

Participation et veille citoyennes dans des régimes patrimoniaux: rentes, clientèles et coalitions d'intérêts comme clefs de décryptage-

Anne FLOQUET et Roch MONGBO

Les 'veilles citoyennes' sont un sous-produit du projet participatif en ce qu'il porte un projet politique d'une éthique de gouvernance de la chose publique au profit des citoyens. Mais les effets de programmes de veille citoyenne vont dépendre des modes de gouvernance en présence, des formes d'instrumentalisation des structures d'Etat et des relations que leurs acteurs entretiennent avec les élites et les citoyens. Dans cette note nous reprenons quelques éléments de caractérisation des Etats et de leurs élites en nous basant sur des éléments structurants de leurs relations avec les citoyens que sont les régimes de rentes, les systèmes d'incitation qu'ils entretiennent et les institutions qui régulent les relations entre groupes d'intérêt.

Introduction

Après les années 80 où le paradigme dominant dans les institutions internationales de développement était de laisser faire la main invisible du marché, les années 90 ont été celles du retour en force des questions de gouvernance. « Les institutions ont de l'importance » y redécouvrait-on. Les institutions étant l'expression de forces et coalitions politiques, dotées d'une inertie plus ou moins lourde, ces tendances marquent le retour du politique dans le développement. Mais comment prendre en compte le politique, et non la politique, dans les questions de développement? Comment analyser le contexte politique et institutionnel du développement et ce qui amènent les élites à fournir des services et cibler le développement (ou pas), selon un système

d'incitations qui n'est souvent pas celui des technocrates ? Une première clef de décryptage est l'analyse de la nature des rentes captées par diverses élites économiques et politiques. Une deuxième clef est l'analyse des parties-prenantes à la gestion de ressources publiques, en particulier des élites, et de leurs arrangements institutionnels.

Les rentes à la base des systèmes d'incitation

Rentes en économie néoclassique et en économie politique

Pour un économiste néoclassique, les rentes sont des « revenus excessifs » perçues par des entrepreneurs, et qui ne devraient pas exister en situation de marchés efficaces. Un entrepreneur reçoit une rente quand il gagne un revenu supérieur à celui qu'il aurait accepté pour l'activité, et qui est défini comme le revenu de sa meilleure alternative. Il est alors souhaitable de modifier les institutions à l'origine de rentes car les rentes sont toujours inefficaces : les activités économiques auraient lieu sans rente si les institutions étaient différentes. Dans le monde réel, les rentes, synonymes de revenus « excessifs » sont très courantes dans tous les types d'économies. Les rentes peuvent prendre la forme de retour sur investissement très élevé en situation de monopole, de revenu additionnel issu de transferts organisés par des politiques comme par exemple des subventions, ou de revenu additionnel provenant de la possession de ressources rares, telles que des ressources

naturelles ou des savoirs spécialisés. Elles sont produites par une rareté naturelle ou organisée par des politiques (Khan 2000).

Dans le cadre d'une analyse d'économie politique, le concept de rente se réfère aux revenus générés par un accès privilégié d'acteurs en position d'élites aux ressources et à des situations de monopole d'origine politique. L'accumulation des revenus de ces élites—souvent dans une perspective à court terme¹—ne résulte pas d'activités productives répondant aux lois du marché et de la compétition.

Du point de vue de leurs effets, il y a deux grands groupes de rentes: il existe des rentes incitant au développement économique, en particulier celles générées par des améliorations de productivité et la mise en valeur de ressources rares et par les innovations et il existe des rentes de captation des bénéfices produits par d'autres.

Six types de rente

Khan (2010) propose une description détaillée de ces différentes rentes que nous résumons ci-après. La captation de ressources privées (rentes de types 1, 2 et 3) est une distribution de surplus économique (tel que défini en économies classique ou marxienne) entre les différents détenteurs de ressources, à savoir les entrepreneurs, leurs travailleurs, les propriétaires de terre, les détenteurs de capitaux, etc. Cette distribution est favorable ou au contraire défavorable à l'investissement productif et à la croissance. Pour tenter de capter ces rentes sur les activités économiques, des coalitions visent à

¹ La perspective n'est néanmoins pas toujours de court terme. Il y a des situations de rente dans lesquelles des gens s'installent dans le long terme, de manière patrimoniale. Par ailleurs, les formes d'exploitation des rentes peuvent varier (minière, ou productive) tandis que l'utilisation des produits de la rente peut relever du capitalisme primitif ou d'investissements dans l'économie productive.

créer des situations de rareté. La transformation de ressources publiques en ressources privées est à la base des rentes de types 4, 5 et 6.

Monopole. Dans des situations de monopole économique, la rente va aux entrepreneurs dans un contexte de manque de concurrence, consécutif à des barrières à l'entrée qui sont parfois créés par les politiques. L'entrepreneur crée une rareté artificielle du bien en le produisant à un prix supérieur à celui du que le dernier consommateur susceptible de le demander est prêt à payer et empêche la différence qui constitue la rente. Cela provoque aussi une réduction de bien-être en maintenant la production à un niveau inférieur à celui qu'elle atteindrait en situation de concurrence. Le monopole peut être créé au profit d'un entrepreneur puissant proche des dirigeants qui se fait attribuer un droit exclusif d'exploitation sur une ressource rare, par le biais d'un contrat minier d'exploitation par exemple. Une partie de cette rente va être utilisée en retour pour obtenir ce droit exclusif auprès d'élites politiques.

1. Rareté des ressources naturelles. Certaines ressources naturelles deviennent rares et leurs détenteurs perçoivent une rente due à cette rareté. Notons que cette rente se dissipe si la ressource est surexploitée et que sa productivité baisse. La rareté peut être organisée ou amplifiée par les institutions et règles mises en place. Le foncier urbain est de plus en plus rare, mais les rentes au profit des détenteurs privés et de l'Etat que cette rareté occasionne varient fortement d'un pays à un autre, selon que l'Etat encourage ou non une « économie de la rareté » et que des élites s'enrichissent de façon illicite par ce biais.
2. Les richesses de tout un pays peuvent dépendre de ressources rares comme le pétrole, le diamant ou le bois au point où il y est fait référence d'une « économie de rente ». Cette rente peut faire l'objet d'une politique d'intérêt public de provision pour les générations futures (cas de la gestion des ressources du pétrole en Norvège). Dans

- d'autres pays par contre, quelques entrepreneurs internationaux négocient avec quelques dignitaires ou élites nationales les droits d'exploiter les ressources contre paiement de rentes qui sont souvent dissipées par redistribution à des « rentiers » nationaux qui affectent ces revenus à des usages non productifs. Le développement de ce secteur « de rente » ne s'accompagne alors pas d'investissements dans d'autres secteurs.
3. Innovation et différentiels de performance. Les entrepreneurs qui parviennent à produire mieux ou à moindre coût perçoivent une rente temporaire, qui incite les autres à tenter de les rattraper, mais peut aussi provoquer des phénomènes de concentration et d'exclusion. Cette rente peut provenir d'innovations techniques ou organisationnelles, ainsi que Schumpeter et Marx l'ont mis en évidence. Les politiques publiques facilitent ou non le développement de leurs entreprises nationales par la promotion de l'innovation. Les prélèvements illicites sur ce type de rente sont par contre rares.
 4. Création de nouveaux droits de propriété. En facilitant par des changements dans les institutions (parfois imposées par la force) l'appropriation privative de ressources collectives, l'Etat facilite l'émergence d'élites économiques. Parfois cette appropriation est source d'une « accumulation primitive de capital » au sens où Marx le décrit dans son ouvrage « le Capital ». Des droits sont ainsi délivrés par l'Etat pour donner à des entreprises le droit de s'accaparer de terres agricoles, de pêcher, d'importer, etc. Parfois ces droits de propriété créent une classe de « rentiers » improductifs. Les élites politiques profitent de ces transferts de droits pour s'enrichir, en devenant eux-mêmes des entrepreneurs mais aussi en monnayant leur pouvoir de contrôle sur l'octroi de ces droits, et de ce fait la création de nouveaux droits de propriété est aussi intimement liée aux rentes illicites.
 5. Transferts des ressources publiques vers des acteurs privés : ces transferts sont mis en place par les élites politiques pour leurs propres intérêts ou pour réduire des sources d'insatisfaction mettant en péril leur position. Certaines subventions par exemple appartiennent à cette catégorie. Certains groupes mieux organisés vont tirer les marrons du feu de ces rentes créées en réponse à des inégalités et inefficacités jugées insupportables par de larges franges de la population et qui renforcent ces inégalités et inefficacités.
 6. Captation privative de ressources publiques. Des détenteurs d'autorité utilisent leurs positions pour prélever des ressources publiques à leur profit, en général de façon illicite. La captation illicite de rentes est alors de la corruption. Elle peut s'accompagner de pressions sur les usagers pour qu'ils payent des droits d'accès illicites aux services (racket) en sus des droits officiels. Elle peut aussi appartenir à un vaste système d'échanges de droits et de ressources de type néopatrimonial.
- La captation privative est largement tolérée : le « néo-patrimonialisme » est un système de hiérarchie sociale où les « patrons » utilisent des ressources publiques pour s'assurer de la loyauté de « clients » au sein de la population. Ce type de relations, qui peut supplanter ou distordre les règles et structures bureaucratiques de l'Etat ou encore créer une situation de dualisme des pouvoirs, est perçu comme la norme dans nombre de contextes ouest-africains.
- Le pouvoir des élites politiques se base largement sur leur contrôle de ces différents types de rentes et sur leurs aptitudes à capturer des rentes (souvent illicites) pour leur profit personnel.

Rentes et ressources du clientélisme

Une partie des rentes peut être transformée en investissements productifs, une autre dissipée par des rentiers imprévoyants mais la part à scruter est celle utilisée par les élites politiques pour satisfaire leur clientèle et s'assurer un soutien tout en améliorant leur propre statut économique et politique. Une rente peut en effet être « utilisée pour acheter des voix et des loyautés politiques; gagner l'appui politique de chefs traditionnels; étouffer des affaires; fidéliser les corps administratifs (tels que les collectivités locales) ou judiciaires par l'octroi de nouvelles indemnités et émoluments; accorder aux députés toutes sortes d'avantages; octroyer à des opérateurs privés des marchés sans respect des procédures; créer de nouveaux postes dans la fonction publique dont le recrutement se fait en dehors des règles en vigueur; donner des "enveloppes" de manière informelle; octroyer des bourses sans condition aux étudiants pour neutraliser les possibles déclencheurs d'émeutes, etc.» (Bossuyt et Fall 2013). Les rentes peuvent donc être à la base de la corruption.

Clientélisme et corruption

Selon Médard (2000, p.78), « *la relation de clientèle constitue une forme caractéristique d'échange social fondée sur l'échange de don et de contre-don* ». Médard poursuit plus loin « *le clientélisme politique et, d'une façon plus générale, les réseaux relationnels légaux ou illégaux, tout en constituant la négation même du principe de la distinction du public et du privé sur lequel est fondé l'État moderne, font partie intégrante du mode de fonctionnement concret de ce même État* ». Le clientélisme politique « *repose sur un ensemble de pratiques qui instrumentalisent politiquement certains types de relations personnelles* ». Une relation de clientélisme n'est pas nécessairement une relation de corruption. La notion de corruption suppose une distinction de la sphère publique et

de la sphère privée, des biens publics et des biens privés. C'est alors que la confusion conduisant à utiliser des biens publics à des fins privées, la patrimonialisation, devient condamnable et du registre de la corruption.

Dans les Etats africains, l'argent de la corruption économique (obtenu d'entreprises redistribuant une partie des rentes qu'elles tirent de leurs activités) est géré pour financer des réseaux de clientèles politiques, ce qui permet au dirigeant ou un groupe plus ou moins petit et homogène de se maintenir au pouvoir. Le clientélisme politique pour perdurer a besoin de ressources issues de la corruption économique.

Le modèle explicatif clientéliste de l'économie politique diffère sensiblement du modèle explicatif néo-institutionnaliste où, sur un marché de la corruption, des biens publics sont échangés contre des pots de vin, ce qui s'expliquerait par (1) l'absence de contrôle des responsables au sommet de l'Etat sur leurs subalternes qui profitent de leur marge de manœuvre incontrôlée pour encaisser des rentes vendues illégalement et pour perpétuer leurs sources de rente en perpétuant la rareté ; (2) la forte demande pour ces biens publics et la faible concurrence dans leurs fournitures poussant le client à entrer dans une relation de corruption pour se les procurer (Cartier-Bresson 1998).

Au-delà de ces grandes dénominations, la réalité de la fourniture des services publics par des Etats prend des formes multiples, qui ne se laissent pas toujours simplifier sous le chapeau de relations « néopatrimoniales » ni d'échanges sur les « marchés de la corruption ». Diverses études récentes de socio-anthropologues mettent en évidence la diversité des constellations sociales, des systèmes de règles et d'incitations dans les Etats en action (Bierschenk et Olivier de Sardan 2014).

Diversité d'incitations dans les mécanismes de fourniture de services

Dans des contextes d'Etats fragiles, de nombreux systèmes de règles et d'incitations coexistent, qui ne sont pas dans la ligne de celles qui devraient prévaloir dans un contrat de fourniture de services. Olivier de Sardan (2011) identifie huit modes de gouvernance locale dans la fourniture de services publics en Afrique de l'Ouest, qui parfois coexistent dans l'espace et même s'empilent les uns sur les autres du fait des développements successifs d'institutions : (1) la gouvernance de la chefferie, ses relations de patronage et ses logiques patrimoniales, (2) celle des associations de gestion et coproduction de services largement promues par les intervenants et dont le fonctionnement diffère souvent considérablement des modèles initiaux en s'organisant autour des modes d'appropriation des rentes du développement et de courtiers du développement (cf. étude de cas sur l'appropriation des barrages sur ce site); (3) celle des municipalités qui ont créé de nouvelles opportunités pour du personnel politique et ouvert des possibilités d'interpénétration entre groupes d'intérêts nationaux et locaux cherchant à se manipuler mutuellement ; (4) celle des projets qui se développent dans des oasis de prospérité enviables tandis que (5) celle développée par les bureaucraties qui combine gestion de la pénurie et autoritarisme issu du passé puisque ces bureaucraties ont sur une longue période été les seuls témoins locaux de la présence de l'Etat; (6) celles des bienfaiteurs à profils et contributions diversifiés et pour qui ces contributions constituent un placement ; (7) celles des organisations religieuses dont les motivations oscillent entre celles des bienfaiteurs et des associations de gestion qu'elles promeuvent ; (8) la gouvernance sur un mode marchand quand la fourniture d'un service est confiée au secteur privé. Par-delà cette diversité, les relations patron-clients semblent partout présentes et constituent un « fonds commun », un « habitus », de même que la quasi-privatisation de tout ou partie des services

publics, du reste parfois encouragée par les règles officielles mises en place, mais leurs effets vont différer d'un mode à un autre.

Quelles possibilités de réforme et quels effets potentiels pour une veille citoyenne

Les effets sur le développement de la nature néopatrimoniale de régimes étatiques sont très controversés dans la littérature et vont de la prédation au « néopatrimonialisme développementiste » où des élites auraient une vision à long terme d'oligarques éclairés. Mais de plus en plus de chercheurs mettent en évidence les hétérogénéités au sein même d'Etats néopatrimoniaux, avec des « îlots d'efficacité » dans la fourniture des services publics permis par une certaine orientation de bureaucraties vis-à-vis des citoyens. Des bureaucrates parviendraient ainsi à se soustraire à l'influence de groupes ayant pris d'assaut les structures de l'Etat pour les faire tourner à leur profit (Leonard 2010).

La veille citoyenne est une approche visant l'amélioration de la gouvernance en jouant directement sur le capital d'appuis politiques des élites. Il est peu probable qu'à elle seule, la pression d'une minorité agissante parvienne à retourner les logiques néopatrimoniales mais par contre, elle peut encourager les îlots d'efficacité où des leaders se font élire sur la base de leurs capacités à fournir des services collectifs et où des fournisseurs de services se taillent une réputation sur la base de la qualité de leurs prestations en renforçant les compétences de la société civile et en réduisant les asymétries d'information (Benequista et Gaventa 2011), en identifiant les leviers de changement dans les arrangements institutionnels et en alignant les pressions de la base avec les systèmes d'incitation organisationnelles (Crook 2010 ; Crook et Booth 2011).

Messages-Clefs

- La veille citoyenne est un système de pression visant à améliorer la gouvernance des ressources publiques, mais son efficacité dépend du système d'incitations développé dans la société où elle s'exerce.
- Un système d'incitations s'appuie sur des captations et redistributions de rentes. La nature même de ces rentes varie et toutes les rentes ne sont pas abusives et toutes n'exercent pas des effets négatifs sur le développement.
- Dans des Etats largement marqués par le patrimonialisme, des rentes sont captées pour alimenter des systèmes de clientèle sociopolitique et cette aptitude à la redistribution semble être plus importante pour les élites que l'évaluation par les citoyens de la qualité des services publics.
- Il existe néanmoins des « îlots d'efficacité » où la qualité du service public prime.
- Il est important d'analyser les systèmes d'incitations, qui sont bâtis sur des captations et redistributions de rentes diverses, pour évaluer les marges de manœuvre d'une veille citoyenne.

Références

- Benequista N, Gaventa J (2011) « Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies. » *Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, Brighton.*
- Bierschenk, Thomas, et Jean-Pierre Olivier de Sardan. 2014. *States at work: dynamics of African bureaucracies.* Leiden, NL: Koninklijke Brill NV.
- Bossuyt J and Fall IM (2013) Analyse d'économie politique au Sénégal. Dans quelle mesure le cadre global de la gouvernance au Sénégal est-il réformable ? Etude indépendante réalisée pour le compte de la Délégation de l'Union européenne au Sénégal. Dakar, Sénégal. Available from: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/Analyse-Economie-Politique-Senegal.pdf> (accessed 20 July 2015).
- Cartier-Bresson (1998) Les analyses économiques des causes et des conséquences de la corruption: quelques enseignements pour les pays en développement. *Mondes en développement* 26: 25-40.
- Crook RC (2010) Rethinking civil service reform in Africa: 'islands of effectiveness' and organisational commitment. *Commonwealth & Comparative Politics* 48 (4): 479-504.
- Crook RC, Booth D (2011) Conclusion: Rethinking African Governance and Development. *IDS Bulletin* 42 (2): 97-101. doi:10.1111/j.1759-5436.2011.00215.x.

- Khan MH (2010) Political settlements and the governance of growth-enhancing institutions. *London: SOAS*. <http://core.ac.uk/download/pdf/2792198.pdf> .
- Khan MH (2000). Rents, efficiency and growth. In Khan MH, Jomo KS (eds.) *Rents, rent-seeking and economic development: Theory and evidence in Asia*, Cambridge University Press: 21- 69. Accessible à: eprints.soas.ac.uk/9842/1/Rents_Efficiency_and_Growth.pdf
- Leonard DK (2010) 'Pockets' of effective agencies in weak governance states: where are they likely and why does it matter? *Public Administration and Development* 30 (2): 91- 101.
- Médard J-F (2000). « Clientélisme politique et corruption ». *Tiers-Monde*: 75- 87.
- Olivier de Sardan J-P (2011) The Eight Modes of Local Governance in West Africa. *IDS Bulletin* 42 (2): 22- 31. doi:10.1111/j.1759-5436.2011.00208.x.

Pour citer cette note

- Floquet A and Mongbo R (2015) *Participation et veille citoyennes dans des régimes patrimoniaux : rentes, clientèles et coalitions d'intérêts comme clefs de décryptage*. Note Théorique FORADYN, Abomey-Calavi, Bénin: LADyD: 7p. http://www.foradyn.org/wp-content/uploads/2015/07/Foradyn_Note_Theorique_veille_citoyenne_FloquetA.pdf (accessed 31 August 2015).