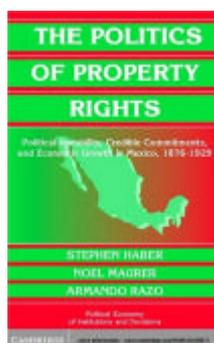

COMPTE RENDU

INSTABILITÉ POLITIQUE ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Jacques BRASSEUL*



A propos du livre de :

Stephen Haber, Armando Razo and Noel Maurer, *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*, Cambridge University Press, 2003.

S. Haber, A. Razo et N. Maurer s'efforcent de résoudre une énigme : pourquoi l'instabilité politique chronique ne se traduit-elle pas forcément en stagnation économique ? Ils développent une théorie pour répondre à la question, selon laquelle les gouvernements peuvent se contenter de mettre en place des droits de propriété sélectifs, non pas un bien collectif bénéficiant à tous, mais des biens privés qui ne bénéficient qu'à des groupes de possédants liés au gouvernement. Ainsi, à la question pourquoi l'instabilité politique ne se traduit-elle pas nécessairement par la stagnation, la réponse donnée par les auteurs est que dans de nombreux pays en voie de développement, il n'est pas nécessaire pour l'État d'assurer une protection générale des droits de propriété, qu'on pourrait alors assimiler à un bien public. Le gouvernement peut les assurer seulement pour une partie des acteurs privés, choisis selon leur intérêt, avec un partage des gains établis entre eux et les politiciens. L'investissement et les échanges peuvent alors se développer dans les secteurs privilégiés, même en cas d'instabilité chronique. Le cas du Mexique entre 1876 et 1929, d'abord dans une période de stabilité politique jusqu'en 1911 (la dictature de Porfirio Díaz), puis avec la révolution et la longue période de troubles qui s'ensuit, est utilisé pour illustrer cette théorie. Après la chute du dictateur et la révolution de 1910, le Mexique connaît deux décennies perturbées, mais la plupart des activités se développent, notamment le secteur minier, le pétrole, les textiles, les banques, et

* CRERI, Université du Sud Toulon-Var

l'économie continue à progresser. Le livre se divise en deux parties, l'une analytique du type économie institutionnaliste, l'autre historique sur un demi-siècle d'histoire du Mexique.

Le problème de "l'engagement de l'État", "*Commitment problem*" ou dilemme de Weingast¹, est au cœur de la problématique. Il s'agit de la nécessité pour un État de garantir les droits de propriété², afin d'assurer le développement économique, et donc ses propres recettes fiscales, alors qu'en même temps, si l'État est assez fort pour les faire respecter, il est tenté de confisquer les richesses. La solution est une forme de contrat, d'engagement, où l'État assure la protection des droits de propriété en échange d'un flux continu de revenus. Les impôts contre la stabilité, le fisc en échange du règne de la loi. Un problème corollaire est que l'État est le seul garant du respect des contrats, et que s'il est lui-même partie dans un conflit, il peut être tenté de rompre son engagement et sa neutralité. En théorie, l'instabilité politique ne fait que renforcer les risques pour les acteurs économiques, qui non seulement craignent l'État, mais toutes les factions qui luttent pour le pouvoir. Ces troubles ruinent la confiance, l'investissement s'arrête et la croissance avec.

Mais les tests de corrélation ne montrent rien de pareil³, l'instabilité chronique n'est pas toujours accompagnée d'un effondrement de la croissance, elle peut très bien au contraire coexister avec elle, comme les cas récents de la Colombie, qui poursuit sa croissance dans le chaos, ou de la Côte d'Ivoire, au milieu d'une guerre larvée, le montrent⁴. La plupart des pays du tiers monde se caractérisent par des formes atténuées d'instabilité, mêlées d'autoritarisme, de groupes clientélistes à la recherche de rentes, de services publics déficients, d'un État faible, et malgré tout certains peuvent connaître une croissance prolongée. Les auteurs expliquent cette contradiction par un modèle dit d'*Intégration politique verticale* (VPI), cette attribution de droits de propriété sélectifs évoquée plus haut, qui est décortiquée dans la présentation chronologique et par secteur qui fait l'essentiel de l'ouvrage.

L'introduction (ch. 1) présente les faits qui entrent en contradiction avec la croyance habituelle d'une instabilité hostile à la croissance. Puis les auteurs expliquent comment les coalitions politiques se font et se défont, tout en maintenant rentables nombre d'activités. Les détenteurs dactifs et les détenteurs du

¹ B.R. Weingast, "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law", *American Political Science Review*, 91, 2, 245-263, 1997 ; D.C. North et B.R. Weingast, "Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice", *Journal of Economic History*, XLIX (Décembre), pp. 803-832, 1989.

² Droits de propriété : droit d'utiliser un actif ; droit d'en tirer un revenu ou de contracter grâce à lui ; droit de l'aliéner ou de le vendre.

³ Voir par exemple Campos et Nugent, 2002, dont les résultats vont à l'encontre de l'idée courante que l'instabilité nuit à la croissance, idée exprimée par exemple dans un *survey* de Mankiw (1995) : "*a robust finding is that political instability, as measured by the frequency of revolutions, coups, or wars, is negatively associated with growth.*"

⁴ Voir la presse là-dessus, e.g. Delhommais, 2005, Rémy, 2005.

pouvoir s'entendent pour partager les gains, empêcher la concurrence et éviter les innovations, un peu comme les corporations du Moyen Âge protégées par les autorités locales.

Le chapitre 2 présente le contexte théorique, en termes néoinstitutionnalistes, et montre les différentes façons par lesquelles des accords sont passés afin d'éviter les pratiques de prédation et confiscation, au détriment finalement des deux parties.

Cette stratégie est examinée pour le Mexique dans le chapitre suivant, entre 1876 et 1929, une période qui comprend le règne de Díaz (1876-1911), la révolution de 1910, la guerre civile de 1914 à 1917⁵ et enfin l'instabilité chronique jusqu'à 1929, notamment lors de la "guerre des Cristeros"⁶. À partir de 1930 et l'arrivée au pouvoir de Lázaro Cardenas, le pays se stabilise avec un parti permanent, le fameux PRI (Parti révolutionnaire institutionnel) qui conservera le pouvoir pendant 70 ans, mais avec l'alternance obligatoire tous les 6 ans du pouvoir quasi-absolu du président⁷.

Avant Díaz, le pays était une sorte de caricature de l'instabilité latino-américaine, depuis son indépendance en 1821 : 75 présidents en 55 ans... La figure la plus originale de cette période, celui qui perdit la plupart des territoires mexicains face aux États-Unis, du Texas à la Californie, Antonio de Santa Anna (1794-1876), a été président à onze reprises, comprenant un titre de "dictateur perpétuel" en 1853... Le pays n'avait connu aucune croissance depuis l'indépendance, avec un PIB par tête inférieur en 1877 à ce qu'il était en 1800... Díaz va entamer le processus institutionnel de droits de propriété sélectifs, favorisant investissements et croissance. Le système lui assure une rente, utilisée à conforter son pouvoir, à côté des moyens habituels de la dictature (corruption, népotisme⁸, répression, intimidation, assassinats, etc.), la carotte et le bâton, le pain ou le pal comme on dit en castillan (*pan o palo*). Deux chiffres résument ce changement : les voies ferrées passent de 600 à 27 000 Kms sous son règne, le PIB/hab. augmente de 2,2 % par an entre 1900 et 1910.

⁵ Un million de morts, soit dix pour cent de la population du pays.

⁶ La *guerra cristera*, ou *Cristiada*, oppose de 1926 à 1929 les catholiques à l'État mexicain. Excédés par la politique anticléricale de Plutarco Calles, des milliers d'hommes dans 13 États prennent les armes contre les troupes fédérales, aux cris de *Viva Cristo Rey!*, une armée fédérale qui pratique une stratégie de terre brûlée, sans pouvoir triompher. Des prêtres combattants, des bataillons de femmes (l'un deux répondant au nom de Jeanne d'Arc), alimentent cette armée hétéroclite. La médiation américaine mettra fin à un conflit ayant coûté plus de 90 000 morts, parsemé d'atrocités des deux côtés, avec l'abandon de la plupart des mesures anticléricales et le dépôt des armes par les insurgés. Voir Meyer (1974).

⁷ Un arrangement curieux, où chaque président nommait son successeur avant de se retirer totalement de la vie politique, mais qui a permis de mettre fin à l'anarchie, aux guerres, aux assassinats politiques, et qui a favorisé la croissance et la modernisation du pays.

⁸ Voir par exemple l'article de Jean-Pierre Tuquoi (2005) sur l'omniprésence de la famille du président Bongo au Gabon.

Roving Banditry et Stationary Banditry

Le régime de *stationary banditry*, selon le concept développé par Olson (2000), est préférable à un système de *roving banditry*. Il s'agit dans le premier cas d'une protection accordée par un tyran local, un "brigandage stable", permettant le développement des échanges, alors qu'une anarchie de "pillards errants" bloque l'activité et détruit tout stimulant à produire et investir. Dans un monde de *roving bandits*, on aboutit à un pillage excessif et un épuisement des ressources (profits nuls), car la fourniture de biens publics est sous-optimale, notamment la sécurité des échanges, et la *stationary banditry* devient alors profitable. Les seigneurs de guerre les plus forts monopolisent la violence, commencent à taxer et fournissent des biens collectifs de façon à stimuler la production. La sédentarisation des Vikings en Normandie ou en Sicile aux X^e-XI^e siècles correspond par exemple à une évolution de ce genre (voir Kurrild-Klitgaard et Svendsen, 2003). Olson étend son analyse à l'émergence de l'État, à partir d'une situation de chaos. L'État est au départ un *stationary bandit*, lorsque l'un des *roving bandits* élimine la concurrence, se proclame dictateur et rationalise le pillage sous forme d'impôts. On a là à la fois un racket de type mafieux et une première application des bienfaits de la main invisible : "le chef rationnel intéressé d'une bande de pillards est conduit à s'établir, mettre une couronne et remplacer l'anarchie par le gouvernement". Il ne s'agit pas de prédation, car "ce concept obscurcit la grande supériorité de la *stationary banditry* sur l'anarchie et l'avancée de la civilisation qui en a résulté". A l'époque contemporaine, Olson décrit dans son ouvrage *Staline* comme le plus parfait exemple du *stationary bandit*, en notant ironiquement qu'il applique la formule post-marxiste : "De chacun selon ses capacités... vers l'homme au pouvoir". La *stationary banditry* est une solution possible au *commitment problem* évoqué plus haut, un despote s'engage de façon crédible à protéger les droits de propriété, crédible parce qu'on sait que s'il brise cet engagement ses revenus en souffriront. La plupart des États, depuis la révolution néolithique, ont pris cette forme, ce n'est que récemment qu'une autre solution, plus efficace, le gouvernement limité⁹, s'est étendue. Le Mexique met en place la première forme avec la dictature officielle du PRI dans les années trente, et ce n'est qu'à la fin du siècle qu'il s'engage dans la deuxième, avec l'élection de Vicente Fox en 2000, par des élections démocratiques qui permettent une alternance.

La révolution qui chasse Díaz et porte Madero au pouvoir¹⁰ est rapidement suivie de la guerre civile, période où on pouvait s'attendre aux effets les plus

⁹ Le gouvernement limité est celui où les droits de propriété ne peuvent être bafoués parce qu'un ensemble d'institutions se renforçant entre elles (le respect de la loi, l'État de droit, les procédures légales de changement, la Constitution, etc.) interdit aux agents d'agir à leur gré et arbitrairement. Ce système fonctionne mieux car il n'est pas contraint par la bonne volonté d'un despote et ne tombe pas dans les difficultés liées aux problèmes de succession, que même la monarchie héréditaire – une institution justement imaginée pour cela – a du mal à résoudre.

¹⁰ Díaz s'enfuit en France en annonçant de manière prophétique : "Madero a libéré le tigre, voyons maintenant s'il peut le contrôler". En fait, celui-ci sera incapable d'établir le gouvernement limité qu'il imaginait, il sera assassiné dès 1913 et le pays livré au chaos pendant vingt ans.

destructeurs sur l'économie, mais on constate qu'elle n'a pas entraîné un effondrement, en grande partie parce que les factions en lutte "*n'avaient aucun intérêt à détruire les actifs et les activités productives, mais au contraire tout intérêt à les utiliser pour financer leurs armées*" (p. 346).

Le chapitre 4 traite du système financier au Mexique, où les banques sont d'abord pillées pendant la guerre civile (le système monétaire se disloque et chaque armée locale émet sa propre monnaie), puis voient leur activité protégée par les chefs de faction sur des marchés segmentés. Le système bancaire est simplement préservé dans les années 20, grande période d'instabilité politique, même s'il ne retrouve pas son niveau de transactions avant la révolution, la solution d'application de droits sélectifs sauve l'essentiel et évite que l'instabilité chronique ne bloque les activités économiques. Par exemple, on a un système bancaire qui ne bénéficie qu'à des acteurs privilégiés et lèse un certain nombre d'autres catégories (le cas de la dénonciation de la dette externe du pays dans les années 20 montre bien les perdants – les créanciers étrangers, notamment les banques américaines – et les gagnants, les groupes industriels et financiers locaux).

Les chapitres suivants étudient les secteurs industriels et les services collectifs les uns après les autres, et partout une capacité de résistance – ou de *résilience*, pour employer un mot à la mode – en face du chaos politique semble prévaloir : les textiles, la sidérurgie, l'énergie, les mines, le pétrole, les denrées d'exportation, par exemple, arrivent à rebondir. La croissance n'a pas été arrêtée par les désordres politiques, ni le commerce extérieur, des combinaisons du type VPI sont mises en place, ou incluant une partie tierce pour arbitrer les conflits, en l'occurrence les États-Unis, ou le mouvement syndical, ou encore des protections de type mafia (dans les mines, les raffineries et les champs pétroliers). La croissance économique, forte sous le règne de Díaz, surtout de 1890 à 1910, avec le passage à des industries lourdes et la concentration des firmes, n'a guère été affectée par la suite, sauf dans la période de guerre intérieure, entre 1914 et 1917, où les transports s'arrêtent (les images de l'époque sont celles de trains réquisitionnés par les armées en présence¹¹ et l'arrêt de toute possibilité d'utilisation pour des besoins plus classiques, notamment l'exportation de minerais vers les États-Unis). Ainsi, pas d'effondrement de la production dans les années étudiées, celles de la grande instabilité de 1910 à 1930, à part la période 1914-1917, mais il faut noter que cette dernière période correspond aussi à la guerre mondiale, dont les effets en Amérique latine sont également négatifs dans tous les pays (arrêt des flux de capitaux, arrêt des importations de machines et de pièces détachées, biens intermédiaires, etc.), et donc, même en l'absence de guerre civile au Mexique, la production industrielle aurait connu récession ou

¹¹ Les conflits qui opposent les Francisco Madero, Francisco (Pancho) Villa, Emiliano Zapata, Venustiano Carranza, ou Álvaro Obregón, tous assassinés, montrent bien le chaos institutionnel et politique de la période, voir Meyer et Beezley (2000).

recul. La production de pétrole n'est pas arrêtée pendant toutes ces années, elle ne fait qu'augmenter (la production des années 20 est le double de la décennie précédente, et 87 fois celle de la première du siècle, 1901-1910) – même pendant la guerre civile (à la différence de ce qui se passe actuellement en Irak) –, et le Mexique devient le second producteur, derrière les États-Unis, avec un quart de la production mondiale. Comme les firmes pétrolières constituaient un cartel puissant, contrôlé par des intérêts étrangers, notamment britanniques et américains, et que les gouvernements successifs et factions politiques du Mexique avaient un besoin pressant de la manne fiscale qu'elles fournissaient, et qu'en plus ils n'avaient pas la capacité de gérer eux-mêmes cette industrie, elles sont restées une enclave protégée et prospère pendant toute la période. Les investissements et la production ne furent en rien arrêtés par l'instabilité, au contraire la croissance n'y a jamais été aussi forte : "*Output and investment grew fastest when the polity¹² was the most unstable*" (p. 234). En fait, la nationalisation n'aura lieu qu'en 1938, sous Lázaro Cardenas, avec la création de la Pemex, alors même que pour des raisons géologiques l'activité se ralentit et que la part du pays recule rapidement dans la production pétrolière mondiale, au moment où le Moyen-Orient prend son essor. Ici l'instabilité politique a favorisé les droits de propriété, la stabilité les a supprimés : "les gouvernements fragiles des années 10 et 20 ne pouvaient pas se heurter avec succès aux compagnies pétrolières" (p. 355). Même domination pour l'industrie minière, aux trois-quarts contrôlée par des intérêts US (notamment par l'ASARCO, *American Smelting and Refining Company*) que les gouvernements successifs taxaient et dont ils avaient tout intérêt à maintenir les droits de propriété. Dans le désordre des années 10 et 20, aucun gouvernement mexicain ne souhaitait une intervention américaine directe, et les auteurs notent que la nationalisation des compagnies pétrolières par Cardenas a eu lieu une fois le feu vert signalé par Washington (à l'époque Roosevelt, après les présidences républicaines de Harding, Coolidge et Hoover depuis 1921). Là aussi, la production s'accélère pendant la crise politique et le Mexique accroît ses parts de la production mondiale dans ses principaux minerais (plomb, argent, cuivre).

En ce qui concerne l'agriculture (ch. 8), les auteurs rappellent que le Mexique est encore un pays rural lorsque la révolution éclate, les deux tiers des gens sont des paysans en 1910, dont plus de 90 % des *péones*¹³ sans terre. Le chaos qui suit immédiatement 1910 se traduit par une baisse de la production agricole, les bandes armées rançonnant les exploitations : "*The Mexican Revolution had a negative impact on agricultural investment and output. Passing armies confiscated crops and destroyed farm buildings and other land improvements. Sometimes output and property would be spared, but only if*

¹² Le mot *polity* n'a pas d'équivalent en français, on peut le traduire par régime politique, ou ensemble des institutions d'un pays dans le domaine politique.

¹³ Péon : journalier, ouvrier agricole non qualifié.

*landowners would pay protection money*¹⁴. Mais à plus long terme, on constate que la production reprend, même au milieu de la guerre civile, ainsi que les exportations agricoles (coton, sucre, bananes, henequen¹⁵). Dans les années 20, l'essor s'accélère. Ce n'est pas la réforme agraire, entamée en 1914-1917, qui a provoqué cette croissance, mais plutôt, là aussi, le fait que les grands propriétaires ont formé des coalitions (généraux révolutionnaires/gouvernement fédéral/oligarchie terrienne) pour protéger leurs droits de propriété, et ainsi bloquer, éviter ou repousser la redistribution des terres¹⁶. En réalité, la véritable réforme agraire a eu lieu seulement dans les années trente, caractérisées par la stabilité politique, et ses conséquences ont été négatives pour la production : "*It was precisely during the period when the government was under threat from rival factions that agriculture invested at prodigious rates and that Mexican export agriculture boomed*".

La conclusion résume les chapitres précédents et revient au problème théorique, le moyen d'éviter l'effondrement économique a été au Mexique *l'Intégration politique verticale*, principal apport des auteurs à l'analyse institutionnaliste politico-économique. En tout, un ouvrage à la fois d'histoire économique, qui complètera les travaux sur l'histoire économique du Mexique, rempli d'apports empiriques, et un ouvrage de théorie économique, axé sur l'approche des droits de propriété. On peut comparer la situation du pays dans cette période agitée – et appliquer les mêmes instruments d'analyse – à celle de la Russie chaotique d'après 1989, ou à nombre de pays du tiers monde comme le Nigeria actuel, avec sa protection des champs pétroliers par des factions armées, tout pays où on trouve une sorte de capitalisme sauvage dominé par des mafias, un *gangster capitalism*, selon l'expression de Libecap (2004). La croissance économique n'est pas nécessairement handicapée par l'instabilité, mais il faut bien voir qu'il s'agit d'une croissance confisquée par quelques-uns, apportant peu de bien-être à la masse de la population, ce qu'on a pu appeler dans un autre contexte le "*mal-développement*" (Dumont, 1983). Le lien entre des institutions véritablement adaptées, selon l'analyse de North (2005), et une croissance générant du bien-être n'est donc pas remis en cause (voir Acemoglu et alii, 2004 et 2006, pour un *survey*).

¹⁴ Un contexte qui rappelle le fameux western *Les 7 mercenaires*, où des paysans mexicains sont régulièrement rançonnés par une bande armée, et la fameuse réplique du chef de la bande (Eli Wallach) au mercenaire américain (Steve McQueen) embauché par le village pour les défendre : "*Pourquoi Dieu aurait-il fait les moutons, s'il ne voulait pas qu'ils soient tondus ?*"

¹⁵ Henequen ou sisal, fibre textile produite à partir de l'agave, surtout dans le Yucatán.

¹⁶ En 1928, seulement 4 % des terres ont été redistribuées au titre de la réforme agraire, cf. Markiewicz (1993).

Références

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., 2006, "Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth", in Aghion Ph., Durlauf S.N. (eds.), *Handbook of Economic Growth*, North Holland.
- Bates R.H., 2004, "On *The Politics of Property Rights* by Haber, Razo, and Maurer", *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII, Juin, pp. 494-500.
- Campos N.F., Nugent J.B., 2002, "Who is Afraid of Political Instability?", *Journal of Development Economics*, Vol. 67, pp. 157-172.
- Delhommais P.A., 2005, "Année après année, la Colombie tire profit de l'étonnante stabilité de son économie", *Le Monde*, 28 avril, p. 20.
- Dumont R., Mottin M.F., 1983, *Le mal-développement en Amérique latine : Mexique, Colombie, Brésil*, Seuil.
- Kurrild-Klitgaard P., Svendsen G.T., 2003, "Rational Bandits: Plunder, Public Goods, and the Vikings", *Public Choice*, 117, pp. 255-272.
- Libecap G., 2004, "Review of Stephen Haber, Armando Razo, and Noel Maurer *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*", *Economic History Services*, May 21.
- Mankiw G., 1995, "The Growth of Nations", *Brooking Papers on Economic Activity*, 1, pp. 275-310.
- Markiewicz D., 1993, *The Mexican Revolution and the Limits of Agrarian Reforms*, Lynne Rienner Publishers.
- Meyer J., 1974, *Apocalypse et révolution au Mexique, la guerre des Cristeros (1926-1929)*, Gallimard.
- Meyer M.C., Beezley W.H. (eds.), 2000, *The Oxford History of Mexico*, Oxford University Press.
- North D., 2005, *Le processus du développement économique*, Éditions d'Organisation (trad. de *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press).
- Olson M., 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books.
- Rémy J.Ph., 2005, "Côte d'Ivoire, le sang du cacao", *Le Monde*, 22 octobre.
- Tuquoi J.P., 2005, "La bande à Bongo", *Le Monde*, 27-28 novembre.