



UNE FEMME ATTEND devant un centre de santé du programme de lutte contre la pauvreté « Oportunidades » dans l'État du Chiapas.

Gouverner le vote des « pauvres »

Champs experts et circulations de normes en Amérique latine
(regards croisés Argentine/Mexique)

« L'usage politique des dépenses sociales menace le cœur même de la démocratie car il altère la relation entre l'État et le citoyen. Quand des fonds gouvernementaux sont utilisés pour soutenir des intérêts partisans au lieu de résoudre des problèmes collectifs, l'État démissionne de sa fonction de garant de l'intérêt général. »

Cette citation est tirée d'un ouvrage collectif dont le titre, « Cadenas et contrepoids. La protection des programmes, des politiques et des droits sociaux au Mexique et en Amérique latine » rend compte d'une association entre trois types de phénomènes : les programmes de lutte contre « la pauvreté », le risque de « clientélisme » lié à la distribution des aides monétaires octroyées par ces programmes et la détérioration de « la qualité de la démocratie » qui en résulterait¹. Ensemble, ils donnent lieu à la création de nouveaux dispositifs de gouvernement du vote des classes populaires². Cette publication intellectuelle-experte a été financée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et par le ministère du Développement social de l'État mexicain à la suite d'un colloque international organisé à Mexico en avril 2007. Elle rassemble des contributions d'universitaires, d'experts et de fonctionnaires liés aux organismes multilatéraux et aux fondations étatsuniennes d'aide au développement. Certains d'entre eux sont des acteurs centraux du monde académique, comme les politistes Guillermo O'Donnell et Susan S. Stokes.

Ces universitaires et ces experts forment avec les bailleurs de fond un réseau de relations relativement complexe et articulé encadrant les dispositifs de contrôle des rapports des classes populaires au vote. La grille de lecture qui l'organise (liant pauvreté, clientélisme et qualité démocratique) participe, par ailleurs, d'un renouvellement récent des catégories de perception et d'action face à l'évolution des régimes politiques en Amérique latine, où la démocratie est perçue, selon une vision héritée des schèmes des théories « transito-logiques »³, comme inachevée et déficiente. L'objectif de cet article est de restituer l'histoire de la gestation de ces discours savants de la gouvernance du vote des classes populaires dans le contexte plus général de diffusion de la *doxa* mondialisée des *democracy-builders*⁴. Puis, à travers des programmes associant des acteurs locaux, nationaux et internationaux⁵, de décrypter les usages pratiques de ces discours normatifs. Pour ce faire, nous avons choisi de comparer la manière dont certains de ces programmes se déploient dans deux configurations nationales différentes :

1. « Fiscalización intraestatal y protección de programas sociales en México: teoría, práctica y propuestas », in David Gómez-Álvarez (dir.), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, Mexico, ITESO, 2009, p. 105.

2. Cet article a été écrit entre 2012 et 2014. 3. Ces analystes ont, dans les années 1990, massivement repris ou alimenté « la transiologie ». Pour un bilan de cette dernière voir : Nicolas Guilhot et Philippe C. Schmitter, « De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies* »,

Revue française de science politique, 50(4-5), 2000, p. 615-632. 4. Romain Bertrand, Jean-Louis Briquet et Peter Pels, *Cultures of Voting. The Hidden History of the Secret Ballot*, Londres, Hurst, 2007 ; Nicolas Guilhot, *The Democracy Makers. Human Rights and the Politics of*

Global Order, New York, Columbia University Press, 2005.

5. Boris Petric (dir.), *La Fabrique de la démocratie. ONG, fondations, think tanks et organisations internationales en action*, Paris, Éd. de la FMSH, 2012.

le Mexique et l'Argentine. Dans les deux pays étudiés, sans doute plus qu'ailleurs en Amérique latine, le vote des « pauvres »⁶ et sa supposée instrumentalisation par certains acteurs politiques est au cœur du débat sur la démocratie. Cet article se propose d'apporter une lecture critique de ces dispositifs et cherchera à montrer comment le gouvernement du vote des pauvres fait vivre un milieu expert hétérogène, bien loin des quartiers populaires qu'il prétend protéger. Dans un premier temps, nous reviendrons rapidement sur la généalogie de cette association « pauvreté-clientélisme-qualité de la démocratie » pour voir ensuite comment cette production normative se déploie dans le cadre de champs experts nationaux à l'historicité variée. Enfin, dans une dernière partie, nous analyserons la mise en œuvre, à l'échelle locale, de deux programmes, l'un au Mexique, l'autre en Argentine, afin de saisir pleinement leurs effets [voir encadré « Saisir le "gouvernement du vote des pauvres" », p. 9].

La redécouverte du « problème clientéliste »

Quels acteurs et quelles idées participent de la construction du problème expert, politique et moral de la protection du vote des pauvres ?

Des pauvres sans capacités, des pauvres à gouverner

Dans les années 1980, des politiques sociales de « lutte contre la pauvreté » en Amérique latine ont été impulsées par les organismes multilatéraux de crédits, en particulier la Banque mondiale à partir de 1986⁷, dans la perspective de créer un « contrepoids » aux politiques d'ajustement structurel promues par le FMI visant à imposer des réformes libérales aux États et aux économies nationales. La mise en place de programmes sociaux « compensatoires » des politiques d'ajustement fut dès lors associée non seulement à une réduction de la pauvreté croissante, mais aussi à la stabilité politique des pays latino-américains et à la viabilité politique des réformes économiques⁸.

Par ailleurs, sous l'influence de l'économiste Amartya Sen – qui avec sa théorie des « capacités » s'est imposé comme le gourou de la lutte contre la pauvreté – et des experts des organismes multilatéraux, les définitions

de la pauvreté ont commencé à se complexifier, en mettant l'accent sur ses aspects non monétaires. Pour réduire la pauvreté, il fallait désormais renforcer les capacités des pauvres devenus entre-temps des « protagonistes de [cette] lutte »⁹. La participation, notamment *via* des organisations de « la société civile » fut, peu à peu, considérée comme le pilier de cette nouvelle approche de la pauvreté, l'*empowerment* et le développement des capacités participant de cette entreprise¹⁰.

Dans les faits et de manière non-anticipée, ces politiques sociales décentralisées furent mises en place à travers une gestion de proximité qui s'est traduite par la participation très active d'acteurs politiques locaux : des militants partisans, des leaders de quartier des mouvements sociaux et d'associations, etc.¹¹. Ces derniers identifiaient les bénéficiaires éventuels. Dans certains cas, ils participaient directement à l'attribution des biens octroyés dans le cadre de programmes sociaux et distribuaient allocations, nourriture, ou matériaux pour la rénovation d'habitats précaires des quartiers populaires. Lors d'évaluations de ces programmes, comme par exemple pendant le colloque « Cadenas et contrepoids », ces acteurs politiques locaux furent, toutefois, signalés par de nombreux analystes comme les responsables du détournement de biens d'origine publique à des fins politico-électorales. Ils auraient monnayé la participation des pauvres à des meetings, voire auraient orienté leurs votes. Bien que faisant office de « guichets » de l'État dans les quartiers¹² – une forme *street level bureaucracy*¹³ –, ils furent perçus par les personnes en charge de ces nouveaux dispositifs de contrôle de la vie politique des classes populaires comme des agents de manipulation clientélaire.

Le clientélisme apparaît dès lors comme un mal à combattre pour des raisons tant morales qu'économiques. Moralement « mauvais », il s'opposerait à l'*empowerment* et au renforcement des capacités ; économiquement inefficace, il ferait obstacle au bon déroulement des politiques de ciblage, clé de voûte de la lutte contre la pauvreté. Précisément, l'identification des pauvres grâce aux statistiques sociales¹⁴ permettrait, selon les organismes multilatéraux et leurs promoteurs

nationaux, de garantir une meilleure « transparence » : « Le critère sélectif du programme [...] évite la manipulation des bénéficiaires en fonction des clientèles politiques¹⁵. » La question de la pauvreté est profondément articulée à la bonne « gouvernance »¹⁶. Les effets recherchés se situent bien dans le champ politique¹⁷.

« La qualité de la démocratie » : un enjeu mesurable ?

Parallèlement, l'attention des organismes multilatéraux et des fondations ou *think tanks* étatsuniens et latino-américains s'est portée sur un autre thème : la « qualité de la démocratie ». La convergence des préoccupations exprimées à l'époque par les intellectuels latino-américains, anciens militants de gauche reconvertis en « professionnels de la démocratie », et les fondations étatsuniennes avait contribué à la montée en puissance de la transitologie, paradigme délimitant l'horizon politique et social des démocraties naissantes, d'abord en Amérique latine, puis en Europe de l'Est.

Des agents du champ académique cumulant à la fois des positions dominantes dans cet espace et des ressources liées à leurs compétences à trouver des financements auprès des fondations étatsuniennes comme le National Endowment for Democracy¹⁸, ont transposé et ainsi imposé les définitions dominantes des conditions des consolidations des régimes démocratiques. Ainsi, Guillermo O'Donnell, politiste argentin formé aux États-Unis et l'un des principaux animateurs de la transitologie, a repris à son compte le concept d'*accountability* – responsabilité, obligation de rendre (des) compte(s) – afin de penser les déficits démocratiques en termes de contrôle citoyen des institutions – *accountability* verticale – et de contrôle croisé entre les pouvoirs institutionnels – *accountability* horizontale. Ce faisant, son approche n'offrait qu'une vision limitée des démocraties, mais qui était compatible à la fois avec les conceptions libérales alors dominantes comme avec le souci du contrôle du fonctionnement étatique dans les pays qui avaient engagé des réformes structurelles. Le contrôle – suivi des actions des gouvernements de la part de la société civile, valorisation de l'équilibre des pouvoirs institutionnels – fut ainsi considéré comme la clé du bon fonctionnement des régimes démocratiques¹⁹. Pour le garantir, il s'agissait de rendre les institutions étatiques plus transparentes, c'est-à-dire plus ouvertes

au regard de la société civile et des pouvoirs institutionnels. Une « deuxième vague de réformes » fut alors préconisée afin d'améliorer le fonctionnement des institutions démocratiques latino-américaines post-transitions.

Les discours de ces universitaires faisaient écho aux préoccupations des organismes multilatéraux, portés eux aussi sur la question de la transparence du fonctionnement des institutions publiques, notamment en ce qui concerne les politiques publiques financées par ces organismes. L'efficacité de ces politiques était même mesurée à l'aune de leur degré de transparence²⁰. D'autres acteurs partageaient ces nouvelles préoccupations. C'est le cas de fondations étatsuniennes créées au début des années 2000 pour lutter contre la fraude électorale suite aux élections de Floride, et des ONG internationales de lutte contre la corruption comme *Transparency International*, créée en 1993 par un ancien directeur de la Banque mondiale autour d'un réseau d'experts et d'universitaires²¹.

Autour des années 2000, le label « qualité de la démocratie » s'est stabilisé notamment autour des travaux de Larry Diamond et de la revue *Journal of Democracy*. Il permettait en effet tant de construire une définition consensuelle et minimale de la démocratie compatible avec les idéologies dominantes des acteurs engagés que de produire des indicateurs. Dans ce contexte, la question de la transparence et de la confiance des citoyens auprès de leurs gouvernements – confiance qui serait mise à mal par la corruption des élus et des hauts fonctionnaires, notamment – est devenue centrale dans ce contexte, de même que les outils experts « pour mesurer et évaluer les progrès démocratiques et la qualité de la démocratie en elle-même »²². Tous les mécanismes des institutions publiques et les pratiques politiques jugés corrompus sont ainsi identifiés comme objectif des programmes de lutte pour la transparence. Ce faisant, les experts décryptaient les maux de la démocratie et prescrivaient les remèdes qui doivent leur être apportés. Dans ce contexte, le clientélisme apparaissait comme une sous-catégorie de la corruption politique. Les fondations luttant pour la « transparence » ont alors construit une définition du clientélisme adaptée aux objectifs de leur travail auprès des gouvernements et des organismes multilatéraux.

6. Nous avons choisi de garder le terme de « pauvres » utilisé par les agences internationales et nationales car c'est au nom de cet « attribut », statistiquement construit, que les milieux experts, que nous étudions, interviennent. Pour faciliter la lecture, nous n'utiliserons pas les guillemets plus avant.
7. Pour une analyse synthétique sur cette question, voir Jean-Pierre Cling et François Roubaud, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008, p. 28-48.
8. Yves Dezalay et Bryant Garth, *Le « Washington Consensus. Contribution à*

une sociologie de l'hégémonie du néolibéralisme », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 121-122, 1998, p. 3-22.

9. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : combattre la pauvreté*, New York/Paris, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank/Éd. Eska, 2001, p. 14.

10. Banque inter-américaine de développement (BID), « Para salir de la pobreza: El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza », 1998, p. 15.

11. Gabriel Vommaro, « "Acá no conseguimos nada si no estás en política". Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política », *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Centro de Antropología Social/IDES, 2006, p. 161-177.

12. Julieta Quirós, *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*, Buenos Aires, Antropofagia, 2011.

13. Précisons qu'aussi bien au Mexique qu'en Argentine, les milieux associatifs, « les acteurs de la société civile » pour reprendre

les termes des agences internationales, sont, en fait, majoritairement articulés aux milieux partisans de grandes organisations politiques. Voir Hélène Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011 ; J. Quirós, *ibid.*

14. Voir le chapitre 2, « Le système expert et la production des indicateurs de développement », in Raphaëlle Parizet, *Les Paradoxes du développement. Sociologie politique des dispositifs de normalisation des populations indiennes au Mexique*, Paris, Dalloz, 2015, p. 103-165.

15. Cuadernos de la CEPAL, *Focalización y pobreza*, Santiago du Chili, Nations unies, 1995, p. 33.

16. Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud, « La Banque mondiale, entre transformations et résilience », *Critique internationale*, 53, 2011, p. 43-65, en particulier p. 49.

17. Bruno Lautier, « Pourquoi faut-il aider les

pauvres ? Une étude critique du discours de la Banque mondiale sur la pauvreté », *Revue Tiers Monde*, 169, 2002, p. 137-165.

18. Nicolas Guilhot, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, 2001, p. 53-65, en particulier p. 54.

19. Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability and new polyarchies", Kellogg Institute, working paper, 253, 1998, p. 1-28.

20. Le PNUD est en ce sens, en tant que « main gauche » des organismes multilatéraux, le plus soucieux des programmes prônant l'amélioration des conditions de fonctionnement des institutions démocratiques.
21. Murielle Coeurdray, « Le double jeu de

l'import-export symbolique. La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 80-90.
22. Todd Landman et al., « Évaluer la qualité de la démocratie. Un aperçu du cadre d'IDEA international », Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010, p. 8.

En vertu de leurs alliances avec des universitaires, ils ont imposé des visions simplistes du clientélisme entendu comme seule domination marchande. En effet, inspiré par les théories du choix rationnel et de l'individualisme utilitariste, un nouveau courant d'étude du clientélisme voyait dans ce type de rapport une transaction entre deux individus cherchant à maximiser leurs profits. À partir des travaux de certains politistes mobilisant une vision « instrumentaliste » du clientélisme, parmi lesquels Susan Stokes, les analyses des rapports de clientèle se trouvent ainsi remplacées par les analyses d'« achat de votes » (*vote buying*). Isolant le moment de l'échange de son contexte, il l'extrait de l'historicité pour le traiter comme une pure affaire marchande et réduire les biens offerts à un seul contre-don du vote. Le choix de concentrer toute l'attention sur les « liens stratégiques²³ » laisse en dehors du champ de l'analyse tout ce qui ne relève pas du calcul coût-bénéfice. Par ailleurs, les auteurs tendent à fortement distinguer ces liens stratégiques de tout autre lien politique (« liens non stratégiques »), comme si les rapports politiques conditionnés par la circulation de biens ne pouvaient pas être en même temps des rapports d'adhésion partisane.

Enfin, cette approche mettait en œuvre une logique quantitative centrée sur la mesure de l'ampleur et de l'impact de cette pratique déviante, comme en témoignent les enquêtes sur l'achat de voix en Argentine menées par Susan Stokes²⁴. Elle s'est avérée particulièrement adaptée aux attentes expertes : en réduisant le vote à une simple transaction binaire, les *vote buying studies* offraient ainsi des outils techniques pour opérationnaliser et objectiver le problème jusque-là complexe et diffus du clientélisme.

Des carrières expertes moralement investies

Avant d'analyser les programmes qui découlent de cette grille de lecture liant pauvreté, clientélisme et qualité de la démocratie, il convient de s'arrêter sur la constitution du champ faible²⁵ de la gouvernance du vote des pauvres, son émergence dans chacun des pays étudiés²⁶ et la manière dont universitaires, experts et fonctionnaires nationaux et internationaux ont contribué ensemble à donner corps à ce *continuum*.

L'historicité nationale d'un champ de l'expertise

En Argentine, le champ expert de la gouvernance du vote des pauvres est lié au milieu professionnel constitué autour de la question de la promotion des droits civiques en général et, en particulier, de la défense des droits de l'homme depuis la fin des années 1970, dans le contexte de la dernière dictature militaire. Progressivement, après l'ouverture démocratique en 1983, les différentes demandes adressées à l'État ont été formulées en termes de droits, en partie en vertu de l'action de ce nouvel espace expert, politique et publique des juristes, d'abord, et des professionnels issus des sciences sociales, ensuite.

Par ce biais, au cours des années 1990, la question de la corruption dans la gestion des ressources publiques commence à être à l'ordre du jour dans l'espace de la communication politique en Argentine. Dans le contexte des réformes structurelles et des privatisations des entreprises publiques qui représentent des « opportunités de corruption », les activités largement médiatisées de l'ONG Poder Ciudadano (Pouvoir citoyen)²⁷, ainsi que la constitution d'un genre journalistique particulier – le journalisme d'investigation – ont contribué à ériger en problème public de premier ordre la corruption pendant les deux périodes de gouvernement de Carlos Menem (1989-1999), et la transparence en idéal du domaine politique²⁸. Cette nouvelle entreprise de réforme sociale représente un cas exemplaire d'articulation entre dispositifs d'intervention experte et dispositifs d'intervention morale en Argentine, ainsi que de combinaison entre discours experts internationaux et luttes politiques et symboliques au niveau national.

Ces actions ont commencé à produire des effets normatifs dès les années 1990. En 1995, ce gouvernement avait fait approuver une loi d'éthique publique, impliquant la création, en 1997, du Bureau national d'éthique publique. En même temps, l'État argentin adhérerait à la Convention interaméricaine contre la corruption. Toutefois, ce n'est qu'à partir du lien établi avec le parti de centre gauche Frepaso (Front pour un pays solidaire) d'abord, et avec l'Alianza (Frepaso et Unión cívica radical) ensuite que Poder Ciudadano et les autres promoteurs de la transparence vont avoir accès aux institutions de l'État afin de concevoir des agences et des lois pour lutter contre la corruption. Après l'arrivée de l'Alianza

Saisir le « gouvernement du vote des pauvres »

Cet article est le fruit d'une collaboration initiée en 2009 entre les deux auteurs autour de la question du clientélisme et de ses constructions savantes et profanes.

Les données mobilisées pour le cas mexicain s'appuient sur une immersion de long court d'Hélène Combes dans le milieu des ONG et des instances électorales, parallèlement au travail de terrain qu'elle a réalisé autour du Parti de la révolution démocratique puis des mobilisations à Mexico. Entre 1997 et 2012, elle a suivi systématiquement les élections auprès de l'Institut fédéral électoral (IFE) et/ou d'ONG (comme Alianza Cívica au cœur de ce travail). Cette immersion est complétée par des entretiens ciblés avec des acteurs-clés ainsi que par le suivi d'un programme de lutte contre l'achat de voix. Dans ce cadre, des observations ont été menées dans trois lieux d'observation différents : deux quartiers de l'arrondissement d'Iztapalapa, le plus pauvre

et le plus peuplé des 16 arrondissements de Mexico, ainsi que trois villes de banlieue : Ecatepec, Chalco et Valle de Chalco.

Les données sur le cas argentin sont issues, d'une part, d'un travail de recherche mené entre 2004 et 2010 par Gabriel Vommaro portant sur les transformations du statut politique et symbolique des classes populaires en Argentine depuis les années 1980 et jusqu'aux années 2000 ; d'autre part, d'une enquête menée entre 2012 et 2013, dans la ville de Morón, sur le rapport du gouvernement municipal aux ONG et fondations travaillant sur la question de la transparence, et plus spécifiquement sur le programme *Mostrar* mis en place par cette mairie et le *think tank* Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Centre de mise en œuvre de politiques publiques pour l'équité et la croissance, CIPPEC).

23. Herbert Kitschelt et Steven I. Wilkinson (éds), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 21.

24. Susan C. Stokes, "Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99(3), 2005, p. 315-325.

25. Selon Christian Topalov, il s'agit d'un « champ immergé de toutes parts dans des champs plus solidement balisés ». Voir Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Éd. de l'EHESS, 1999, p. 464. Pour un usage du concept dans l'espace des pratiques internationales, voir par exemple

Sara Dezalay, « Des droits de l'homme au marché du développement. Note de recherche sur le champ faible de la gestion de conflits armés », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 174, 2008, p. 68-79. 26. Pour un retour sur la structuration des controverses sur le clientélisme dans ces deux pays, voir Hélène Combes et Gabriel Vommaro, *Sociologie du clientélisme*, Paris,

La Découverte, 2015, p. 63-83.

27. Sebastián Pereyra, *Política y transparencia. La corrupción como problema público*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013.

28. Gabriel Vommaro, *Mejor que decir es mostrar. Medios y política en la democracia argentina*, Buenos Aires, UNGS/Biblioteca Nacional, 2008.

| | | |
|--|--|--|
| | | |
| <p>En este proceso electoral, a usted o a alguien cercano, le han dicho que:</p> | <p>a) No b) Si</p> | <p>¿Qué Partido?</p> <p><input type="checkbox"/> PAN <input type="checkbox"/> PVEM</p> <p><input type="checkbox"/> PRI <input type="checkbox"/> Convergencia</p> <p><input type="checkbox"/> PRD <input type="checkbox"/> Nueva Alianza</p> <p><input type="checkbox"/> PT <input type="checkbox"/> Socialdemócrata</p> <p><input type="checkbox"/> Partido Local ¿cuál? _____</p> <p><input type="checkbox"/> No contestó</p> |
| 13 | A cambio de un servicio público, ayuda o programa tiene que asistir a alguna reunión o mitin de campaña política | |
| 14 | Que pasarán por usted, el día de la elección para llevarlo a votar. | |
| 15 | Que tiene que sacarle foto a su boleta tachada para enseñarla como prueba de que votó por un partido político | |
| 16 | Que le darán una despensa o regalo después de asistir a votar | |
| 17 | Que debe recibir una boleta tachada y entregar su boleta en blanco. | |
| 18 | Que lo invitarán a almorzar/comer antes o después de ir a votar, en agradecimiento por su voto. | |
| 19 | Que lo estarán vigilando en la casilla cuando emita su voto. | |
| 20 | Que tiene que llevar a los miembros de su familia a votar, por determinado partido | |

EXTRAIT DU QUESTIONNAIRE de Alianza Cívica avec les logos de tous ses partenaires dont le PNUD, posant la question suivante :
 Question 8 : « Durant la période électorale, à vous ou quelqu'un de proche, on vous a dit : a) en échange d'un service public, d'une aide ou d'un programme vous devez assister à une réunion ou un meeting ; b) qu'on passera vous prendre le jour de l'élection pour vous amener voter ; c) que vous devez faire une photo du bulletin de vote coché pour le montrer comme preuve du vote pour un parti politique ; d) qu'on vous donnera un bon d'achat (despensa : bon d'achat pour des chaînes de supermarchés qui a remplacé le traditionnel sac de nourriture) ou un cadeau après avoir assisté au vote ; e) que vous devez recevoir un bulletin coché et donner votre bulletin non coché ; f) qu'on vous invitera à manger avant ou après le vote pour vous remercier pour votre vote ; g) que vous serez sous surveillance au moment du vote ; h) que vous devez amener des membres de votre famille pour qu'ils votent pour un parti en particulier. »

PROGRAMA DEMOSTRAR

Planilla N°

Las líneas de acción municipales que incluye Demostrar son las siguientes:

| | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Programa Familia por la inclusión Social | <input type="checkbox"/> Programa de Complementación Alimentaria de Morón |
| <input type="checkbox"/> Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados | <input type="checkbox"/> Sistema Alimentario de la Tercera Edad |
| <input type="checkbox"/> Seguro de Capacitación y Empleo | <input type="checkbox"/> Subsidios Municipales |
| <input type="checkbox"/> Programa de Empleo Comunitario | <input type="checkbox"/> Plan Barrios Bonaerense |
| <input type="checkbox"/> Otros | <input type="checkbox"/> Programa de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra |

Datos del Denunciante:

Nombre y Apellido:

N° de DNI:

Domicilio:

Teléfono:

EXTRAIT DU QUESTIONNAIRE fourni par le CIPPEC aux unités de gestion communautaire, dans le cadre du programme « Demostrar », pour recueillir des plaintes liées à la manipulation des programmes sociaux à des fins politico-électorales. Dans la feuille, on liste des programmes sociaux retenus dans le cadre du programme « Demostrar », puis on demande des données des plaignants.

ISSN 1852-5156

2

serie
**buenas prácticas
municipales**

Programa de Desarrollo Local
Desarrollo Social

Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales

La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón

María Victoria Boix ■ Vanesa Marazzi ■ Melina Nacke

CIPPEC

PUBLICATION DE 2011 de l'Institut d'expertise CIPPEC sur la transparence dans la gestion des programmes sociaux au niveau municipal, dans la ville de Morón. Cinq ans après la mise en place du programme « Demostrar », les experts du CIPPEC continuaient à mobiliser le savoir-faire accumulé dans l'institution, suivant la grille de lecture du contrôle de la transparence et du « bon » encadrement étatique des classes populaires.

Quand une vision par le bas s'impose à un expert transnational

Christian Gruenberg est juriste de l'Université de Buenos Aires. Il a commencé à travailler à Poder Ciudadano en 1995, comme éditeur de la newsletter de la fondation, puis il s'est chargé de la publication du bulletin informatif de *Transparency International*. Il a alors été engagé comme membre de la filiale argentine de l'ONG internationale, dont il est devenu le directeur. Diplômé de Harvard (master en administration publique) de l'Université du Chili (un diplôme en politique publique), ses contacts internationaux, ainsi que sa participation à *Poder Ciudadano* lui ont permis de devenir expert international indépendant lorsqu'il quitte la fondation. Ainsi, il a travaillé en Amérique centrale, en Équateur et, plus tard, au Mexique comme consultant sur des projets liés à transparence, a participé à (et a été boursier de) différents programmes de formation de « leaders » et d'experts sur la transparence, la *social accountability* et le financement de la politique proposés par différentes fondations internationales (Forum économique mondial de Davos, Fondation Ford, Institut de la Banque mondiale, USAID).

En 2005 il entre au CIPPEC, fondé en 2000 par des héritiers des élites économiques et intellectuelles argentines, dont la volonté initiale était de prendre de la distance vis-à-vis des forces politiques de droite

et du centre-droit, mais qui ont progressivement rallié ce camp. Gruenberg y est engagé en tant que directeur du programme transparence ; ses tâches sont liées au contrôle de la gestion des politiques sociales. Lors d'un entretien il présente sa conversion de la lutte contre la corruption à la lutte contre le clientélisme comme un passage du « macro » au « micro », du contrôle « par le haut » au contrôle « par le bas », mais invoque aussi la « déception » causée par la difficulté de promouvoir la « transparence » dans la fonction publique après la débâcle de l'Alianza en 2001, ainsi que sa volonté de travailler pour les pauvres.

Lorsqu'il quitte le CIPPEC, après avoir conclu le projet « *Clientes/as o ciudadanos/as* », l'expert a déjà participé à la construction d'un dispositif lui permettant de poursuivre sa carrière internationale : le label « Corruption and Human Rights », identifiant la corruption politique comme cause du non-respect des droits de l'homme. La figure des « victimes » sert précisément à concevoir et ainsi à présenter les maux sociaux que sont le clientélisme et la corruption comme des freins à l'accès au droit, tout en mobilisant le poids symbolique cumulé par l'action des défenseurs des droits de l'homme.

au gouvernement en 1999, le Bureau anticorruption fut chargé de veiller à ce que la Convention interaméricaine contre la corruption soit respectée par les différentes institutions publiques. La crise précoce de ce gouvernement, ouverte par la démission du vice-président en raison d'un scandale de corruption et qui s'est achevée par la chute du président le 20 décembre 2001, a engendré un certain scepticisme de la part des experts en transparence. Ceux-là même qui avaient fait partie du gouvernement de l'Alianza ont commencé à douter de la possibilité de promouvoir la transparence au sein même de l'appareil d'État. Le retour à la société civile de la plupart de ces experts s'est ainsi accompagné d'un renforcement de la croyance en la nécessité de contrôler l'État de l'extérieur. Pour certains, ce retour a éveillé une vocation d'engagement auprès des classes populaires : le fait d'avoir échoué à mener à bien une réforme « par le haut » indique qu'il faut emprunter le chemin inverse, c'est-à-dire travailler « par le bas » pour éviter les usages jugés déviants des ressources publiques suspectées de servir à manipuler les pauvres.

Un contexte particulier a favorisé cette alliance entre la lutte pour la transparence et la lutte contre le clientélisme : la mise en place des programmes sociaux massifs de « lutte contre la pauvreté », et notamment, dans le contexte de la crise de 2001-2002, du programme d'allocation « *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* » (Chefs de famille au chômage). De par son ampleur et le contexte de sa mise en œuvre, et du fait de l'expérience accumulée à ce moment-là tant par les ONG que par les organismes multilatéraux et les médias en matière de lutte contre la corruption, ce programme marque un point d'inflexion fondamental dans la montée en puissance de cette intervention experte en faveur des pauvres. Les ONG, grâce à l'intervention de la Mesa de Diálogo Argentino – mise en place par le PNUD suite à la crise de 2001 et réunissant des entrepreneurs, des ONG et les principales églises du pays – demandent la création des conseils consultatifs de gestion des politiques sociales fonctionnant au niveau local. Sous la pression des ONG argentines les plus puissantes, la Banque mondiale et la BID, principaux bailleurs en matière de politiques sociales, contraignent le gouvernement argentin à accepter que ces organisations de la société civile assurent un contrôle de la gestion des programmes sociaux. Désormais, le problème moral de l'attribution des ressources ciblées était considéré comme une question politique et médiatique majeure et un nouveau domaine d'intervention experte. Dans le même temps, une lecture en termes de clientélisme était renforcée comme principe interprétatif de la relation des classes populaires à la politique et comme

justification du contrôle de la distribution publique des programmes sociaux²⁹. Ainsi naissait l'initiative « *Clientes/as o ciudadanos/as* » (Client(e)s ou citoyen(ne)s) [voir encadré « **Quand une vision par le bas s'impose à un expert transnational** », ci-contre].

Au Mexique, la création du champ faible de la gouvernance du vote des pauvres s'inscrit dans la continuité historique de la lutte contre la fraude électorale et de la lutte contre le parti hégémonique, le PRI, au pouvoir de 1928 à 2000. Jusqu'au milieu des années 1990, les partis d'opposition en ont été les principaux promoteurs³⁰. Dans la seconde moitié des années 1990 s'opère un basculement avec la constitution d'un espace d'expertise constitué à la fois d'ONG et d'acteurs présents dans certaines institutions étatiques spécifiques. En effet, en plusieurs vagues (au milieu des années 1990 et des années 2000), de nouvelles institutions sont créées puis se bureaucratisent : l'Institut fédéral électoral (Instituto Federal Electoral, IFE), structure en charge de l'organisation matérielle de l'élection et disposant de relais dans chacun des 300 districts électoraux ; le Tribunal fédéral électoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Trife), en charge du contentieux électoral fédéral et, de fait, de la qualification de l'élection présidentielle ; le bureau spécial pour le traitement des délits électoraux (Fiscalía especial para la atención de delitos electorales, Fepade), organe responsable des poursuites en matière de délits électoraux. Plus largement, d'autres institutions – souvent constituées en organes indépendants – participent à l'élaboration des définitions de la « bonne démocratie » comme l'Institut fédéral de la transparence (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI). Ces institutions forment et emploient des milliers de personnes à l'échelle nationale autour des élections. À cela, il faut ajouter l'existence de nombreuses ONG « d'observation électorale », rémunérant des permanents, ayant parfois ou pour un temps une implantation nationale comme l'emblématique Alianza Cívica ou, dans les années 2000, le Comité Conciudadano. Les équipes de ces ONG comptent dans leurs rangs de nombreux universitaires qui y occupent souvent des postes à responsabilité avant de se voir proposer des fonctions de premier plan dans des organes étatiques indépendants, voire dans des instances gouvernementales... avant de réintégrer le milieu des ONG à l'issue de leur fonction. Ils sont aussi fortement insérés dans des réseaux d'expertises nationaux et internationaux impliqués dans la production de normes relatives à la bonne gouvernance (PNUD, Banque internationale pour

29. Gabriel Vommaro, « Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine : retour sur la question du clientélisme », thèse de doctorat en sociologie, Paris, EHESS, 2010. 30. H. Combes, *Faire parti...*, op. cit., chap. 4.

la reconstruction et le développement mais aussi *Transparency International*, *National Endowment for Democracy*...).

La construction de cet espace électoral est concomitant à la mise en place des programmes sociaux « compensatoires ». Au Mexique, le ciblage des programmes sociaux intervient au début des années 1990, dans une phase de libéralisation économique mais non politique, période marquée par des dénonciations de fraudes électorales. Il est donc mis en œuvre pendant « la transition démocratique », et non après comme en Argentine. Depuis le lancement du premier programme « compensatoire », le « programme national de solidarité » (« Pronasol »)³¹, le soupçon d'un usage politique des allocations sociales – c'est-à-dire comme des monnaies d'échange dans des rapports clientélares – est permanent et l'idée est relayée notamment par des universitaires proches de l'opposition³².

Vainqueur de l'élection présidentielle de 2000, le Parti Action Nationale (PAN, droite), modifie le dispositif : en 2002, le programme est rebaptisé « Oportunidades » et l'accent est mis sur le développement des capacités dans la lignée des travaux d'Amartya Sen. En 2000, plus de 13 millions de personnes en bénéficient à l'échelle du pays. Rogelio Gómez Hermosillo, le responsable du programme, n'est pas un professionnel de la politique ; il est issu de la société civile et compte parmi les figures historiques d'Alianza Cívica. Sa nomination a plusieurs implications. En premier lieu, dans la continuité de son militantisme ancré dans le catholicisme social, il n'a de cesse d'inclure dans le programme le maximum de bénéficiaires³³ : à la fin de son exercice, ils sont plus de 24 millions³⁴. En deuxième lieu, il donne à la question de la lutte contre l'usage politique des programmes sociaux une place importante. En entretien, ce dernier explique les moyens et l'énergie qu'il lui a fallu déployer pour sensibiliser distributeurs et récepteurs à la question de l'usage politique des programmes sociaux. Par exemple, dès son arrivée à la tête du programme, il réalise un dépliant intitulé « [Oportunidades] ne s'échange pas contre des voix », massivement distribué. Sa présence à la tête du plus grand programme social du pays, ses réseaux

professionnels et son habitus militant favorisent le développement d'une grille de lecture associant attribution des aides sociales et achat de vote³⁵.

Après quelques années d'existence du programme Oportunidades, une collaboration avec le PNUD est mise en place afin d'évaluer le dispositif. Les préoccupations qui poussent à cette collaboration renvoient à des raisonnements pratiques et théoriques hétéroclites. Pour un responsable du PNUD, force était de constater que la distribution des allocations du programme échappait à l'évaluation gouvernementale³⁶ et manquait de transparence. Cependant, la raison invoquée par le responsable d'Oportunidades est tout autre : il s'agissait de mobiliser le PNUD pour « montrer que ce que nous faisons marchait³⁷ ». Deux ans plus tard, cette collaboration initialement menée sur la base d'objectifs très divergents donne lieu à la publication d'un guide de bonnes pratiques³⁸ qui présente Oportunidades comme un modèle international en la matière et permet à ce programme de faire carrière à l'international³⁹.

Un espace d'expertise sur le vote

L'articulation entre les différentes préoccupations expertes et politiques – qualité de la démocratie, attribution efficace et transparente des programmes sociaux et lutte contre le clientélisme – débouche sur un nouveau marché expert lié au gouvernement du vote des pauvres. Le colloque organisé en 2007 au Mexique sous l'égide du PNUD offre une illustration de ce champ faible de la gouvernance du vote des pauvres. Il est constitué d'acteurs appartenant à un même réseau d'interconnaissances aux propriétés sociales et professionnelles proches : des universitaires qui recyclent les ressources militantes (acquises par leur travail au sein d'ONG fortement internationalisées et liées aux champs politique et étatique) dans la sphère universitaire (en publiant par exemple, les résultats d'enquête menées dans le cadre du PNUD ou de contrats d'expertise), et leurs ressources universitaires dans la sphère militante mais non partisane (le titre de docteur leur permet notamment d'accéder aux plus hautes fonctions) [voir encadré « Les experts de la gouvernance du vote des pauvres », p. 16].

Trois catégories d'agents évoluant dans ce champ faible peuvent être identifiées. Il ne s'agit pas de rôles fixes. Rappelons que toute une partie de l'administration fonctionne selon le système des dépouilles, en particulier la haute fonction publique. Les membres de cette dernière sont très fréquemment recrutés dans le milieu universitaire ou de grandes ONG internationalisées. Il y a d'abord ceux qu'on pourrait qualifier de producteurs internationaux de normativité. Ces universitaires dominant dans le champ – à l'instar de Larry Diamond, Susan Stokes ou dans une moindre mesure de Beatriz Magaloni – produisent un cadre conceptuel propre à l'analyse des bonnes normes démocratiques⁴⁰. L'espace de production de cette normativité et de consécration intellectuelle se situant au Nord, principalement aux États-Unis, ces universitaires latino-américains sont des figures-clés de la production académique dans le champ de la science politique nord-américaine⁴¹.

On trouve ensuite les passeurs, personnes chargées d'adapter le cadre normatif, fondé sur des « valeurs universelles », aux préoccupations nationales dans le champ universitaire et/ou en termes de politiques publiques. Comme le souligne Yves Dezalay, ces acteurs participent des stratégies de circulation internationale des savoirs dont ils se servent pour mener des luttes locales. En ce sens, « ce qu'on qualifie de mondialisation n'est donc rien d'autre que la poursuite des affrontements nationaux, au nom d'une prétention à incarner des valeurs universelles »⁴². Les passeurs travaillent ainsi au sein d'ONG, de filières nationales d'organismes multilatéraux ou d'institutions étatiques afin de produire des réformes sociales et politiques au niveau national. Ils sont à la fois traducteurs des catégories internationalisées et importateurs de ces valeurs au sein des luttes nationales. La gouvernance du vote des pauvres, leur protection au niveau politique, s'insère ainsi différemment dans les deux cas étudiés en fonction des histoires et des luttes nationales dont les passeurs sont des acteurs d'importance variable. Dans le cas mexicain, il s'agit notamment d'universitaires qui reprennent les cadres analytiques conceptualisés par les producteurs internationaux de normativité à l'instar d'Elvira Gómez, Steve Johnson ou Felipe Hevia. Ils entretiennent souvent des liens avec des organisations internationales, et dans certains cas avec des organes indépendants de gouvernement. Dans le cas argentin, pour des raisons propres à la structuration du champ universitaire, il s'agit plutôt d'experts

assez internationalisés, comme Christian Gruenberg, qui sont certes liés au monde académique, mais qui ont fait de l'expertise leur principale activité.

Enfin, la dernière catégorie est constituée de gestionnaires, d'experts nationaux parfois internationalisés chargés de l'opérationnalisation de ces préoccupations normatives. Ce rôle peut être occupé par les nouveaux arrivants débutant une carrière internationale. En ce sens, les gestionnaires partagent un point commun avec les courtiers locaux en développement car leur position constitue aussi « un passage, ou une étape dans une trajectoire sociale, qui est le plus souvent ascendante⁴³ ». Dans le cas argentin, les ONG et les fondations fonctionnent comme les institutions de rencontre entre passeurs et gestionnaires : les premiers trouvent le financement, mobilisent les bailleurs et les producteurs de normativité, les seconds organisent le travail de terrain : la mise en œuvre des programmes visant à mesurer le clientélisme au niveau local.

Pour conclure, dans le cas mexicain, ce champ faible s'enracine dans deux champs forts stabilisés et régis par des logiques propres autour d'agents souvent multi-positionnés. Le premier est le champ politico-administratif, notamment composé par les administrations dites autonomes et constitué à la faveur de collaborations (événements, publications), d'études (sur les questions électorales), de recrutements de personnels issus d'ONG et, dans quelques cas, de la promotion d'experts internationaux (comme Gómez Hermosillo). Le second est le champ académique. Sa libéralisation à la fin des années 1980⁴⁴ et la rémunération fortement conditionnée à la production quantitative de travaux expliquent, en partie, la porosité de la frontière entre recherche et expertise. Dans le domaine qui nous intéresse, certains universitaires utilisent régulièrement des données d'expertises commanditées notamment par le PNUD. Le multi-positionnement dans le champ faible permet à ces universitaires de renforcer ainsi leur position dans le champ académique. De plus, ces travaux sont aisément recyclables dans la sphère médiatique où nombre de ces universitaires exercent leur influence depuis « la transition démocratique » des années 1990 (chroniques dans les journaux, présentation d'émissions de télévision).

Dans le cas argentin, ce champ faible s'insère dans deux champs forts différents : celui des fondations et celui de l'État. En effet, contrairement au cas mexicain, ce sont les fondations, les ONG, les *think tanks*

31. Ce programme destiné aux zones les plus défavorisées reposait sur quatre piliers : alimentation, santé, éducation et logement.

32. Voir à titre d'exemple Julio Moguel, "The Mexican left and the social program of salinismo", in Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig et Jonathan Fox (éds), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, San Diego, Center for US-Mexican Studies at the University of California, 1994, p. 167-178.

33. Entretien avec Rogelio Gómez Hermosillo, ancien coordinateur d'Oportunidades (2001-2006) et ancien président d'Alianza Cívica, Mexico, juillet 2015.

34. Catálogos de datos, *Apoyos y beneficiarios de Oportunidades*, <http://catalogo.datos.gob.mx/dataset/mexico-incluyente-estadisticas-nacionales/resource/be9c3e3a-8d10-4168-84fa-c7c29baf99d3>, consulté le 16 décembre 2016.

35. Felipe Hevia de la Jara, « De progreso a oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente

Fox », *Sociológica*, 70, 2009, p. 43-81, en particulier p. 64.

36. Entretien avec Dong Huu Nguyen, responsable du bureau électoral du PNUD au Mexique entre 1997 et 2004, Paris, 2012. Précisons que si la présidentielle a été remportée par le PAN à l'échelle municipale et des États fédérés, le PRI reste majoritaire et le Parti de la révolution démocratique (PRD, gauche) est aussi relativement bien implanté dans le centre et le sud du pays. Cette volonté de contrôle de l'usage des

programmes sociaux est donc indissociable de ce contexte.

37. Entretien, novembre 2014.

38. PNUD Mexico, *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, 2007.

39. Rogelio Gómez Hermosillo entame, sous le patronage de la Banque mondiale, une carrière internationale de diffusion du modèle d'Oportunidades qui le mène en Amérique centrale, au Pérou, en Tanzanie et en Egypte après 2011.

40. Aussi bien Susan Stokes que Beatriz Magaloni publient dans l'ouvrage de H. Kitschelt et S. I. Wilkinson (éds), *Patrons, Clients and Policies...*, op. cit.

41. Contrairement à la première généra-

tion de transitologues au début de leurs carrières qui étaient des dominés dans le champ académique.

42. Yves Dezalay, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, merce-

naires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 151-152, 2004, p. 4-35, en particulier p. 12.

43. *Ibid.*, p. 18.

44. Manuel Gil Antón, « Le travail universitaire au Mexique, du salaire au mérite au travail à la tâche ? », *Problèmes d'Amérique latine*, 89, 2013, p. 55-68.

Les experts de la gouvernance du vote des pauvres¹

Revenons sur le profil des participants présents lors du colloque, cité en début d'article, « Cadenas et contre-poids. La protection des programmes, des politiques et des droits sociaux au Mexique et en Amérique latine ». Il nous offre un espace d'observation des experts du gouvernement du vote des pauvres. Steve Johnson et Elvira Gómez, cités en ouverture de cet article, sont mari et femme. Lui est le fils d'un universitaire étatsunien de premier plan, philosophe politique de la Law School de Yale et l'un des chefs de file du « libéralisme égalitaire » aux États-Unis. Sa mère est une juriste de renommée internationale qui a été consultante à la Banque mondiale entre 1996 et 2000 et membre du conseil de *Transparency international* depuis 1994. Steve Johnson est quant à lui professeur au département de droit de la plus grande institution universitaire du pays, l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) et chroniqueur dans la presse mexicaine et pour de nombreux médias étatsuniens. Il a publié différents rapports sur « l'*accountability* », entre autres, pour la Banque mondiale et pour l'IFAI. Il a, par ailleurs, consacré sa thèse de doctorat à la question des organes indépendants comme l'IFE et l'IFAI. Elvira Gómez, fille et petite-fille de figures de la gauche mexicaine, est directrice du Laboratoire de documentation et d'analyse de la corruption et de la transparence, et chargée de mission, entre autres, pour la Banque mondiale et des fondations internationales portées sur la question de la transparence. Elle a été candidate de la « société civile » pour être l'une des neuf conseillers de l'IFE.

Au début des années 2010, l'argentin Christian Gruenberg collabore fréquemment avec Felipe Hevia de la Jara (CIESAS, Xalapa, Mexique), spécialiste du programme « *Progresa* » (précurseur d'*Oportunidades*). Ensemble, ils réalisent des expertises sur les cas « d'achats de vote » via le programme *Oportunidades*². Felipe Hevia travaille, par ailleurs, avec plusieurs collègues du CIESAS présents au colloque comme Alberto Aziz (spécialiste des « fraudes électorales » dans les années 1980, collaborateur de PNUD Mexique et membre de l'ONG de transparence électorale Comité Conciudadano),

Ernesto Inzunza (spécialiste de l'*accountability*, représentant de l'IFE dans l'État de Veracruz en 2000 et 2003, et membre de l'ONG Comité Conciudadano), etc.

Andreas Schedler (CIDE³), qui a contribué à l'ouvrage de Frederic Schaffer, *Élections en vente*, a participé pendant les élections de 2000 à une enquête sur la « manipulation électorale en zone rurale », coordonnée par la Faculté latino-américaine de sciences sociales (FLACSO) et financée par l'IFE⁴. Il a aussi rédigé un rapport pour l'IFAI sur la transparence. Alberto Diaz-Cayeros, membre d'un *think tank* libéral à Mexico (CIDAC) et professeur à l'Université de Californie, travaille avec Federico Estévez (ITAM⁵ et CIDAC) et Beatriz Magaloni (Stanford University). Leur analyse formalisée de l'achat de voix au Mexique a été réalisée grâce à un financement de la Banque mondiale et du Sénat américain. Beatriz Magaloni, proche du politiste étatsunien Larry Diamond, est directrice du programme « Clientélisme et distorsion des politiques publiques » de l'Université de Stanford. Elle est notamment l'une des marraines d'un colloque organisé à Quito par le NED en novembre 2010, intitulé « Political Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy: Evidence from Latin America, Lessons from Other Regions » et auquel participe également Christian Gruenberg.

Sont aussi présents à ce colloque de Mexico des représentants d'organes gouvernementaux indépendants : le président de l'IFE, la présidente de l'IFAI (ancienne conseillère de l'IFE) et des représentants de la société civile comme Rogelio Gómez Hermosillo (Alianza Cívica) et Clara Jusidman, présidente du Comité Conciudadano.

1. Certains noms ont été anonymisés.

2. Felipe Hevia et Christian Gruenberg, *Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2010.

3. Centre de recherche et d'enseignement en économie publique, largement internationalisé.

4. Andreas Schedler, « El voto es nuestro ». Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral », *Revista Mexicana de Sociología*, 66(1), 2004, p. 57-97.

5. Université privée ayant formé les technocrates qui ont mené à bien les réformes économiques et politiques des années 1990.

qui accueillent les universitaires tournés vers l'expertise sur la gouvernance du vote des pauvres. Les universités, et notamment les universités publiques, sont relativement absentes de cet espace relationnel. Des ONG fortement professionnalisées, comme le CIPPEC, sont étroitement liées aux fondations internationales, et notamment étatsuniennes, ainsi qu'aux organismes multilatéraux. Elles obtiennent la plupart des ressources pour maintenir une activité continue en répondant aux appels d'offres de ces bailleurs internationaux. Les diplômes et titres de noblesse académiques fonctionnent plutôt comme des ressources de légitimation au sein du monde des ONG et des institutions nationales et internationales. Enfin, ces acteurs du champ faible de la gouvernance du vote des pauvres trouvent au sein des espaces politique et étatique des partenaires à la fois pour engager des politiques financés par les organismes internationaux – qui requièrent très souvent ce type de partenariat – et pour concevoir et mettre en œuvre des réformes sociales et de nouvelles institutions de contrôle, dont ils deviennent parfois des fonctionnaires.

« Protéger » le vote des pauvres

Aboutissement d'une longue chaîne, et d'institutions intéressées par le rapport au politique des classes populaires, conséquence de stratégies locales au sein des élites nationales, ces dispositifs de gouvernance du vote des pauvres ne sont pas dénués d'effets sur le terrain.

« Démontrer » l'anti-clientélisme en Argentine : le cas de la ville de Morón

En 2006, Christian Gruenberg obtient un financement du National Endowment for Democracy pour mettre en œuvre le programme « Clientes/as o ciudadanos/as », conçu comme une sorte de cabinet de lutte contre le clientélisme dont le siège est situé dans les locaux de la fondation et les filières dans des quartiers où vivent les pauvres. Les experts et les jeunes professionnels du CIPPEC entendent soutenir les victimes du clientélisme en les aidant à porter plainte contre leurs « patrons » et en recueillant des témoignages de pratiques clientélistes pour les dénoncer dans les médias. Christian Gruenberg explique ainsi :

« L'idée est que les bénéficiaires des programmes sociaux, les victimes, en vertu de leur expérience, nous aident à formuler un diagnostic sur les conditions institutionnelles de gestion des programmes sociaux. Par ailleurs, il s'agit de reconstruire des cas, de créer une base de données de cas [...]. Lorsque je vais à l'émission de Nelson Castro [journaliste], qui est l'émission politique la plus regardée de la télévi-

sion argentine, il faut que je puisse dire "bon, voilà les cas", c'est-à-dire : amener les cas [les montrer] là où ils [les pauvres] ne peuvent pas aller⁴⁵. »

Construire des « cas » de victimes est ainsi l'un des buts principaux de son travail, et pour cela le cabinet de lutte contre le clientélisme joue un rôle fondamental. Le rôle des experts du CIPPEC est de recueillir les plaintes des victimes et, forts de leurs savoir-faire juridiques et politiques, de les mettre en récit dans un langage politico-expert qui reconstruit la politique au niveau local en termes moraux. Pour ce faire, l'expérience internationale de Christian Gruenberg est fondamentale. Or, pour « trouver les victimes », il faut aller sur le terrain, là où les biens publics sont distribués. Gruenberg a donc travaillé dans les villes de Moreno et de Morón, en banlieue ouest de Buenos Aires. Il s'est mis en rapport avec l'ONG Razonar (Raisonner), qui promeut les droits des femmes et qui a agi comme filière locale du projet ; dans le cas de Morón, ils ont signé un accord avec la mairie. Nous avons observé dans la ville de Morón la manière dont ce programme fonctionnait dans la pratique au niveau local, ainsi que le profit qu'une mairie de banlieue, marquée à gauche, pouvait tirer d'un tel engagement avec une fondation liée à des groupes économiques dominants, à des économistes néolibéraux et aux forces politiques de centre droit.

En 1999, la mairie de Morón passe aux mains du Frepaso puis, après la crise que ce parti connaît en 2001-2002, elle est gouvernée par un parti local créé par le maire de Morón, un jeune homme politique et ancien militant communiste issu du Frepaso (centre-gauche), Martín Sabbatella. Dès le début de la nouvelle gestion municipale, Poder Ciudadano est invité à participer au contrôle et à l'organisation des mécanismes de transparence établis pour l'appel d'offre relatif au système de collecte des ordures de la commune. L'idée du maire est de se positionner comme un dirigeant « transparent », en s'affichant et en collaborant étroitement avec Poder Ciudadano, incarnation nationale du combat pour plus de transparence politique et garant reconnu de la lutte contre la corruption dans l'attribution de marchés publics. Cette collaboration est étendue à d'autres projets et élargie à d'autres fondations proches de Poder Ciudadano, comme le CIPPEC, qui signe différents accords avec la municipalité. Les différences idéologiques entre les fonctionnaires et les experts ne constituent pas un obstacle à ce type d'alliance, car comme l'affirme la responsable de la direction de la transparence et de la modernisation de l'État de la mairie de Morón – dont l'existence témoigne d'une volonté modernisatrice

45. Entretien avec Christian Gruenberg, Buenos Aires, 8 juin 2006.

qui fait écho aux discours tenus par des fondations comme le CIPPEC – c’est en travaillant avec ces ONG que le maire entretient son image d’« homme politique propre ». Ceci constitue une ressource symbolique pour la présentation publique de soi, mais aussi pour la participation aux différents forums internationaux de maires (il a également été secrétaire du forum des maires du Mercosur), ouvrant la porte à des financements internationaux pour différents programmes de transparence et de modernisation de la gestion publique⁴⁶. Pour les fonctionnaires chargés des relations avec le CIPPEC, cette collaboration est une opportunité professionnelle tant en termes de formation – le CIPPEC organise des formations pour les fonctionnaires municipaux accréditées par différentes fondations et organismes internationaux – qu’en raison des voies qu’elle est susceptible de leur ouvrir une fois la mandature achevée : elle peut faciliter un éventuel passage du secteur public à la société civile en les habitant à terme à mener des missions de *consulting* ou à endosser des postes de gestionnaires de projets portant sur le contrôle de la transparence.

Dans la ville de Morón, le programme « Clientes/as o ciudadanos/as », mis en œuvre tout au long de l’année 2007, est rebaptisé « Demostrar » (Démontrer). Selon la mairie, ce nom rend compte de son objectif principal :

« Il s’agissait de démontrer qu’il n’y avait pas de clientélisme dans la gestion des politiques sociales. L’idée était d’ouvrir la communication et l’information aux citoyens par rapport aux listes de bénéficiaires des programmes sociaux et, par ailleurs, que les citoyens puissent exprimer des plaintes et des dénonciations par rapport à ces programmes⁴⁷. »

Dans le cadre du programme, un conseil indépendant pour la transparence des politiques sociales est créé, composé de représentants d’ONG locales et du CIPPEC ainsi que de fonctionnaires municipaux (accord signé entre la mairie de Morón et le CIPPEC).

L’accord prévoit deux types d’actions principales : d’une part, la surveillance, exercée par le CIPPEC, du fonctionnement des programmes sociaux – nationaux, provinciaux ou municipaux, gérés par la mairie – ; d’autre part, l’installation d’urnes dans chaque unité de gestion communautaire – centre de gestion décentralisé, « visage de l’État dans les quartiers » selon la fonctionnaire interviewée – permettant aux citoyens de dénoncer des anomalies relatives à la gestion des programmes sociaux en remplissant un formulaire

spécialement conçu par les experts du programme afin de recenser des cas de victimes du clientélisme susceptibles d’être portés devant la justice. Périodiquement, les urnes étaient ouvertes en présence des ONG et des associations territoriales afin de garantir la non-manipulation des formulaires.

L’examen des archives municipales où sont conservés les formulaires fait état de dénonciations anonymes de voisins percevant deux allocations sociales à la fois, ce qui est interdit ou de personnes bénéficiaires d’une allocation tout en étant retraitées. Aucune dénonciation ne renvoie à des pratiques clientélistes. Aucune dénonciation ne permet d’identifier des victimes de ces pratiques. Les urnes conçues par les experts du CIPPEC comme des réceptacles de dénonciations de clientélisme sont en fait utilisées pour alimenter des querelles de clochers. Contrairement aux présupposés des experts, le clientélisme n’est pas dénoncé par des habitants de Morón.

C’est alors que se révèlent les divergences d’intérêts entre experts et fonctionnaires. Pour les premiers, l’absence de cas de clientélisme menace la survie du programme et les financements internationaux afférents, tandis que pour les seconds, cela signifie que ce dernier a atteint l’objectif qui lui avait été assigné : légitimer la gestion des politiques sociales aux yeux des citoyens et des institutions internationales promouvant la transparence, dans des logiques de légitimation assez similaires à ceux du responsable d’Oportunidades au Mexique, cité plus haut. Cet intérêt peut expliquer pourquoi un programme si peu efficace est maintenu pendant une année alors qu’il mobilise les énergies et les ressources de la mairie de Morón. En revanche, il est plus difficile de comprendre les fondements scientifiques des conclusions de cette expérience publiées par Gruenberg et ses associés dans un rapport sur le clientélisme et les politiques sociales :

« Les résultats de notre recherche permettent de conclure que les pratiques clientélistes dans la gestion de programmes sociaux contre la pauvreté sont beaucoup plus qu’un simple échange de faveurs avec des votes. Il s’agit plutôt de pratiques d’extorsion permanente. [...] Dans ce contexte, le CIPPEC considère qu’il est indispensable de promouvoir une série de réformes institutionnelles pour renforcer la transparence, la participation et le contrôle de la mise en place des programmes sociaux ciblés⁴⁸. »

Un « blindage » gravé dans le marbre

La réforme électorale de 2008 au Mexique régleme de manière beaucoup plus précise la gestion des programmes sociaux. Ces mesures sont appelées « le blindage électoral ». Toute information ou publicité sur un programme social doit être suspendue pendant la période officielle de la campagne (soit pendant près de six mois), qu’elle émane du gouvernement fédéral, d’un gouvernement fédéré ou d’une municipalité. Cette disposition figure symboliquement au début du code électoral (COFIPE, art. 2), disposition qui est même érigée au rang constitutionnel (art. 41, section C). Un fonctionnaire « qui conditionne un service public, un programme [...] à l’émission d’un vote en faveur d’un parti » encourt un à neuf ans de prison (art. 407 du Code pénal). La Fepade créée en 1994 se charge de recueillir les plaintes et de sensibiliser les citoyens. Pendant la campagne présidentielle de 2012, un forum de discussion sur internet permet même de suivre en direct les dénonciations. Le 20 juin 2012, Kelly du Michoacán dénonce un responsable d’Oportunidades (programme qu’elle appelle encore *Progresa*) qui demande des cartes d’électeurs en échange du versement de l’aide. Le 21 juin, Claudia, une militante visiblement de gauche, poste la photo d’un membre du PRI distribuant des jouets à des enfants et demande si c’est un délit électoral. Sur le site, on peut aussi remplir une fiche de pré-dénonciation

en décrivant précisément les faits. La Fepade a diffusé de nombreux spots radiophoniques comme celui-ci, destiné aux « paysans » pour lutter « contre le conditionnement de programmes sociaux » :

En bruit de fond, on entend des poules puis la conversation de deux hommes et d’une femme avec un fort accent et un phrasé clairement populaire.

H1 – Je suis méga-préoccupé. Le coordinateur du programme d’aide dit que je dois voter selon ses directives.

H2 – Ne te laisses pas faire ! Il m’est arrivé la même chose l’année dernière.

F1 – Et qu’est-ce que tu as fait ?

H2 – J’ai dénoncé à la Fepade. Il y a eu une enquête et ils ont été inculpés.

H1 – Je veux déposer plainte !

Voix de présentateur avec musique rythmée : « Le vote est à toi. La démocratie aussi ! Dénonce les délits électoraux depuis n’importe quel endroit du pays grâce à Fepadatel. Appelle gratuitement au 08337233 »¹. La question « de l’achat de vote » est devenue un objectif central de l’institution².

1. Cette institution comporte 280 permanents. À partir de 2012, plus de 70 agents sillonnent le territoire pour collecter des plaintes en situations. Entretien avec la responsable de Fepadatel, juillet 2015.

2. Entretien avec Santiago Nieto, Fiscal de Fepade, juillet 2015.

46. En 2003, *The Wall Street Journal* présentait Martín Sabbatella comme un « luttreur solitaire contre la corruption en Argentine », et le classait parmi les principaux leaders

de la région travaillant « avec honnêteté et efficacité ».

47. Entretien réalisé le 10 mai 2012 à Morón avec la responsable de la direction

de la transparence et la modernisation de l’État (femme, 38 ans, diplômée en sciences de la communication).

48. Christian Gruenberg et Victoria Pereyra

Iraola, « El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza », document de politique publique, CIPPEC, 60, 2009, p. 1-11, en particulier p. 1.



UN ENQUÊTEUR DU PROGRAMME « Oportunidades » collecte sans doute des données chez un particulier ou l'informe de ses droits.



DES MEMBRES DE L'ÉQUIPE du programme « Oportunidades » présentent une pochette où les citoyens peuvent déposer une plainte contre le marchandage de ce programme. On retrouve ici la même démarche que dans le cas de Morón en Argentine. Sur l'affiche à gauche de l'image, on peut lire : « Mon vote est libre ».

Dans la peau d'une « chercheuse de clientélisme »

Retour sur le terrain d'Hélène Combes

Au cours de la semaine précédant l'élection de 2009, je participe à deux équipes de terrain. Je revêts « l'uniforme » d'Alianza : un tee-shirt, une casquette, une accréditation bien visible pendue autour du cou et un papier présentant Alianza.

Nous sommes le dimanche qui précède l'élection. Je suis en binôme avec Samanta, 30 ans, responsable du travail d'Alianza pour Iztapalapa, l'arrondissement le plus pauvre et le plus peuplé de Mexico. Bénévole lors des élections de 2006, elle a elle-même constitué les équipes dans l'arrondissement : essentiellement des jeunes qu'elle a recrutés dans le centre de santé où elle travaille. Tous vivent à Iztapalapa et exercent des professions intermédiaires de la santé ou finissent leurs études de médecine dans des hôpitaux publics. Ils n'ont pas reçu de formation pour mener l'enquête.

Le premier quartier est populaire mais constitué de maisons avec un patio planté d'arbres et de fleurs. Je sonne à plusieurs portes. Souvent les chiens aboient mais personne ne répond. Enfin, une femme de 70 ans entrouvre la porte, vite rejointe par une voisine qui ne m'avait pas ouvert sa porte pensant que j'étais une évangéliste américaine. Elle considère que la campagne est « mauvaise » mais comme l'ensemble des personnes interrogées par la suite, elle va aller voter. À la dernière série de questions portant sur l'achat de votes, elle répond par la négative de manière appuyée [voir la photo, p. 10 où cette question est reproduite].

Mi-indignées, mi-amusées, ces deux voisines me répondent « rien de cela ici ». La seconde m'explique ensuite que Clara Brugada, la candidate du Parti

de la révolution démocratique (PRD, gauche) à la mairie d'arrondissement, donne des tee-shirts et des casquettes mais seulement à « ses militants ». Dans un autre quartier, une fille de 26 ans, qui vend des fruits devant sa maison plutôt cossue, est la seule à dire que les programmes bénéficient prioritairement à ceux du PRD, parti à la tête de l'arrondissement. En revanche, à la dernière question sur l'achat de votes, elle part dans un grand éclat de rire.

Nous passons au troisième pâté de maison. Dans une rue particulièrement délabrée, une femme de 50 ans, à la maison minuscule mais coquette, réagit à la série de questions finales en s'exclamant : « Mais nous ne sommes pas des enfants ! Ce n'est pas parce qu'ils nous donnent une *despensa*¹ qu'on va voter pour eux ! »

Le dernier quartier étudié est constitué de petits immeubles de logements sociaux bien entretenus. Je me heurte à des portes closes ou des fins de non-recevoir. Enfin, au dernier étage, une femme est en train d'étendre son linge. Je lui pose les questions pendant qu'elle finit. Lors des dernières questions, elle m'interrompt : « Ces questions, c'est sur de l'achat de vote, n'est-ce pas ? » « Oui, c'est bien cela. » « Ben, ici cela ne se fait pas. »

Au cours de la semaine d'enquête à Mexico et dans sa très grande banlieue, je ne découvre aucun cas flagrant de clientélisme. Mes compagnons d'enquête n'auront pas plus de chance que moi. Aucune des 350 personnes interrogées ne nous fournit de récit justifiant l'activation du numéro d'urgence qui nous a été donné en cas de découverte d'un cas de clientélisme.

Malgré la volonté du CIPPEC de conférer une légitimité scientifique à cette étude, il est manifeste que les conclusions de cette dernière ne sont pas tirées du cas étudié et des données empiriques recueillies. Il faut donc plutôt y voir une logique de légitimation d'une profession – celle d'expert en protection des pauvres – ainsi qu'un travail de valorisation de la transparence mené par des agents internationaux. Penchons-nous sur un autre cas qui nous permet de décaler doublement notre regard : vers le nord et le Mexique et vers la réception d'une telle démarche par les pauvres que l'on cherche à protéger.

Au Mexique : mobilisation experte et difficile quête du clientélisme

La concomitance d'événements (le colloque « Cadenas et contrepoids ») et de programmes (collaboration PNUD/« Oportunidades ») contribue à la mise sur agenda de la question de la « protection » des programmes sociaux en période électorale et sa traduction législative⁴⁹ [voir encadré « Un “blindage” gravé dans le marbre », p. 19].

Dans cette perspective, le PNUD lance un appel d'offre pour qu'un contrôle soit assuré lors des élections législatives de 2009. Parmi les ONG l'ayant remporté figure Alianza Cívica, présidée par Rogelio Gómez Hermosillo qui en est redevenu membre après son expérience gouvernementale. Le travail de contrôle repose sur une double enquête : la première menée auprès de personnalités de la « société civile » et la seconde auprès de citoyens ordinaires. Le comité d'experts internationaux s'est réuni pour concevoir le programme « Surveillance citoyenne de l'usage des programmes sociaux en contexte électoral » et le questionnaire a été élaboré par un panel d'experts nationaux et internationaux. La forme et les caractéristiques de l'enquête, et en particulier la population sur laquelle elle devait porter, ont fait l'objet de vives discussions comme ont pu nous le dire plusieurs participants en 2009 : fallait-il cibler des zones marginalisées ou constituer un échantillon représentatif de l'ensemble de la population mexicaine ? L'enquête est finalement menée dans 21 circonscriptions électorales situées dans les dix États fédérés (sur 32) où Alianza Cívica peut s'appuyer sur un réseau préconstitué depuis 1994⁵⁰. Trois critères sont finalement retenus : l'intensité de la participation, le degré de compétition et la question de la pauvreté⁵¹. Si le questionnaire est finalement distribué dans des quartiers pauvres et des quartiers de classes moyennes,

on ne peut que constater que la manière de penser le clientélisme demeure très centrée sur les pratiques populaires du politique [voir encadré « Dans la peau d'une “chercheuse de clientélisme” », p. 21].

La réception de l'enquête est très clivée et permet de distinguer deux groupes : ceux pour qui « le clientélisme existe mais ce sont les autres qui le pratiquent » et ceux pour qui « les campagnes ne sont plus comme avant ». Parmi les 35 personnes interrogées pendant une semaine d'enquête, une proportion importante affiche soit une préférence partisane, ou au contraire tient un discours anti-parti très affirmé. Pour les premiers, qui constituent notre premier groupe, l'enquête, avec des mots parfois savants, vient donc réifier les imaginaires sociaux de l'élection qui serait sous l'emprise de la fraude et du clientélisme bien qu'ils ne vivent pas dans leur quotidien ni ne peuvent en témoigner de manière directe. Ces enquêtés sont indéniablement des personnes que l'on peut qualifier de fortement politisées ou du moins de compétentes⁵². Ce constat s'explique en premier lieu par la sélection : seuls les plus politisés tendent à accepter de répondre au questionnaire. Dans certains endroits, le taux de refus est très important (plus de 80 %). Derrière les portes closes, les moins intéressés par la politique se murent dans le silence. Les personnes formant ce premier groupe ont toujours une histoire à raconter qui serait arrivée « au frère de la voisine » ou au « cousin » à propos d'achat de votes, systématiquement imputé au parti contre lequel ils sont le plus mobilisés. La mise en récit selon des schèmes narratifs assez répétitifs incline à penser que ces récits sont très construits politiquement, constat également fait pour les dénonciations recueillies dans les urnes de la ville argentine de Morón. Nous sommes ici dans le très classique cas de figure de batailles de légitimité entre acteurs sur un marché politique très concurrentiel, largement mis en exergue par la sociologie politique française⁵³.

Le second groupe, pour lequel « les campagnes ne sont plus comme avant » est constitué de personnes entretenant un rapport distant à la politique et qui, au contraire du premier, se plaignent de la fin de la « politique du ventre », pour reprendre les termes de Jean-François Bayart⁵⁴ : « Les partis ne distribuent plus rien, seulement des promesses », assène une femme de Chalco. Une autre d'Ecatepec, assez remontée, s'insurge « Suffit les tracts, on veut des *despensas* (bons d'achat) ». Une autre à Chalco se plaint car le PRI est passé

pour distribuer des sacs de ciment mais « uniquement à ses militants. Vous allez dénoncer [qu'ils n'en ont pas donné aux autres], n'est-ce-pas ? ».

Dans le premier cas de figure, l'enquête vient donc valider les termes de la bataille politique marquée par le sceau de la délégitimation des adversaires sur ces terres particulièrement convoitées. Dans le second cas, l'enquête porteuse d'une forte vision normative sur les formes légitimes du politique entre directement en contradiction avec les pratiques et représentations populaires du politique. Le positionnement de notre second groupe rend donc caduque toute interprétation de l'enquête. D'ailleurs, le récit de cette première journée d'entretiens laisse entrevoir la difficile « quête » de l'achat de vote. À aucun moment au cours de la semaine passée à arpenter les rues de Mexico et de sa lointaine banlieue⁵⁵, nous n'avons eu recours au numéro d'urgence dédié au signalement d'un cas de clientélisme. De plus, on ne peut qu'être frappé par le hiatus entre la débauche de moyens consacrés à l'enquête et la nature de la collecte d'information : les enquêteurs n'ont pas été formés et la qualité des données recueillies est donc très inégale. Suite à cette expérience partielle car localisée à Mexico et sa banlieue, la publication de l'enquête à l'échelle nationale a été attendue avec impatience. « Ce n'était pas concluant... cela n'a pas été publié », explique un responsable du PNUD⁵⁶. Cet impressionnant dispositif ayant mobilisé experts internationaux et réseaux militants à travers le pays, sans parler d'un financement non négligeable, a donné lieu en tout et pour tout, et à notre connaissance, à une conférence de presse la veille de l'élection. Tout comme dans le cas de Morón, des résultats faibles font cependant vivre en partie le champ faible qui les produit.

En conclusion, différents acteurs, réseaux d'interconnaissance, institutions nationales et internationales contribuent à structurer un champ faible propre à la gouvernance du vote des pauvres. Ce nouveau dispositif d'intervention est basé sur des concepts appauvris du rapport des classes populaires au politique et entraîne parfois des visions globalisantes voire misérabilistes du monde populaire : les pauvres apparaissent sans nuance comme des patients au chevet desquels on doit se pencher, voire comme des otages des réseaux de clientèle manipulés par les fonctionnaires étatiques, les élus et les hommes politiques de terrain.

Les acteurs identifiés passent d'une institution à une autre, aussi bien d'une ONG à une organisation internationale, d'une instance indépendante nationale à une officine gouvernementale ou bien sont des acteurs multi-positionnés (particulièrement vrai pour les universitaires). Pour ces derniers, il s'agit d'un engagement moral,

certes, mais aussi d'une source de reconnaissance dans le monde universitaire : être sollicité, cité et surtout publié. Pour les experts, il s'agit d'un marché professionnel qui est en même temps un espace d'engagement moral pour l'amélioration de la démocratie et pour les droits des pauvres. Même si les positions intellectuelles ne sont pas homogènes (allant d'acteurs situés à gauche à des secteurs conservateurs), il y a un socle commun : le constat que les démocraties latino-américaines sont inachevées, soit en raison d'institutions faibles et autoritaires, soit à cause de problèmes liés à la transparence des dépenses étatiques. Dans les deux cas, il y a un basculement des préoccupations liées « au haut » vers les préoccupations liées « au bas » : les problèmes de la démocratie sont à chercher dans son fonctionnement territorial.

Ces acteurs et leurs actions se caractérisent par une position ambivalente vis-à-vis de la politique formelle. Les États et les partis sont à la fois des cibles de dénonciations, des objets de contrôle et de méfiance mais aussi, localement ou à l'échelle d'une administration, des alliés dans la mise en œuvre des programmes de protection des pauvres. À la différence de ce que montrent les études sur les courtiers de la bonne gouvernance en Afrique, les experts au Mexique et en Argentine peuvent trouver dans certains secteurs étatiques des interlocuteurs prêts à relayer leur revendication, voire à les traduire en dispositifs institutionnels. Les États financent une bonne partie de ces programmes et créent des institutions de lutte pour la transparence.

Réduire le clientélisme à l'achat de voix permet de mesurer un phénomène complexe, dont les bénéficiaires sont nombreux et suivent des intérêts partiellement différents. Cette entreprise de mesure est importante pour les institutions, qui pensent pouvoir ainsi suivre l'évolution de ces pratiques déviantes, et donc évaluer l'efficacité des politiques promues. Les statistiques fonctionnent à la fois comme rationalisation et comme légitimation des actions entreprises. Se pencher empiriquement sur ces programmes démontre que cet artefact théorique devient un dispositif pratique produisant des résultats très faibles tant du point de vue quantitatif (statistique) que du point de vue qualitatif (dénonciations). Le clientélisme demeure un phénomène obscur même lorsque les acteurs décrits parviennent sporadiquement à l'inscrire à l'agenda local, national ou international. Toutefois, ces enquêtes permettent d'entretenir ce milieu expert, qui vit d'activités de rencontres, de cours de formation, de journées d'études comme celle qui a donné lieu au livre cité au début de cet article et de croyances fortes dans la validité morale de cette lutte, loin des préoccupations locales des quartiers populaires au nom desquels ils disent se mobiliser.

49. Cette mise sur agenda s'inscrit dans un contexte spécifique : le résultat de l'élection présidentielle de 2006, très serré, n'a pas été reconnu par le candidat de la gauche.

50. Sur l'évolution de cette ONG, voir Tania Navarro Rodríguez, « L'institutionnalisation d'une entreprise contestataire : le cas de l'Alliance civique au Mexique », thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2012.

51. Parmi les circonscriptions étudiées, 38,1 % sont classées « grande pauvreté », 46,7 % « pauvreté basse » et 14,3 % « normal ». Voir Alianza Cívica, *Proyectos de observación electoral 2008-2009*, avril 2009, p. 1-51.

52. Voir notamment : Daniel Gaxie, « Cognitions, auto-habilitation et pouvoirs des “citoyens” », *Revue française de science politique*, 57(6), 2007, p. 737-757.

53. Voir Jean-Louis Briquet et Frédéric Sawicki (dir.), *Le Clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, PUF, 1998.

54. Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

55. Précisons que ces remarques s'appliquent aux terrains observés et ne sont sans doute pas généralisables à la totalité de l'échantillon de l'enquête, surtout en milieu rural et dans les zones fortement touchées par le narcotrafic.

56. Entretien avec D. H. Nguyen, *op. cit.*