



HAL
open science

La démocratie sur le fil du rasoir (introduction)

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. La démocratie sur le fil du rasoir (introduction). Les Études du CERI, 2017, Amérique latine - L'année politique 2016 (n° 226-227), pp.4 - 8. hal-03458991

HAL Id: hal-03458991

<https://sciencespo.hal.science/hal-03458991>

Submitted on 30 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Introduction

La démocratie sur le fil du rasoir

Olivier Dabène

Comme en 2015¹, la Colombie a apporté en 2016 le rayon de soleil dont la région avait bien besoin. En signant le 26 septembre un accord de paix historique, après des décennies d'errements, le gouvernement et la guérilla ont fait preuve de maturité et de sagesse. L'éclaircie a pourtant été de courte durée. Le 2 octobre, une courte majorité de Colombiens (50,2 %) a rejeté par référendum l'« Accord final pour la fin du conflit et la construction d'une paix stable et durable² ». Deux mois de négociations supplémentaires ont toutefois permis d'aboutir à un nouvel accord qui a été signé le 12 novembre³.

Bien moins médiatisée, la lutte engagée par le Guatemala contre la corruption est prometteuse. L'ancien président Otto Pérez Molina, son vice-président et quelque deux cent personnalités en prison, le pays relève la tête. Soutenu par la Commission internationale de lutte contre l'impunité au Guatemala des Nations unies, le combat contre le crime organisé a valeur de test pour toute l'Amérique latine.

La conclusion des négociations de paix en Colombie et les succès encore fragiles et réversibles du Guatemala contrastent singulièrement avec l'accumulation de nuages sombres au-dessus de la région. La difficulté à renouer avec la croissance économique se double d'une fin de cycle politique qui s'avère chaotique et qui met à mal la démocratie. La régression démocratique génère à son tour des inquiétudes qui retardent la relance économique. L'Amérique latine semble rattrapée par ses vieux démons, mais les modalités des atteintes à la démocratie ont évolué.

A des degrés et titres divers, la démocratie a reculé en 2016 au Venezuela, au Brésil et en Amérique centrale. Même en Colombie, la très faible participation au référendum (37,4 %), sur un sujet aussi grave engageant l'avenir du pays, ne témoigne pas de la bonne santé de la démocratie. La participation a également été très faible aux élections municipales au Chili⁴. En Haïti, les élections présidentielles de 2015, annulées en janvier 2016, ont été maintes fois repoussées.

RECULS DE LA DÉMOCRATIE

Au Venezuela, le camp chaviste est aux abois, mais il n'envisage pas la fin de la révolution bolivarienne. Après avoir perdu les élections législatives en décembre 2015, le régime s'est employé à marginaliser l'Assemblée nationale. En septembre 2016, la Cour constitutionnelle a déclaré « nuls et anticonstitutionnels » tous les textes votés par l'Assemblée, au motif qu'elle n'a pas donné suite à une injonction du Tribunal électoral de casser le mandat de trois députés dont il avait invalidé l'élection. L'état de siège économique permet de toute façon au président Maduro de gouverner par décrets. En fin d'année, la Cour a privé l'Assemblée de son pouvoir d'examen et de vote du budget de la nation.

Le régime s'est aussi efforcé de retarder l'organisation d'un référendum révocatoire jusqu'en 2017. En effet, d'après la Constitution, des élections présidentielles anticipées doivent être organisées si la révocation du président intervient durant la première moitié de son mandat. Dans le cas contraire, il

¹ Voir l'introduction de l'édition 2015 : « Amérique latine - L'année politique », *Les Etudes du CERI*, n° 217-218, décembre 2015.

² En ligne dans le dossier que le site de l'Opalc consacre au processus de paix colombien (www.sciencespo.fr/opalc/content/de-construyendo-la-paz-en-colombia, consulté le 16 novembre 2016).

³ Lire l'analyse de Frédéric Massé de ce volume.

⁴ Voir la troisième partie de ce volume.

incombe au vice-président de terminer le mandat. Alors que l'opposition s'apprêtait à tenter de réunir les signatures de 20 % de l'électorat requises par la loi pour que soit convoqué le référendum, le Conseil national électoral a annulé la procédure le 20 octobre.

Les attermolements du régime n'ont fait que gonfler les rangs des opposants, déjà exaspérés par la situation économique et humanitaire proprement catastrophique du pays⁵. Ils accélèrent aussi sa militarisation. En effet, à la faveur de la gestion de la crise, le régime a procédé à une substantielle délégation de pouvoir au profit de l'armée, qui occupe déjà un nombre important de ministères et de postes de gouverneurs. Le 11 juillet, Maduro a lancé la Grande mission de ravitaillement souverain (*Gran misión de abastecimiento soberano*), et l'a confiée au général Vladimir Padrino López, ministre de la Défense. En plaçant « tous les ministères et toutes les institutions de l'Etat sous ses ordres et sa subordination absolue », il a consacré la toute puissance d'un fidèle parmi les fidèles qui s'était opposé aux militaires auteurs du coup d'Etat contre Hugo Chávez en 2002. Enfin, face à l'organisation de manifestations toujours plus importantes, comme celles du 1^{er} septembre et du 26 octobre, le régime n'hésite plus à incarcérer des opposants, prétextant un coup d'Etat en préparation.

Un coup d'Etat a bien eu lieu au Venezuela, mais il s'agit d'un « auto-coup d'Etat » (*autogolpe*) au ralenti. Le 5 avril 1992, le président du Pérou Alberto Fujimori s'était ainsi débarrassé d'un Congrès récalcitrant. La manœuvre avait été suivie d'un très net durcissement du régime. Nicolas Maduro, de son côté, use de tous les recours juridiques pour bâillonner l'Assemblée, mais sans la dissoudre. L'atteinte à la souveraineté populaire est pourtant analogue. Les violations des libertés publiques et la montée en puissance des forces armées rappellent aussi la dérive autoritaire péruvienne.

Le Brésil, de son côté, incarne une modalité différente d'atteinte à la démocratie, toute aussi précautionneuse du droit, mais sans menaces pour les libertés ni composante militaire. La représentation parlementaire n'est pas non plus bafouée, puisqu'elle est à l'origine de la procédure de destitution de la présidente Dilma Rousseff et qu'elle l'a menée jusqu'à son terme le 31 août.

Les experts n'ont pas fini de débattre sur la qualification de la destitution de Rousseff, coup d'Etat institutionnel pour les uns, simple révocation parlementaire, et donc légale, pour les autres⁶.

Nul ne conteste que la procédure prévue par la Constitution ait été respectée. Le motif de l'accusation à l'origine de la procédure, en revanche, est douteux. Afin de minimiser les déficits publics, le gouvernement a bien retardé certains transferts à des organismes publics, notamment la Banque de développement économique et social (BNDES), qui finance les programmes sociaux. Pour l'accusation, un tel retard peut être assimilé à un prêt devant être voté par le Parlement (article 359-A du code pénal). Et elle invoque la loi 1 079 de 1950 qui permet de qualifier ces opérations de « crime de responsabilité » pour instruire le procès de la présidente.

L'enjeu est triple : déterminer si la procédure a bien été enclenchée pour des raisons légales, faute de quoi la notion de coup d'Etat peut légitimement s'appliquer ; imputer la responsabilité de ces actes administratifs irréguliers ; et appliquer une peine éventuelle.

Un avis donné par une commission technique du Sénat (*perícia*) conclut qu'il y a bien eu des maquillages de compte public, mais rien qui relève de la responsabilité de la présidente⁷. Le ministère public (Yvan Marx) estime de son côté que les retards ne peuvent être assimilés à des prêts, mais qu'il y a bien eu dissimulation de déficits. Dans ce contexte, la destitution apparaît disproportionnée au regard d'une faute d'une très grande banalité commise par tous les prédécesseurs de Dilma Rousseff.

Pour le reste, les véritables intentions des opposants à la présidente ne font aucun doute. Des écoutes téléphoniques ont révélé à quel point la campagne de lutte contre la corruption (affaire Lava Jato) mettait

⁵ Lire l'analyse d'Eduardo Rios dans ce volume.

⁶ Lire l'analyse de Frédéric Louault dans ce volume.

⁷ Voir les documents dans le dossier que le site de l'Opalc consacre à la crise brésilienne (www.sciencespo.fr/opalc/content/dossier-crise-au-bresil, consulté le 16 novembre 2016).

mal à l'aise la classe politique. En se débarrassant de la présidente, les nombreux dirigeants politiques inculpés ou soupçonnés comptaient bien échapper à la justice. Au-delà, Dilma Rousseff s'était progressivement isolée et sa gestion de la crise économique n'avait convaincu personne. La présidente a aussi été victime d'un retournement de conjoncture et de la vengeance d'une droite longtemps écartée du pouvoir, et qui a bénéficié de la complicité des médias pour attiser le mécontentement populaire.

Quoi qu'il en soit, la destitution de Rousseff marque la fin d'un cycle politique qui a vu le Parti des travailleurs (PT) gagner quatre élections consécutives et entraîner derrière lui toute la gauche latino-américaine. La débâcle du PT aux élections municipales d'octobre a confirmé cette fin de cycle.

En Amérique centrale, le Nicaragua incarne un autoritarisme électoral abondamment décrit dans la littérature de science politique⁸. Leader de la révolution sandiniste (1979-1990), Daniel Ortega a été élu président en 2006 et a bénéficié en 2011 d'une levée de l'interdiction constitutionnelle de la réélection par la Cour suprême pour exercer un second mandat. En 2016, il est de nouveau candidat à sa succession et s'emploie à être réélu sans difficultés, mais non sans recourir, lui aussi, à des manœuvres grossières sous couvert de légalité⁹.

De la même façon que les autorités électorales péruviennes ont invalidé deux candidatures à quelques semaines du premier tour des élections présidentielles du 10 avril 2016, la Cour suprême nicaraguayenne a déchu le principal opposant, Eduardo Montealegre, de son mandat de député et l'a dépossédé de la présidence du parti d'opposition, le Parti libéral indépendant (PLI), annulant ainsi sa candidature aux élections présidentielles. L'opposition a eu beau manifester tous les mercredis et dénoncer une farce électorale, Ortega gouvernera jusqu'en 2021 avec sa femme comme vice-présidente, pour le plus grand bonheur des secteurs populaires qui leur sont fidèles.

Au Honduras, la violence exercée à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme ou de l'environnement est constante depuis le coup d'Etat de 2009¹⁰, à l'image de l'assassinat le 2 mars 2016 de l'activiste Berta Cáceres. Au plan électoral, le président en exercice Juan Orlando Hernández a annoncé en novembre qu'il se portait candidat à sa réélection, s'appuyant, comme au Nicaragua, sur une décision de la Cour suprême ayant déclaré « inapplicable » l'article 239 de la Constitution qui interdit la réélection.

En Haïti, le premier tour de l'élection présidentielle du 25 octobre 2015 avait été entaché de multiples irrégularités au point de devoir être annulé. Les nouvelles élections étaient prévues le 9 octobre 2016, mais elles ont été reportées au 20 novembre en raison du passage de l'ouragan Matthew. Les faibles capacités de l'Etat expliquent la difficulté qu'éprouve Haïti à consolider sa démocratie.

INDIFFÉRENCE ET ACCEPTATION TACITE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

La procédure expéditive qui, en 2012, avait conduit à la destitution du président paraguayen Fernando Lugo, avait suscité une réponse rapide du Marché commun du Sud (Mercosur) et de l'Union sud-américaine des nations (Unasur). Les deux organismes d'intégration régionale avaient activé leur clause démocratique et suspendu le Paraguay jusqu'aux élections présidentielles sanctionnant un retour à la normale.

⁸ Depuis A. Schedler (dir.), *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*, Boulder, Lynne Rienner, 2006.

⁹ Lire l'analyse de Maya Collombon dans ce volume.

¹⁰ Organisation des Etats américains, « Honduras, one of the most dangerous countries for human rights defenders – Experts warn », 19 août 2016 (www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/118.asp, consulté le 16 novembre 2016).

Rien de tel en 2016. La crise brésilienne a bien suscité des remarques critiques du secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), le fantasque Luis Almagro, qui a dénoncé des « incertitudes juridiques ». Le Venezuela, de son côté, a décidé de rompre ses relations diplomatiques avec le Brésil, tandis que l'Equateur et la Bolivie rappelaient leurs ambassadeurs. Au-delà de cette réaction attendue du camp bolivarien, la communauté internationale s'est montrée attachée au respect des règles, sans se prononcer sur le contenu de l'accusation. Il était sans doute illusoire d'imaginer que la puissance dominante d'Amérique du Sud soit traitée autrement.

Concernant le Venezuela, la dérive autoritaire chaviste a longtemps fait l'objet d'une certaine mansuétude dans les pays d'Amérique latine gouvernés à gauche. Ne voulant pas souffler sur les braises, ces gouvernements préféraient tenter de raisonner discrètement les dirigeants vénézuéliens.

L'alternance en Argentine en 2015 a changé la donne. Mauricio Macri, alors en campagne électorale, avait promis d'expulser le Venezuela de l'Unasur et du Mercosur. Il s'est depuis ravisé, mais a tout de même contribué à empêcher ce pays de prendre la présidence tournante du Mercosur, au motif qu'il n'a pas incorporé les normes communautaires, et non qu'il viole la démocratie. Le nouveau ministre des Affaires étrangères du Brésil, José Serra, s'est montré offensif et a critiqué l'absence de démocratie au Venezuela.

L'OEA, de son côté, a choisi la politique de l'autruche et n'a pas non plus envisagé de faire valoir sa charte démocratique interaméricaine adoptée le 11 septembre 2001. Pourtant, le 23 juin, Luis Almagro avait présenté un rapport dévastateur sur les atteintes à la démocratie au Venezuela.

Les pressions extérieures et les menaces ont peu de chances de faire évoluer le régime. Le groupe de médiation désigné par l'Unasur, composé des anciens présidents espagnol (Zapatero), panaméen (Torrijos) et dominicain (Fernandez), auquel s'est joint le Vatican, peut faciliter la tenue d'un dialogue avec l'opposition, mais les sujets de discussion sont limités tant que le référendum révocatoire est bloqué.

La région semble finalement s'accommoder de ces régressions démocratiques, tout comme ailleurs dans le monde la communauté internationale ferme les yeux sur la dérive autoritaire de la Russie ou de la Turquie. L'Amérique latine n'accorde plus de crédit à ses dispositifs collectifs de défense de la démocratie qui, il est vrai, ne se sont guère montrés efficaces au Honduras (2009) ou au Paraguay (2012). Dans ces deux pays, les clauses démocratiques n'ont pas empêché les auteurs des coups d'Etat d'écarter des présidents progressistes et de contrôler la redistribution du pouvoir.

Quand bien même certains chefs d'Etat de la région souhaiteraient poursuivre dans la voie de la défense collective de la démocratie, il leur serait bien difficile d'imposer leurs vues. La polarisation politique du continent paralyse les organismes d'intégration depuis déjà quelques années.

Ancien président de Colombie, le Secrétaire général de l'Unasur, Ernesto Samper, souhaite profiter de la dynamique engendrée par la signature de l'accord de paix dans son pays. Le 30 août, il a proposé d'organiser un sommet régional pour la paix et l'intégration qui lui permettrait de terminer son mandat en janvier 2017 sur une note positive. Pour autant, il est à craindre que l'esprit de « conciliation et cohabitation » qu'il appelle de ses vœux ne soit à ce stade qu'un vœu pieux.

De même, la proposition chilienne d'une « convergence dans la diversité » entre le Mercosur et l'Alliance du Pacifique a peu de chance d'aboutir rapidement. Elle peut toutefois accélérer la mutation du régionalisme. La gauche, très affaiblie par les alternances argentine et brésilienne, n'a plus de stratégie de développement alternative au libre-échange. L'intégration régionale en Amérique latine a amorcé son retour vers une dimension strictement commerciale. Les thèmes politiques, comme la défense de la démocratie ou la défense, ne sont plus d'actualité.