

## DE LA DÉMOCRATIE ILLIBÉRALE

**Fareed Zakaria**

**Gallimard** | « *Le Débat* »

1998/2 n° 99 | pages 17 à 26

ISSN 0246-2346

ISBN 9782070752546

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-le-debat-1998-2-page-17.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Fareed Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat* 1998/2 (n° 99), p. 17-26.

DOI 10.3917/deba.099.0017

---

Distribution électronique Cairn.info pour Gallimard.

© Gallimard. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Fareed Zakaria

## De la démocratie illibérale

« Supposez que les élections soient déclarées libres et équitables », déclara Richard Holbrooke à la veille des élections de 1996 en Bosnie, et que les élus soient « racistes ou fascistes, publiquement hostiles à la paix. Voilà le dilemme ». Ainsi en va-t-il, en effet, pas uniquement dans l'ancienne Yougoslavie, mais de par le monde. Des régimes démocratiquement élus ignorent couramment les limites que la constitution assigne à leurs pouvoirs et privent leurs citoyens des droits fondamentaux. Du Pérou à l'Autorité palestinienne, du Sierra Leone à la Slovaquie, du Pakistan aux Philippines, on voit surgir dans la vie internationale un phénomène troublant : la démocratie « illibérale ».

La prise de conscience de ce problème ne s'est pas faite sans difficulté. Depuis près d'un siècle, en Occident, la démocratie a été synonyme de démocratie *libérale* : un système politique marqué non seulement par des élections libres et équitables, mais aussi par l'État de

droit, la séparation des pouvoirs, la protection des libertés fondamentales d'expression, de réunion, de religion et de propriété. En fait, ce dernier faisceau de libertés — ce qu'on pourrait appeler le libéralisme constitutionnel — est historiquement distinct de la démocratie. Entremêlés dans le tissu politique occidental, les deux fils de la démocratie libérale sont aujourd'hui en train de se séparer dans le reste du monde. La démocratie fleurit, mais pas le libéralisme constitutionnel.

À l'heure actuelle, cent dix-huit des cent quatre-vingt-treize pays que compte le monde sont des démocraties, rassemblant 54,8 % de la population mondiale : en l'espace d'une décennie, l'augmentation a été remarquable. On aurait pu croire que ce serait une cause à célébrer ; en fait, en raison des lendemains d'élection, on constate plutôt un malaise croissant face à l'essor des élections multipartites en Europe centrale et méridionale, en Asie, en Afrique et en Amérique latine. Des dirigeants populaires

— Boris Eltsine en Russie ou Carlos Menem en Argentine — mettent leurs parlements sur la touche pour gouverner par décrets. (En huit ans, Menem a pris quelque trois cents décrets présidentiels, trois fois plus que tous les précédents présidents argentins réunis.) Plus librement élu que la plupart au Proche-Orient, le Parlement iranien assortit de restrictions sévères la liberté d'expression, de réunion et même d'habillement, diminuant le stock déjà maigre des libertés. En Éthiopie, le gouvernement élu retourne ses forces de sécurité contre les journalistes et les opposants politiques.

Des offenseurs modestes, comme l'Argentine, aux quasi-tyrannies comme le Kazakhstan et le Bélarus, en passant par la Roumanie et le Bangladesh, qui se situent entre deux, il existe toute une gamme de démocraties illibérales. Dans une bonne partie du spectre, les élections sont rarement aussi libres et équitables qu'en Occident, mais elles expriment une participation du peuple à la vie politique et le soutien populaire dont jouissent les élus. Et ce ne sont pas des exemples isolés ou atypiques. *Freedom in the World*, le panorama de Freedom House pour les années 1996-1997, adopte, pour les libertés politiques et les libertés civiles, des classements distincts qui correspondent *grosso modo* à la démocratie et au libéralisme constitutionnel. Parmi les régimes qui se situent entre la dictature confirmée et la démocratie consolidée, 50 % s'en tirent mieux sur le chapitre des libertés politiques que sur celui des libertés civiles. Autrement dit, la moitié des pays « en voie de démocratisation » sont aujourd'hui des démocraties illibérales. Il y a sept ans, 22 % seulement de ces pays auraient pu être rangés dans cette catégorie.

Jusqu'ici, rares sont les démocraties illibérales qui ont mûri pour devenir des démocraties li-

bérales : elles auraient plutôt tendance à s'acheminer vers un illibéralisme renforcé. Loin d'être dans une étape de transition, il semble que de nombreux pays s'installent dans une forme de gouvernement qui mêle un fort degré de démocratie à un fort degré d'illibéralisme. De même que les nations, à travers le monde, ont su s'accommoder de nombreuses variantes de capitalisme, elles pourraient bien adopter des formes de démocratie diverses. Loin d'être la destination démocratique finale, la démocratie libérale occidentale pourrait bien apparaître comme l'une des issues possibles parmi beaucoup d'autres.

### *Démocratie et liberté*

Depuis le temps d'Hérodote, la démocratie désigne le pouvoir du peuple. Mais, ainsi que l'a souligné Samuel Huntington, c'est *tout* ce qu'elle signifie : « Les élections ouvertes, libres et équitables, sont l'essence de la démocratie, l'incontournable *sine qua non*. Les gouvernements issus des élections peuvent être inefficaces, corrompus [...] et incapables d'adopter les politiques qu'exige le bien public. Ces caractéristiques rendent ces gouvernements indésirables, elles ne les rendent pas antidémocratiques. La démocratie est une vertu publique, elle n'est pas la seule. »

Dès lors qu'un pays organise des élections multipartites, nous le qualifions de démocratique. Lorsque s'accroît la participation à la vie politique — par exemple à travers l'octroi du droit de vote aux femmes —, il est jugé plus démocratique. Mais aller *au-delà* de cette définition minimaliste — pour ne parler de démocratie que si un pays garantit un catalogue de droits sociaux, politiques, économiques et religieux —, c'est faire du mot démocratie une marque ho-

norifique plutôt qu'une catégorie descriptive. La Suède est pourvue d'un système économique qui, aux yeux de beaucoup, limite les droits de propriété individuels ; dernièrement encore, l'État conservait en France le monopole de la télévision, et la Grande-Bretagne garde une religion officielle. Mais ces pays sont tous des démocraties. Le concept de démocratie perd toute utilité analytique quand il devient synonyme de « bon gouvernement ».

Le libéralisme constitutionnel, en revanche, concerne non pas les procédures de désignation du gouvernement, mais les objectifs de ce dernier. Il renvoie à la tradition, profondément enracinée dans l'histoire occidentale, qui cherche à protéger l'individu de la contrainte, quelle qu'en soit la source : l'État, l'Église ou la société. L'expression marie deux idées étroitement associées. Il est libéral parce qu'il se nourrit du courant philosophique, né avec les Grecs, qui met l'accent sur la liberté individuelle. Il est constitutionnel parce qu'il repose sur la tradition, inaugurée par les Romains, de l'État de droit. Le libéralisme constitutionnel s'est développé en Europe occidentale et aux États-Unis pour défendre le droit de l'individu à la vie et à la propriété, mais aussi à la liberté de religion et d'expression. Il privilégie les freins de chaque branche du gouvernement, l'égalité devant la loi et la séparation de l'Église et de l'État. Parmi ses figures canoniques, citons le poète John Milton, le juriste William Blackstone, des hommes d'État comme Thomas Jefferson, des philosophes tels que Thomas Hobbes, John Locke, Adam Smith, Montesquieu, John Stuart Mill et Isaiah Berlin. Dans presque toutes ses variantes, le libéralisme constitutionnel soutient que les êtres humains ont des droits naturels (« inaliénables ») et que le gouvernement doit accepter une loi fondamentale, qui limite ses propres

pouvoirs et garantisse ces droits. Ainsi en 1215, à Runnymede, les barons d'Angleterre obligèrent le roi à se soumettre à la loi du pays. La Magna Carta, la Constitution américaine et l'Acte final d'Helsinki sont autant d'expressions du libéralisme constitutionnel.

### *Les chemins de la démocratie libérale*

Depuis 1945, les gouvernements occidentaux ont, pour l'essentiel, incarné à la fois la démocratie et le libéralisme constitutionnel. Il est donc difficile d'imaginer une séparation des deux : soit une démocratie illibérale, soit une autocratie libérale. En fait, les deux ont fleuri dans le passé et persistent à l'heure actuelle. Jusqu'au <sup>xx</sup>e siècle, la plupart des pays d'Europe occidentale ont été des autocraties libérales ou, au mieux, des semi-démocraties. Le suffrage était très restreint et le corps législatif élu avait peu de pouvoirs. En 1830, la Grande-Bretagne — à certains égards la nation la plus démocratique d'Europe — laissait à peine 2 % de sa population élire la Chambre des communes ; ce taux passa à 7 % après 1867 et aux alentours de 40 % dans les années 1880. Ce n'est qu'à la fin des années quarante que la plupart des pays occidentaux devinrent, avec le suffrage universel des adultes, des démocraties achevées. Mais cent ans plus tôt, ils avaient pour la plupart adopté d'importants aspects du libéralisme constitutionnel : l'État de droit, les droits de propriété privée et, de plus en plus, la séparation des pouvoirs, la liberté d'expression et de réunion. Pendant une bonne partie de l'histoire moderne, ce n'est pas la démocratie, mais le libéralisme constitutionnel qui a caractérisé les gouvernements d'Europe et d'Amérique du Nord et qui les a différenciés du reste du monde. Le meilleur symbole du « modèle

occidental » est non pas le plébiscite de masse, mais le juge impartial.

L'histoire récente de l'Est asiatique suit l'itinéraire occidental. Après les brefs flirts de l'après-guerre avec la démocratie, la plupart des régimes sont devenus autoritaires. Avec le temps, ils ont évolué de l'autocratie vers une autocratie en voie de libéralisation et, dans certains cas, vers une semi-démocratie en voie de libéralisation. La plupart des pays est-asiatiques demeurent seulement semi-démocratiques, avec des patriarques ou des systèmes de parti unique, qui font des élections une forme de ratification du pouvoir plutôt que d'authentiques affrontements. Mais ces régimes ont accordé à leurs citoyens un éventail toujours plus large de droits économiques, civils, religieux et politiques (limités). Comme en Occident, la libéralisation est ici passée par la libéralisation économique : décisive pour promouvoir la croissance et la démocratie libérale. Historiquement, les facteurs les plus étroitement associés aux démocraties libérales achevées sont le capitalisme, une bourgeoisie et un P.N.B. par tête élevé. De nos jours, les pays est-asiatiques sont un mélange de démocratie, de capitalisme, d'oligarchie et de corruption — en gros comme les gouvernements occidentaux autour de 1900.

Si le libéralisme constitutionnel a conduit à la démocratie, il ne semble pas que l'inverse soit vérifié. À l'opposé des voies occidentale et est-asiatique, les vingt dernières années, en Amérique latine, en Afrique et dans une partie de l'Asie, ont vu évoluer vers la démocratie des dictatures dont la tradition faisait peu de place au libéralisme constitutionnel. Mais, dans une étude de 1995, Larry Diamond, du Hoover Institute, a pu constater que dans huit des vingt-deux principales démocraties latino-américai-

nes le « niveau de violation des droits de l'homme est incompatible avec la consolidation de la démocratie libérale ». En Afrique, la démocratisation a été extraordinairement rapide. En l'espace de six mois, en 1990, une bonne partie de l'Afrique francophone a levé l'interdit frappant la pluralité des partis. Pourtant, bien que des élections se soient tenues dans la plupart des quarante-cinq États subsahariens depuis 1991 (dont dix-huit dans la seule année 1996), la liberté a essuyé des revers dans de nombreux pays. En Asie centrale, les élections — même quand elles sont relativement libres comme au Kirghizistan et au Kazakhstan — se sont soldées par des exécutifs forts, des corps législatifs et judiciaires faibles et peu de libertés civiles et économiques. Dans le monde islamique, de l'Autorité palestinienne à l'Iran et au Pakistan, la démocratisation s'est traduite par une vie politique de plus en plus théocratique, au détriment de vénérables traditions de laïcité et de tolérance.

En revanche, nombre de pays d'Europe centrale ont évolué avec succès du communisme à la démocratie libérale, après avoir traversé une phase de libéralisation (sans démocratie) comme les autres pays européens au XIX<sup>e</sup> siècle. (En fait, l'Empire austro-hongrois, auquel la plupart appartenaient, était une autocratie libérale classique.) Même hors d'Europe, le politologue Myron Weiner a détecté un lien frappant entre un passé constitutionnel et un présent fait de démocratie libérale. Ainsi a-t-il observé en 1983 que « tous les pays du tiers monde qui se sont émancipés de la tutelle coloniale depuis la Seconde Guerre mondiale [...] pour connaître une expérience démocratique continue étaient d'anciennes colonies britanniques ». La domination britannique n'était pas synonyme de démocratie — le colonialisme est par définition

antidémocratique —, mais de libéralisme constitutionnel. L'héritage juridique et administratif de la Grande-Bretagne s'est révélé plus bénéfique que la politique de la France, consistant à émanciper une partie seulement de ses populations coloniales.

Alors qu'on a connu par le passé des autocraties libérales, en imagine-t-on aujourd'hui ? Récemment encore, un exemple petit, mais puissant, fleurissait en marge du continent asiatique : Hong Kong. Jusqu'en 1991, il n'y avait jamais eu de véritable élection, mais son gouvernement incarnait le libéralisme constitutionnel, protégeant les droits des citoyens et administrant un système judiciaire équitable. Le *Washington Post* publia dernièrement un éditorial au titre inquiétant : « Hong Kong : une démocratie qui disparaît. » En réalité, Hong Kong n'a pas grand-chose à perdre en guise de démocratie : ce qu'elle possède, c'est un cadre de droits et de lois.

### *Le pouvoir et ses limites*

John Stuart Mill commence son ouvrage classique, *De la liberté*, en observant que, les pays se démocratisant, les gens furent tentés de penser qu'« on avait attaché trop d'importance à la limitation du pouvoir lui-même. C'était une ressource [...] lorsque les dirigeants avaient des intérêts opposés à ceux du peuple. » Dès lors que le peuple lui-même était aux commandes, cette précaution devenait inutile : « La nation n'avait nul besoin d'être protégée contre sa propre volonté<sup>1</sup>. » Comme pour confirmer les craintes de Mill, arrêtons-nous sur les propos d'Alexandre Lukachenko, élu président du Bélarus en 1994 avec une écrasante majorité. Alors qu'on l'interrogeait sur la limitation de ses pouvoirs, il répondit : « Il n'y aura pas de dicta-

ture. Je suis du peuple, et je vais être pour le peuple. »

La tension entre le libéralisme constitutionnel et la démocratie tourne autour du champ de l'autorité gouvernementale. Le libéralisme constitutionnel se soucie de limiter les pouvoirs ; la démocratie concerne son accumulation et son usage. Pour cette raison, bien des libéraux des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles voyaient dans la démocratie une force susceptible de miner la liberté. Dans *The Federalist*, James Madison expliquait ainsi que, dans une démocratie, le « danger d'oppression » venait de la « majorité de la collectivité ». De même Tocqueville mit-il en garde contre la « tyrannie de la majorité ».

Au cours des toutes dernières années, des gouvernements élus qui prétendaient représenter le peuple ont régulièrement empiété sur les pouvoirs et les droits d'autres éléments de la société, en particulier dans les régions où le présidentielisme est populaire. Parfois avec l'appui des Occidentaux, les dirigeants de certains pays en voie de développement ont plaidé qu'ils avaient besoin d'une autorité centrale forte pour abattre le féodalisme, briser les coalitions retranchées, triompher des intérêts acquis et apporter de l'ordre à des sociétés chaotiques. C'est confondre la nécessité d'un gouvernement légitime avec celle d'un gouvernement puissant. Si l'anarchie a ses dangers, les plus grandes menaces qui aient pesé sur la liberté et le bonheur en ce siècle sont venues non pas du désordre, mais d'États centralisés et brutaux comme l'Allemagne nazie, la Russie soviétique et la Chine maoïste. Le tiers monde est jonché des œuvres sanglantes d'États forts.

Historiquement, la centralisation sans frein

1. J.S. Mill, *De la liberté*, Paris, Gallimard, 1990, pp. 63-64. (N.d.T.)

a été l'ennemie de la démocratie libérale. Alors que l'Europe a vu la participation politique s'accroître au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, celle-ci s'est faite en douceur dans des pays comme l'Angleterre et la Suède, où des assemblées médiévales et des gouvernements locaux ou régionaux étaient demeurés forts. À l'opposé, des pays comme la France et la Prusse, où la monarchie avait bel et bien centralisé le pouvoir, ont souvent évolué vers des régimes illibéraux et antidémocratiques. Ce n'est pas un hasard si, dans l'Espagne du XX<sup>e</sup> siècle, la Catalogne, région jalouse de son indépendance depuis des siècles, a été la tête de pont du libéralisme. Aux États-Unis, la grande diversité des institutions — étatiques, locales et privées — a permis de s'accommoder beaucoup plus facilement des rapides et fortes extensions du suffrage intervenues au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Plus récemment, la démocratie semi-libérale de l'Inde a survécu non pas malgré, mais grâce à la force de ses régions et à la diversité de ses langues, de ses cultures, voire de ses castes. Cela relève de la logique, même de la tautologie : le pluralisme du passé est un gage de pluralisme politique dans le présent.

Voici un demi-siècle, les hommes politiques du monde en voie de développement réclamaient des pouvoirs extraordinaires pour mettre en œuvre des doctrines économiques alors à la mode, telles que la nationalisation des industries. Aujourd'hui, leurs successeurs recherchent des pouvoirs semblables en vue de privatiser les mêmes industries. Pour justifier ses méthodes, Menem prétend qu'elles sont nécessaires afin d'accomplir des réformes économiques draconiennes. Au Pérou, Alberto Fujimori a invoqué des arguments du même ordre. Des institutions de prêt, comme le F.M.I. et la Banque mondiale, les ont accueillis avec bienveillance et l'euphorie s'est emparée des mar-

chés boursiers. Mais sauf dans les cas d'urgence comme la guerre, les moyens illibéraux sont à la longue incompatibles avec des fins libérales. Le gouvernement constitutionnel est la clé de la réussite d'une politique de réforme économique. L'expérience de l'Asie de l'Est et de l'Europe centrale donne à penser que, lorsque des régimes — autoritaires, comme en Asie de l'Est, ou démocratico-libéraux, à l'instar de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque — protègent les droits individuels (y compris les droits de propriété et les droits contractuels) et créent un cadre juridique et administratif, le capitalisme et la croissance s'ensuivront.

#### *Démocratie, conflit ethnique et guerre*

En décembre 1996, inspiré par les manifestations estudiantines contre Slobodan Milosevic, qu'il tenait, comme de nombreux intellectuels occidentaux, pour responsable de la guerre des Balkans, Jack Lang se rendit en fanfare à Belgrade. Il entendait apporter son soutien à l'opposition yougoslave. Ses dirigeants le reçurent dans leurs bureaux — le département de philosophie à l'université — à seule fin de le proclamer « ennemi des Serbes » et de lui ordonner de quitter le pays. Il apparut que les étudiants reprochaient à Milosevic non pas d'avoir commencé la guerre, mais de n'avoir su la gagner.

L'embarras de Jack Lang met en évidence deux postulats répandus, à savoir que les forces de la démocratie sont les forces de l'harmonie ethnique et celles de la paix. Aucun n'est nécessairement vrai. Parvenues à maturité, les démocraties libérales s'accommodent habituellement des divisions ethniques et vivent en paix avec les autres démocraties libérales. Mais sans tradition

de libéralisme constitutionnel, l'introduction de la démocratie dans des sociétés divisées n'a fait qu'*exacerber* le nationalisme, les conflits ethniques et même la guerre. L'avalanche d'élections organisées juste après l'effondrement du communisme en Union soviétique et en Yougoslavie a vu la victoire des séparatistes nationalistes et s'est soldée par l'éclatement de ces pays. Ce qui n'était pas mauvais en soi. Mais les sécessions rapides, sans aucune garantie pour les nombreuses minorités des nouveaux pays, ont provoqué des spirales de rébellion, de répression et — dans certains pays comme la Bosnie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie — la guerre.

Les élections obligent les hommes politiques à se disputer les suffrages du peuple. Dans des sociétés sans forte tradition multi-ethnique ou expérience d'assimilation, la mobilisation n'est jamais plus facile que sur des bases raciales, ethniques ou religieuses. Dès qu'un groupe ethnique est porté au pouvoir, il est enclin à exclure les autres. Le compromis semble impossible. On peut négocier sur des questions matérielles — logement, hôpitaux, subsides —, mais sur quoi fonder le partage quand l'enjeu est la religion nationale ?

L'un des débats les plus animés des dix dernières années, dans le domaine des relations internationales, a tourné autour de la « paix démocratique », de l'idée que jamais deux démocraties modernes ne se sont fait la guerre. Ce débat soulève des questions de fond (qu'en est-il de la guerre de Sécession aux États-Unis ? Les armes nucléaires sont-elles la meilleure explication de la paix ?), et les conclusions statistiques elles-mêmes ont été contestées. David Spiro (de l'université d'Arizona) fait valoir que, compte tenu du petit nombre de démocraties et de guerres au cours des deux cents dernières années, l'absence de guerre entre démocraties

pourrait bien être un pur hasard. Mais à supposer même que les statistiques soient justes, comment les expliquer ? Kant, qui fut le premier défenseur de la paix démocratique, soutenait que, dans les démocraties, les mêmes — le public — financent la guerre et prennent les décisions, ce qui les rend naturellement plus prudents. Ce qui laisserait penser que les démocraties sont plus pacifiques que d'autres États. La vérité est, au contraire, qu'elles sont plus belliqueuses, qu'elles font la guerre plus souvent et avec plus d'intensité que la plupart des États. La paix ne règne qu'avec d'autres démocraties.

Si l'on cherche la cause de cette corrélation, une chose est claire : la paix démocratique est en fait la paix libérale. Écrivant au XVIII<sup>e</sup> siècle, Kant croyait que les véritables démocraties étaient tyranniques ; aussi les excluait-il de sa conception des gouvernements « républicains » vivant dans une zone de paix. Pour lui, le républicanisme était synonyme de séparation des pouvoirs, de freins et de contrepoids, d'État de droit, de protection des droits de l'individu et d'un certain niveau de représentation dans le gouvernement (mais pas de suffrage universel). Son explication de la « paix perpétuelle » entre républiques est étroitement liée à leur caractère constitutionnel et libéral : un respect mutuel des droits des citoyens, un système de freins et de contrepoids garantissant qu'aucun dirigeant ne puisse, seul, entraîner son pays dans la guerre et une politique économique libérale classique — essentiellement, le libre-échange —, qui crée une interdépendance, rendant la guerre coûteuse et la coopération utile.

La distinction entre démocraties libérales et illibérales éclaire une autre corrélation statistique marquante. Les politologues Jack Snyder et Edward Mansfield soutiennent qu'au cours des deux cents dernières années les États en



transition vers la démocratie ont livré la guerre nettement plus souvent que les autocraties stables ou les démocraties libérales. Dans les pays qui ne sont pas enracinés dans le libéralisme constitutionnel, l'essor de la démocratie va souvent de pair avec l'hypernationalisme et le bellicisme : les exemples sont légion, de la France de Napoléon III à la Serbie de Milosevic, en passant par l'Allemagne wilhelmienne, le Japon de Taishô et l'Arménie ou l'Azerbaïdjan contemporains. En fait, la paix démocratique n'a pas grand-chose à voir avec la démocratie.

### *La voie américaine*

Un spécialiste américain s'est dernièrement rendu au Kazakhstan dans le cadre d'une mission parrainée par les autorités américaines pour aider le nouveau parlement à élaborer ses lois électorales. Son interlocuteur, un haut dignitaire du Parlement kazakh, balaya d'un revers de main les options qu'il esquissait, affirmant avec force : « Nous souhaitons un Parlement qui soit la copie conforme de votre Congrès. » Horrifié, l'Américain voulut l'en dissuader. Ce n'est pas exceptionnel. Les Américains du *democracy business* sont enclins à voir dans leur propre système un « truc » peu maniable, dont aucun autre pays ne pourrait s'accommoder. Par certains côtés, le cadre constitutionnel des États-Unis pourrait cependant améliorer maints problèmes associés à la démocratie illibérale. La philosophie qui a inspiré la Constitution américaine — la peur de l'accumulation du pouvoir — est aussi pertinente aujourd'hui qu'elle l'était en 1789. Le Kazakhstan aurait tout intérêt à avoir un parlement fort à l'image du Congrès américain pour contenir l'insatiable appétit de son Président.

Il est étrange que les États-Unis prônent si

souvent des élections et la démocratie plébiscitaire à l'étranger. Ce qui singularise le système américain, ce n'est pas son caractère démocratique mais, au contraire, qu'il le soit si peu et multiplie les contraintes pesant sur les majorités électorales. Des trois branches de son gouvernement, l'une — la Cour suprême, dont la souveraineté n'est pas un vain mot — est dirigée par neuf hommes et femmes non élus, mais nommés à vie. Le Sénat est la chambre haute la moins représentative du monde, à l'exception de la Chambre des lords, qui n'a pratiquement aucun pouvoir. Quelle que soit sa population, chaque État envoie deux sénateurs à Washington — avec trente millions d'électeurs, la Californie n'est pas mieux lotie que l'Arizona, qui n'en a que 3,7 : autrement dit, compte tenu des mécanismes institutionnels, des sénateurs qui ne représentent que 16 % du pays peuvent bloquer toute proposition de loi. Dans tous les corps législatifs des États-Unis, ce qui frappe, c'est non pas la force des majorités, mais celle des minorités. Pour achever de contenir le pouvoir national, les gouvernements étatiques et locaux sont forts et résistent vigoureusement à l'intrusion fédérale.

Le système américain repose sur une conception franchement pessimiste de la nature humaine : on ne saurait confier le pouvoir au peuple. On connaît le mot célèbre de Madison : « Si les hommes étaient des anges, on pourrait se passer de gouvernement. » L'autre modèle de gouvernement démocratique de l'histoire occidentale est issu de la Révolution française et s'en remet à la bonté des êtres humains. Du moment que le peuple est la source du pouvoir, celui-ci ne doit souffrir aucune limite, afin qu'il puisse créer une société juste. La plupart des pays non occidentaux ont embrassé le modèle français — ne serait-ce que parce que l'idée de

donner les pleins pouvoirs à l'État, et donc d'en hériter à leur tour, plaît aux élites politiques — et sont allés de crise en crise, entre le chaos et la tyrannie. Comment s'en étonner ? Depuis sa Révolution, la France elle-même a connu deux monarchies, deux Empires, une dictature proto-fasciste et cinq Républiques.

Certes, les cultures varient : les différentes sociétés exigeront des structures gouvernementales différentes. Il s'agit de prôner non pas l'adoption générale de la voie américaine, mais une conception plus diversifiée de la démocratie libérale, qui mette l'accent sur les deux membres de cette expression. Avant que puisse être adoptée une politique nouvelle, il est un préalable intellectuel : retrouver la tradition constitutionnelle libérale qui est au cœur de l'expérience occidentale et de la propagation d'un bon gouvernement à travers le monde. Pour reprendre les termes de la « Déclaration de l'indépendance des États-Unis », les êtres humains possèdent « certains droits inaliénables » et « les gouvernements sont établis par les hommes pour garantir ces droits »<sup>2</sup>. Si une démocratie ne préserve ni la liberté ni la loi, savoir qu'il s'agit d'une démocratie est une maigre consolation.

#### *Pour une politique de libéralisation*

Une bonne appréciation du libéralisme constitutionnel ne va pas sans implications de toutes sortes pour la politique étrangère des États-Unis. Tout d'abord, elle invite à une certaine humilité. S'il est facile d'imposer des élections à un pays, il est plus difficile de faire entrer une société dans le moule du libéralisme constitutionnel. La libéralisation authentique est un processus progressif et de long terme, dont les élections ne sont qu'une étape. À défaut de préparatifs adéquats, elles pourraient même mar-

quer un recul. C'est parce qu'ils en prennent conscience que les gouvernements et les organisations non gouvernementales encouragent de plus en plus un large éventail de mesures destinées à étayer le libéralisme constitutionnel dans les pays en voie de développement. Le National Endowment for Democracy promeut la concurrence, les syndicats et les partis politiques indépendants ; l'U.S. Agency for International Development finance la création de systèmes judiciaires indépendants. Mais le dernier mot appartient toujours aux élections. Qu'un pays organise des élections, et Washington et le reste du monde feront montre d'une grande tolérance envers le gouvernement sorti des urnes : ainsi avec Eltsine, Akaïev et Menem. À l'âge des images et des symboles, les élections se laissent facilement filmer. Comment faire passer l'État de droit à la télévision ?

Or les gouvernements devraient être jaugés à l'aune du libéralisme constitutionnel aussi bien que des élections. Les libertés économiques, civiles et religieuses sont au cœur de l'autonomie et de la dignité de l'homme. Qu'un gouvernement étende régulièrement ces libertés dans le cadre d'une démocratie restreinte, gardons-nous de le taxer de dictature. Malgré la limitation des choix politiques, des pays comme Singapour, la Malaisie et la Thaïlande offrent à leurs citoyens un meilleur cadre de vie, de liberté et de bonheur que des dictatures comme l'Irak et la Libye ou des démocraties illibérales comme la Slovaquie ou le Ghana. Les pressions du capitalisme mondial peuvent faire avancer la libéralisation. Les marchés peuvent faire bon ménage avec la morale. La Chine, qui demeure un régime profondément répressif, a accordé à

2. Traduction de Thomas Jefferson, in M. Duverger, *Constitutions et documents politiques*, Paris, P.U.F., 1974, p. 417. (N.d.T.)

ses citoyens plus d'autonomie et de liberté économique qu'ils n'en ont jamais eues depuis des générations.

À trop insister sur la démocratie électorale, on a consenti peu d'efforts pour imaginer des constitutions adaptées aux pays en transition. Le constitutionnalisme tel que l'entendaient Montesquieu et Madison, ses plus grands apologistes, est un système compliqué de freins et de contrepoids fait pour protéger les droits fondamentaux et empêcher l'accumulation et les abus de pouvoir. « Il faut employer l'ambition pour contrer l'ambition », expliquait Madison. Les constitutions étaient aussi destinées à dompter les passions du public, à créer un gouvernement non pas simplement démocratique, mais aussi délibératif. Malheureusement, la grande diversité des corps non élus, des scrutins indirects, des dispositifs fédéraux, des freins et des contrepoids, qui caractérisaient tant de constitutions formelles ou informelles de l'Europe, est, hélas, entachée aujourd'hui de suspicion.

Nous vivons une ère démocratique. Pendant une bonne partie de l'histoire, la vie et la liberté de l'individu ont été menacées par l'absolutisme des monarchies, le dogme des Églises et la terreur des dictatures. Il subsiste quelques régimes totalitaires épars, mais ils sont des anachronismes dans un monde de marchés et d'information planétaires. Il n'y a plus de solutions de rechange respectables à la démocratie : celle-ci fait partie des parures à la mode de la modernité. Au XXI<sup>e</sup> siècle, les problèmes de gouvernement seront des problèmes au sein même de la démocratie.

Les démocraties illibérales gagnent en légitimité et en force parce qu'elles sont relativement démocratiques. Inversement, le plus grand danger que fasse courir la démocratie illibérale — outre celui auquel elle expose son peuple —, c'est celui de discréditer la démocratie libérale elle-même. Ce ne serait pas un phénomène sans précédent. Chaque vague de démocratie a été suivie de revers, des dirigeants ambitieux et des masses turbulentes cherchant des solutions de rechange à un système jugé inadéquat. En Europe, la dernière vague de désenchantement de ce genre, dans l'entre-deux-guerres, a fait le lit des démagogues — pour beaucoup d'abord populaires et même élus. Aujourd'hui, alors que se répand le virus de l'illibéralisme, le rôle le plus utile que puisse jouer la communauté internationale est, plutôt que de chercher de nouveaux endroits où organiser des élections, de consolider la démocratie où elle a pris racine et d'encourager l'essor du libéralisme constitutionnel à travers le monde.

La démocratie sans le libéralisme constitutionnel n'est pas simplement insuffisante : elle est dangereuse, source d'érosion des libertés, d'abus de pouvoir, de divisions ethniques et même de guerre. Woodrow Wilson a fait entrer les États-Unis dans le XX<sup>e</sup> siècle en ambitionnant de rendre le monde sûr pour la démocratie. À l'aube du siècle prochain, il nous appartient de rendre la démocratie sûre pour le monde.

*Fareed Zakaria.*

Traduit de l'anglais par Pierre-Emmanuel Dauzat.