de la gouvernance administrative (et donc des administrations fiscales) débouche sur un programme qui est long et complexe à réaliser et qui demande des moyens budgétaires importants pour augmenter les salaires, la formation, les biens d'équipement disponibles... Elle pose donc aussi un problème qui est relativement endogène.

Les difficultés rencontrées par les deux premières stratégies expliquent que de nombreux auteurs se focalisent maintenant sur un agenda prioritairement pro croissance et non pro gouvernance, pensant que seule la croissance offrira les moyens matériels de la réforme. Les revenus augmentant, un même pourcentage de dépense

évite les conflits sur la répartition de l'effort. R. Zaghera et al. (2006), dans une revue du FMI, critiquaient les propositions de réformes centrées sur la démocratisation et l'augmentation de la concurrence économique au nom de leur irréalisme. Ils proposaient aux pouvoirs publics de se contenter de chercher l'accélération de la croissance à court terme et d'accepter que toutes les réformes bonnes théoriquement ne le sont pas forcément pratiquement au vu des effets indirects et des nombreux blocages tant institutionnels que politiques. Les auteurs militaient alors pour des diagnostics dégageant les deux ou trois blocages essentiels à la croissance qui peuvent être attaqués de façon crédible. Une fois trouvés, la politique économique doit alors se concentrer pour supprimer ces blocages. Mais, un pays peut-il accélérer durablement sa croissance sans attaquer la prédation créée par le système clientéliste? Ou tout du moins la réduire fortement. La troisième technique subit donc aussi un problème d'endogénéité.

Dans un environnement où les distorsions sont généralisées (fortes imperfections sur les marchés politiques et économiques), les procédures informelles dominantes, le secteur informel puissant, entamer de nombreuses réformes à la fois ne permet pas d'obtenir de résultats. Il faut cibler les handicaps majeurs et ne pas disperser ses ressources. Augmenter les ressources budgétaires implique de rendre l'économie plus dynamique (croissance, gain de productivité et innovation), les entrepreneurs plus capitalistes et les employés des salariés déclarés. Il n'existe donc pas de recettes universelles pour les réformes, mais des questions qui peuvent servir à lancer le débat au niveau national sur les relations souhaitables entre l'argent et la politique.

■ Conclusion

Le poids relatif des relations officielles et officieuses entre l'argent, la concurrence électorale et la redistribution formelle et informelle via les budgets publics ou la corruption dépend du niveau de développement du pays (le pays fait-il parti des moins avancés ou des émergents), du contexte institutionnel (les capacités administratives) et du jeu des acteurs politiques ainsi que du rapport de force entre les élites économiques et politiques et entre les élites, les classes moyennes et les classes les plus pauvres. Les réformes seront plus difficiles à mettre en œuvre dans un environnement d'Etat pauvre et fragile.

Le maintien de relation clientéliste dans des démocraties consolidées et riches (par ex. le sud de l'Italie, la Grèce, le sud-est en France,...) rappelle qu'il s'agit d'un mode de

reproduction du système politique qui n'est pas simplement fonction de la pénurie budgétaire, du manque d'information ou de la polarisation sociale. Mais, d'autres exemples (l'Espagne, la Pologne) montre que l'engagement par certains joueurs à sortir du système n'est crédible qu'avec les fonds nécessaires (cf. le rôle des financements extérieurs de l'Union Européenne), un changement de culture politique et d'autres variables qui nous restent encore insuffisamment connues pour avoir une vision claire de ce qui permet la prise du pouvoir par les politiciens refusant le clientélisme.

Nous avons défendu dans cette ébauche d'analyse l'hypothèse que l'argent est indispensable pour organiser la concurrence politique. Le rôle de l'argent dans la politique est complémentaire du militantisme bénévole et du charisme du leader. De même le montant nécessaire de l'argent nécessaire aux finances publiques ne peut être un sujet tabou et évacué.^[5]

Bibliographie

- Barro R. (1997), *Déterminants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press
- Cartier-Bresson J. (2008), *L'Economie Politique de la Corruption et de la Gouvernance*, L'Harmattan.
- Cartier-Bresson J. (1996), «Corruption institucionalizada y neocorporatismo, con ejemplos del caso francés», *Nueva Sociedad*, n°145, pp. 110-125.
- Della Porta D. (1995), «Les cercles vicieux de la corruption», in D. Della Porta et Y. Mény, *Démocratie et Corruption en Europe*, La Découverte.
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D., Schankerman M. (2000), «Measuring Governance, Corruption and State Capture», Policy Research Working Paper 2312, World Bank & EBRD.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2000-2008), *Governance Matters*, n°3, 4, 5, 6, 7, World Bank.
- Keefer P. (2005), «Democratization and clientelism», Policy Research Working Papers, May, World Bank.
- Khan M. (2005), «Markets, States and Democracy: Patron-Clients Networks and the case for Democracy in Developing Countries», *Democratization*, 12 (5), pp. 704-724.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard Univ. Press.
- Pizzorno A., (1992), «La corruzione nel sistema politico», in D. Della Porta, *Lo Scambio Occulto*, Il Mulino, pp. 13-74.
- Przeworski A., Alvarez M., Cheibub J, Limongi F. (2000), *Democracy and Development*, Cambridge Univ. Press.
- Schumpeter J. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper&Brothers.
- Treisman D. (2000), «The causes of corruption: a cross national study», *Journal of Public Economics*, (76), pp. 399-457.
- Weber M. (1987), *Le Savant et le Politique*, Plon.
- Zagha R., Godin N., Indermit G. (2006), «Repenser la croissance», *Finances&Développement*, mars, pp. 7-11.

NUEVA SOCIEDAD 225
Jean Cartier-Bresson / Argent et politique

Este artículo es la versión original en francés de «Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo», incluido en NUEVA SOCIEDAD N° 225, enero-febrero de 2010, ISSN 0251-3552, <www.nuso.org>.