

## Pas de bonne économie sans vraie démocratie

Article paru dans l'édition du 28.10.98

On a vu ces dernières années un penseur inattendu, l'ancien premier ministre de Singapour, Lee Kuan Yew, formuler une sorte de « théorie générale » du rapport entre la liberté politique et la prospérité économique. Il n'est pas le seul à l'avoir fait. La louange des avantages supposés d'un « Etat dur » pour promouvoir l'économie a un long passé dans la littérature du développement. On a même jugé assez injustement que la vive méfiance du sagace Gunnar Myrdal à l'égard de l'« Etat mou » dans la dramaturgie asiatique devait être interprétée comme une approbation de l'inflexibilité politique dans l'intérêt d'une bonne économie.

Il est vrai que certains Etats assez autoritaires (tels le Singapour de Lee, la Corée du Sud sous le régime militaire et, plus récemment, la Chine) ont connu des taux de croissance plus élevés que d'autres pays moins autoritaires (comme l'Inde, le Costa-Rica et la Jamaïque). Mais le tableau d'ensemble est infiniment plus complexe que pourrait le suggérer telle ou telle observation isolée.

Les études statistiques systématiques ne viennent guère étayer l'hypothèse d'une contradiction générique entre droits civiques et performance économique. En réalité, des savants comme Partha Dasgupta, Abbas Pourgerami et Surjit Bhalla ont apporté des preuves nombreuses suggérant que les droits civiques et politiques ont un impact positif sur le progrès économique. D'autres savants leur ont trouvé des rythmes divergents. D'autres encore soutiennent, selon la formule de John Helliwell, que, sur la base des informations disponibles, « une interprétation optimiste des résultats d'ensemble permettrait de conclure que la démocratie, dont la valeur est apparemment indépendante de ses effets économiques, s'obtient à peu de frais au prix d'une moindre croissance ultérieure ».

Ces résultats ne renforcent pas l'hypothèse Lee Kuan Yew, selon laquelle il existerait une incompatibilité essentielle entre droits politiques et performance économique. Plusieurs exemples choisis contredisent la thèse générale célébrant l'Etat inflexible, laquelle pêche en outre par une mauvaise analyse conceptuelle. Car il y a plusieurs sortes de droits civiques et politiques comme il y a plusieurs formes d'intrusion autoritaire. Ainsi, on aurait tort d'assimiler le déni de droits politiques sévissant en Corée du Nord avec celui de la Corée du Sud, bien qu'elles les bafouent toutes deux.

L'interdiction complète de partis d'opposition au nord n'est-elle pas plus répressive que la brutalité exercée sur ces partis au sud ? Certains régimes autoritaires, de « droite » comme de « gauche » Zaïre, Soudan, Ethiopie ou le Cambodge des Khmers rouges, ont montré une hostilité infiniment plus grande aux droits politiques que d'autres régimes justement qualifiés d'autoritaires.

Il importe aussi d'examiner plus attentivement le lien de causalité censé fonder ces généralités relatives à l'influence de l'autoritarisme sur la prospérité. On connaît assez bien, aujourd'hui, les processus qui ont permis le succès économique de la Corée du Sud, par exemple. Divers facteurs y ont joué leur rôle, dont l'utilisation des marchés internationaux, l'ouverture à la compétitivité, un fort taux d'alphabétisation, des réformes agraires réussies, des incitations choisies favorisant la croissance et les exportations. Rien n'indique que ces stratégies sociales et économiques eussent été incompatibles avec davantage de démocratie ni qu'elles aient dû s'appuyer sur les traits d'autoritarisme réellement présents dans ce pays.

C'est ainsi que l'importance fondamentale des droits politiques n'est pas réfutée par quelque effet prétendument négatif de ces droits sur la performance économique. De fait, les liens instrumentaux pourraient même leur donner un rôle très positif en cas de privations drastiques et élémentaires ; savoir si et comment un gouvernement répond à des besoins et des souffrances intenses pourrait bien dépendre de l'exercice des droits politiques, comme celui de voter, critiquer et protester.

Considérons la question de la famine. J'ai tenté de prouver ailleurs que l'existence théorique et la pratique effective de diverses libertés et droits politiques facilitent beaucoup l'évitement de désastres économiques comme la famine. De fait, l'un des traits saillants de l'atroce histoire des famines est qu'on n'en a jamais vu survenir dans un pays doté d'un gouvernement de type démocratique et d'une presse libre. Elles se sont produites dans les antiques royaumes et les sociétés autoritaires contemporaines, dans les communautés tribales primitives et les dictatures technocratiques modernes, dans les économies coloniales administrées par les impérialistes du nord et dans les pays d'indépendance récente du sud gouvernés par leurs despotes nationaux ou leurs partis uniques et intolérants. Elles n'ont jamais affligé de pays indépendants, tenant des élections régulières, abritant des partis d'opposition critiques et des journaux qui puissent enquêter librement puis contester la sagesse des stratégies gouvernementales sans redouter une censure absolue.

Cette association historique entre l'absence de famine et l'existence de liberté politique est-elle causale ou s'agit-il seulement d'un lien accidentel ? Cette connexion entre droits politiques démocratiques et absence de famine pourra sembler factice si l'on songe que les pays démocratiques sont en général plutôt riches et du coup immunisés contre la famine pour d'autres raisons. Or il est des pays démocratiques qui se trouvent être pauvres : Inde, Botswana ou Zimbabwe, et qui ne connaissent pas non plus de famines.

L'Inde a connu des famines jusqu'à l'époque de l'indépendance, en 1947 ; la dernière, et l'une des plus massives, survint au Bengale en 1943 et causa la mort de 2 à 3 millions de personnes, estime-t-on. Depuis l'indépendance et l'installation du multipartisme, on n'a plus vu de grave famine, malgré de très mauvaises récoltes et des disettes assez fréquentes (en 1968, 1973, 1979 et 1987).

Pourquoi faudrait-il supposer un lien générique entre la démocratie et la non-occurrence des famines ? La réponse est aisée. Les famines tuent des millions de gens dans divers pays de la planète, mais elles ne tuent pas leurs maîtres. Les rois et les présidents, les bureaucrates et les chefs, les officiers et les commandants ne crèvent jamais de faim. Et pour peu qu'il n'y ait ni élections, ni partis d'opposition, ni espaces dévolus à la libre critique publique, les autorités n'ont pas à essuyer les conséquences politiques de leur impéritie et de leur inaptitude à prévenir la famine. La démocratie, en revanche, étendrait le prix de ce fléau aux groupes de dirigeants et aux politiciens.

Se pose en outre la question de l'information. Une presse libre et, plus généralement, la pratique de la démocratie contribuent grandement à

diffuser telles informations décisives dans les stratégies de prévention de la famine, dont les faits relatifs aux premières conséquences des sécheresses, des inondations ou à la nature et aux effets du chômage. La source la plus élémentaire de renseignements sur l'imminence d'une famine nous est fournie par les médias d'information, surtout lorsque existent les incitations garanties par la démocratie à révéler des faits embarrassants pour le gouvernement et qu'un régime autoritaire tendrait à censurer. Je soutiendrai d'ailleurs que la liberté de la presse et une opposition politique active constituent le meilleur système d'alerte préliminaire que puisse détenir un pays menacé par la famine.

Le lien unissant droits politiques et besoins économiques trouvera une illustration dans le contexte précis de la prévention des famines si l'on songe à celles, massives, qui frappèrent la Chine de 1958 à 1961. Dès avant les réformes économiques récentes, la Chine avait, bien mieux que l'Inde, réussi son développement. Et pourtant, la Chine fut incapable d'empêcher la famine. On estime à présent que ces famines de 1958-61 décimèrent près de 30 millions d'êtres humains.

Le fameux Grand Bond en avant commencé à la fin des années 50 fut un immense échec que le gouvernement chinois refusa d'admettre, poursuivant trois ans encore sa politique dogmatique et désastreuse. On a peine à croire qu'elle aurait pu être menée dans un pays tenant des élections régulières et doté d'une presse indépendante. Tout au long de cette atroce calamité, le régime n'eut à affronter aucune pression des journaux, qui étaient muselés, ni des partis d'opposition, inexistantes.

L'absence d'un système libre d'informations abusa le gouvernement lui-même. Il crut sa propre propagande et les rapports enjolivés de responsables locaux aspirant aux faveurs de Pékin. On sait en effet que, au moment où la famine allait atteindre son apogée, les autorités croyaient, à tort, disposer de 100 millions de tonnes de grains de plus qu'elles n'en avaient. Il n'est pas sans intérêt de noter que Mao lui-même, dont les dogmes radicaux étaient à l'origine du Grand Bond en avant puis de son maintien, s'aperçut du rôle décisif de l'information démocratique quand on eut enfin reconnu le désastre. En 1962, il livra les observations suivantes à une assemblée de 7 000 cadres : « Sans démocratie, vous ne comprenez pas ce qui se passe en bas ; la situation n'est pas claire ; vous serez incapables de réunir assez d'opinions de tous côtés ; il ne peut y avoir de communication entre la base et le sommet ; les organes de décision se fonderont sur des informations partiales et incorrectes et vous aurez du mal à éviter le subjectivisme ; il sera impossible d'atteindre l'unité de compréhension et l'unité d'action, impossible d'arriver au véritable centralisme. »

Il s'agit ici d'une défense fort étroite de la démocratie. L'accent est exclusivement mis sur la diffusion de l'information, le rôle incitatif d'un tel régime n'est pas mentionné, pas plus que son importance intrinsèque. Il n'en est pas moins remarquable que Mao ait dû admettre l'immense désastre qu'engendrent des politiques privées du chaînon d'informations qu'eût fournies naturellement un système plus démocratique.

Ces questions gardent toute leur actualité dans la Chine contemporaine. Depuis les réformes économiques de 1979, les politiques officielles se sont construites sur l'importance des incitations économiques sans accorder la même importance aux incitations politiques. Tant que les choses vont bien, le rôle régulateur de la démocratie ne se fait pas trop regretter ; en cas d'erreur politique grave, en revanche, son absence peut devenir catastrophique. C'est sous cet angle qu'il faut considérer le rôle actuel des mouvements démocratiques chinois.

Un autre groupe d'exemples nous vient de l'Afrique subsaharienne, accablée de famines récurrentes depuis le début des années 70. Bien des facteurs aggravent l'exposition de cette région à la famine, depuis l'impact écologique des détériorations climatiques qui rendent plus incertaines les récoltes jusqu'aux effets négatifs de guerres et querelles endémiques. La nature absolument autoritaire de bien des gouvernements d'Afrique subsaharienne n'est pas sans incidence sur la fréquence des famines, malgré tout.

On ne saurait nier qu'il y eut des gouvernements africains, même ignorant le multipartisme, pour se soucier sincèrement de détourner désastres et famines. Les exemples en vont du minuscule Cap-Vert à la nation politiquement expérimentale de Tanzanie. Bien souvent, toutefois, l'absence d'opposition et la censure des journaux garantissaient auxdits gouvernements l'immunité devant la critique sociale et la pression politique, immunité qui s'exprimait par une brutalité et une insensibilité totales.

On a longtemps accepté les famines avec fatalisme et souvent rejeté la responsabilité des fléaux sur les forces naturelles ou la perfidie d'autres pays. De manière différente, le Soudan, l'Éthiopie, l'Ouganda, le Tchad, plusieurs pays du Sahel, d'autres encore fournissent des illustrations éclatantes de la détérioration d'une situation, faute de la discipline imposée par les partis d'opposition et les médias d'informations. La route menant à la crise somalienne a été pavée par des décennies d'intolérance, d'autoritarisme et un travail général de sape des processus politiques rigoureux.

Il ne s'agit pas de contester que les famines de ces pays furent souvent associées à de mauvaises récoltes. Une mauvaise récolte n'affecte pas seulement les réserves de nourriture, elle détruit l'emploi et les moyens de subsistance. Cependant, les mauvaises récoltes n'arrivent pas indépendamment des stratégies publiques (dont la fixation gouvernementale des prix, la politique d'irrigation, de recherche agronomique, etc.). Même en cas de mauvaise récolte, du reste, une sage politique redistributive peut écarter la famine.

En faisant ce genre de raisonnements, on court, bien sûr, le risque d'exagérer l'efficacité de la démocratie. Les droits et les libertés politiques sont des avantages permissifs, dont l'efficacité dépend de leur mise en pratique. Les démocraties ont certes bien réussi à empêcher des désastres faciles à comprendre et où la compassion trouve aussitôt à s'exprimer. Bien d'autres problèmes ne sont pas aussi clairs. Ainsi, le succès de l'Inde dans l'éradication de la famine n'a pas impliqué qu'elle triomphe de la même manière de la sous-alimentation, d'un illettrisme ou d'une inégalité sexuelle endémiques. Si le malheur des victimes de famine constitue un objet politique spontané, ces carences-là exigent une analyse plus profonde, une utilisation plus vaste et efficace de la communication de masse et de la participation politique. En somme, un recours redoublé à la démocratie.

Il faut noter la difficulté particulière qu'ont les démocraties à se soucier suffisamment de certaines carences, notamment des besoins des minorités. Sitôt qu'une minorité forme un groupe très distinct, il lui devient plus difficile d'obtenir la sympathie de la majorité ; du coup, l'exercice du rôle protecteur de la démocratie devient particulièrement problématique.

Qu'on songe à l'inefficacité des politiques électorales quand il s'agit d'attirer l'attention générale sur les droits et le bien-être des groupes séparatistes, notamment ceux qui ont eu recours à des méthodes terroristes ou reçu de l'aide des pays étrangers. Les illustrations abondent en

Inde, notamment en ce qui concerne le Cachemire, où les preuves se multiplient de la violation des droits civiques et des libertés personnelles par la police et l'armée indiennes. La frustration des Cachemiris ne semble pas altérer le comportement politique de la plupart des Indiens. La vaste population musulmane de l'Inde, qui compte bien plus de 100 millions de représentants, ne paraît guère se soucier de défendre les droits d'une population musulmane cachemirienne minuscule en comparaison. Il est vrai qu'il existe une contradiction fondamentale entre le séparatisme des activistes musulmans du Cachemire et le profond désir d'intégration d'une population musulmane infiniment plus nombreuse dans le reste du pays.

Il est difficile d'incorporer au corset rigide de la théorie dite du choix rationnel qui ne prête à l'être humain que le souci de son égoïsme le désir de répondre aux besoins minoritaires par le truchement de votes majoritaires. Ce scepticisme est fondé dans une certaine mesure. Le malheur des Afro-Américains lui-même résulte en partie de ce que les Noirs ne forment qu'une minorité parmi la population américaine. Pourtant, la politique ne fonctionne pas toujours ainsi. Bien des choses dépendent de la manière dont les questions sont recensées, politisées et problématisées à l'adresse de ceux qu'elles ne concernent pas directement.

Les victimes des famines potentielles, elles aussi, constituent une petite minorité dans n'importe quel pays (une famine frappe rarement plus de 5 %, au plus 10 %, d'une population), et l'efficacité de la démocratie pour prévenir un tel fléau tend à reposer sur la politisation du malheur des victimes, à force de réunions publiques qui engendreront une solidarité politique. La révolte devant les morts par famine mobilise de grandes foules qui ne sont en rien menacées par la faim.

Aux Etats-Unis, de même, l'infortune des gens dépourvus de sécurité sociale, qui forment en fait une minorité démunie, semble enfin intéresser la politique, et l'on nourrit l'espoir que la machine démocratique va trouver les remèdes depuis trop longtemps attendus.

Parmi les pays en développement, la Chine s'est distinguée par l'usage de la coercition pour abaisser le taux de renouvellement de sa population, ici et là, en imposant la « politique de l'enfant unique » et, plus généralement, en subordonnant sécurité sociale et droits économiques (dont le logement) au respect des règles gouvernementales sur le nombre d'enfants, sans se préoccuper du sort horrible des enfants de familles nombreuses. Ces inflexibles stratégies comptent beaucoup d'admirateurs. Le taux de natalité chinois a certainement baissé ; le dernier recensement systématique le situe autour de 21, beaucoup plus bas que les 30 de l'Inde ou les 38 moyens des pays pauvres autres que l'Inde et la Chine.

La tentation d'imposer un contrôle obligatoire des naissances apparaît dès lors qu'un gouvernement a d'autres priorités que les familles elles-mêmes. Semblable divergence peut avoir de graves conséquences. Ainsi, la Chine a certes atteint un taux de natalité comparable à celui du Kerala, en Inde, mais l'un des effets de la politique officielle de coercition a été d'augmenter drastiquement le taux de mortalité des petites filles chinoises, sans comparaison avec la situation keralaise. La « préférence masculine » traditionnelle semble avoir souvent provoqué des réactions extrêmes devant les mesures obligatoires de contrôle des naissances, dont l'augmentation de l'infanticide féminin ou une éducation négligée des petites filles. Ces horreurs résultent de la fermeture d'une société où la réduction de la natalité s'obtient sans discussion ouverte et civilisée des besoins personnels et économiques.

Les droits politiques n'importent pas seulement pour la satisfaction des besoins, mais aussi pour leur expression. Et cette idée nous renvoie, en dernière analyse, au respect que nous nous devons en tant qu'êtres humains. Dans *Taking Leave*, l'écrivain et homme public William Cobbett observait qu'on « entend souvent traiter les classes ouvrières de ``population`` comme on désigne les animaux d'une ferme par le terme ``bétail`` ». L'importance des droits politiques dans la compréhension des besoins économiques résulte, en définitive, du regard porté sur les êtres, vus comme des individualités dotées de droits à exercer, non comme des unités de « bétail » ou de « population » existant passivement et dont il faut s'occuper. Ce qui compte, en réalité, c'est le regard que nous avons les uns pour les autres.

PAR AMARTYA SEN

**Le Monde.fr**

» A la une  
» Le Desk  
» Opinions  
» Archives  
» Forums  
» Blogs

» Examens  
» Culture  
» Economie

» Météo  
» Carnet  
» Immobilier

» Emploi  
» Voyages  
» Programme  
» Télé

» Newsletters  
» RSS  
» Le Post.fr

» Talents.fr  
» Sites du groupe

**Le Monde**

» Abonnez-vous au *Monde* à -60%  
» Le journal en kiosque



Abonnez-vous au Monde.fr - 6€ visitez Le Monde.fr

© Le Monde.fr | Fréquentation certifiée par l'OJD | CGV | Mentions légales | Qui sommes-nous ? | Index | Aide