Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020)

Gustavo Pastor

▶ **To cite this version:**

Gustavo Pastor. Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020). Les Études du CERI, 2021, 252-253, pp.49 - 53. 10.25647/etudesduceri.252-253.08 . hal-03578912

HAL Id: hal-03578912

https://sciencespo.hal.science/hal-03578912

Submitted on 17 Feb 2022

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.

Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020)

par Gustavo Pastor

Les militaires péruviens ont regagné leurs casernes le 28 juillet 1980, marquant la fin d'une singulière dictature militaire progressiste (1968-1980). La mise en œuvre déficiente des réformes, la mauvaise gestion des entreprises d'Etat, la crise économique et le changement de leadership militaire ont convaincu l'armée d'un nécessaire retour progressif à la démocratie. Une assemblée législative a été élue en 1978 pour rédiger une nouvelle Constitution, qui a été promulguée en 1979. Puis les élections générales de 1980 ont ramené au pouvoir le président que les militaires avaient renversé le 3 octobre 1968 : Fernando Belaúnde Terry.

De l'illusion au désenchantement démocratique (1980-1990)

Le retour à la démocratie a soulevé l'enthousiasme au sein d'une large majorité de la population péruvienne. Fernando Belaúnde promettait un renouveau démocratique accompagné de projets publics ambitieux et d'une libéralisation de l'économie. Cependant, la forte récession internationale (1982-1983) a provoqué l'effondrement des prix des principaux produits d'exportation péruviens. En 1983, le produit intérieur brut (PIB) a chuté de -13 % et l'inflation a atteint 130 %[1]. A mesure que la crise de la dette progressait, les tentatives de relance de l'économie s'avéraient de moins en moins efficaces. En outre, l'avancée de la lutte armée du Sentier lumineux, le trafic de drogue, le très violent phénomène naturel El Niño (1982), ajoutés à la mauvaise gestion des entreprises publiques, ont achevé de dégrader la situation politique, économique et sociale[2]. L'incompétence bureaucratique, le clientélisme et la corruption à l'œuvre dans divers secteurs de l'Etat ont attisé le mécontentement social. Le président Belaúnde a également pris la décision de suspendre les garanties constitutionnelles et a autorisé les militaires à « pacifier » certaines « zones insurgées » dans les Andes. Cependant, ces derniers ont exacerbé la violence en adoptant une stratégie inadaptée à l'encontre du Sentier lumineux et en commettant de graves violations des droits humains. En définitive, la principale victime de la mauvaise gestion du deuxième gouvernement Belaúnde a été la démocratie libérale.

A la mort du fondateur de l'Alliance populaire révolutionnaire américaine (Apra) Víctor Raúl Haya de la Torre en 1979, le jeune député Alan García Pérez lui a succédé à la tête du parti. En 1985, il a été élu président, principalement grâce à sa personnalité charismatique. Le triomphe du parti apriste a de nouveau suscité de grandes attentes au sein de la population. De nombreux Péruviens espéraient que le gouvernement s'attaque enfin aux graves problèmes du pays et aspiraient à une plus grande justice sociale. Si le président García a d'abord bénéficié du soutien d'une grande partie de l'élite économique, ses alliés ont rapidement déploré sa gestion irresponsable de l'économie qui ne visait qu'à satisfaire sa clientèle politique. Ses politiques économiques hétérodoxes ont aggravé la situation sociale du pays, tandis que le

[1] A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, IEP, 2013, p. 330.

[2] C. Contreras et M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, IEP, 5e éd., 2013, p. 368.

conflit avec le Sentier lumineux devenait de plus en plus ingérable[3]. Le système judiciaire a été peu à peu gangréné par des juges apristes corrompus et agissant en toute impunité.

Alan García a fini par perdre le contrôle de son premier gouvernement après l'échec de sa tentative de nationalisation du système bancaire en 1987. Dès lors, une part importante des élites et des médias a commencé à dénoncer l'incohérence de ses politiques économiques, tandis qu'une féroce débâcle économique plongeait des millions de Péruviens dans la pauvreté. En 1989, l'inflation annuelle cumulée a atteint 2 700 %, et le PIB a chuté de -12 %[4].

Le retour de l'autoritarisme (1990-2001)

Le Pérou est sorti exsangue et frustré de sa première décennie démocratique. Les principaux partis politiques qui se sont succédé n'ont pas su gouverner le pays avec succès. La crise aiguë généralisée a poussé les Péruviens à élire en 1990 un candidat totalement inconnu : l'ingénieur agronome d'origine japonaise Alberto Fujimori. Le nouveau président a rapidement trahi ses promesses électorales en appliquant la quasi-totalité du programme économique néolibéral de son adversaire, Mario Vargas Llosa. Alors qu'il ne disposait ni d'une majorité au Parlement ni d'un plan gouvernemental opérationnel, il a conclu des alliances avec le haut commandement militaire et une équipe de professionnels indépendants (technocrates). Le succès du président Fujimori à ses débuts tient principalement à sa capacité à relancer l'économie et à vaincre le Sentier lumineux. En effet, le gouvernement a opéré un changement de modèle en mettant en œuvre un programme draconien de stabilisation économique (1990-1991) qui a ouvert le marché et libéralisé le commerce. En matière de sécurité intérieure, les forces de l'ordre ont progressivement vaincu les groupes d'insurgés au prix de nombreuses violations des droits humains. Afin de mettre en œuvre ses mesures autoritaires, Alberto Fujimori a organisé un « auto-coup d'Etat » en 1992 qui a entraîné la dissolution du Parlement, la suspension de la Constitution et la mise au pas des gouvernements locaux et du système judiciaire. Bien que clairement anticonstitutionnel, cet auto-coup d'Etat a été approuvé par plus de 70 % de la population[5]. La communauté internationale et les organisations internationales ont toutefois exercé une pression économique sur le gouvernement péruvien pour qu'il rétablisse l'ordre démocratique, en appelant à de nouvelles élections législatives (1992). Le nouveau Parlement (composé d'une seule chambre de cent vingt parlementaires) a rédigé une nouvelle Constitution en 1993 définissant de nouveaux principes en matière d'économie et de sécurité.

Grâce à un large soutien populaire et aux modifications constitutionnelles, Alberto Fujimori a été facilement réélu aux élections générales de 1995, contre Javier Pérez de Cuellar. Pour autant, son deuxième gouvernement n'a pas connu le même succès que le premier. Il a remporté quelques victoires dans le domaine de la sécurité, notamment avec le dénouement de la prise d'otages à l'ambassade du Japon (1996) et la signature des accords de paix avec l'Equateur (1998) et le Chili (1999). Cependant, la croissance économique a commencé à stagner après

[3] *Ibid.*, p. 379.
[4] P. Klaren, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP, 2008, p. 476.
[5] *Ibid.*, p. 498.

1998 sous l'effet des crises économiques (russe et asiatique) et des ravages du phénomène climatique El Niño (1998).

Le nouveau dessein du président Fujimori et de son entourage civilo-militaire était de rester indéfiniment au pouvoir. La Constitution a été à nouveau modifiée pour lui permettre de briguer un troisième mandat. Orchestrés par le conseiller du président Vladimiro Montesinos, ancien chef des renseignements péruviens, tous les efforts du régime ont tendu vers ce seul objectif. Le gouvernement a actionné tous les leviers à sa disposition (programmes sociaux, presse, tribunaux, impôts, organes électoraux…) pour élargir sa base électorale et faire taire ses rivaux politiques. La corruption et l'autoritarisme ont alors atteint des niveaux records[6]. Alberto Fujimori a remporté un troisième mandat en juin 2000 à l'issue d'élections jugées frauduleuses. Cependant, trois mois plus tard, un scandale de corruption a mis fin à son gouvernement de manière abrupte et l'a obligé à démissionner et à s'exiler au Japon[7]. Les onze années d'autoritarisme civilo-militaire d'Alberto Fujimori ont coûté très cher à la démocratie péruvienne, dont la quasi-totalité des institutions politiques ont été fortement fragilisées.

Le retour des leaders démocratiques

La chute brutale du régime Fujimori a contraint ses vice-présidents à renoncer à leur charge et à démissionner. La présidence par intérim est donc revenue au président du Congrès, l'avocat Valentín Paniagua. Son gouvernement de transition a été chargé de rétablir la démocratie en huit mois, en restaurant l'Etat de droit, en luttant fermement contre la corruption endémique du régime déchu et en désignant des procureurs et des tribunaux anticorruption chargés d'enquêter, puis de juger et de condamner une centaine de hauts fonctionnaires fujimoristes (civils et militaires). Valentín Paniagua a également formé une « commission de la vérité » pour enquêter sur les violations des droits humains commises pendant la guerre interne (1980-2000). Cependant, la principale mission de son gouvernement a été d'organiser la tenue d'élections générales libres et équitables.

En 2001, l'économiste Alejandro Toledo a remporté l'élection présidentielle en promettant de renforcer les institutions démocratiques et de poursuivre les politiques économiques néolibérales. Ce gouvernement a profité d'une forte croissance économique fondée sur l'exportation des produits de base péruviens. Pour ce faire, il a encouragé la mise en œuvre de divers projets d'agro-exportation et d'extraction de matières premières, quitte à multiplier les conflits environnementaux (principalement liés à l'exploitation minière). Le Pérou a également signé une série d'accords de libre-échange avec différents partenaires commerciaux afin de promouvoir l'activité économique. Le leadership du président Toledo était caractérisé par la frugalité et le népotisme, ce qui lui a valu un faible taux d'approbation au sein de la population (8 % en avril 2005[8]).

[6] A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, *op. cit.*, pp. 396-400.

[7] J. Cotler et R. Grompone, *El Fujimorismo : ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

[8] Voir le rapport d'Apoyo Consultoría, Vol. 6, n° 78, 17 juillet 2006, p. 2.

Alan García et l'Apra sont revenus au pouvoir en 2006. Cependant, le gouvernement García était foncièrement différent de celui des années 1980. Son second mandat a été marqué par une libéralisation radicale de l'économie, portant la croissance du PIB à 7,2 % en moyenne. Cette dynamique a entraîné une multiplication des conflits sociaux qui ont été durement réprimés, notamment à Bagua en 2009, où trente-quatre indigènes et vingt-quatre policiers ont été tués.

Par ailleurs, le gouvernement apriste a promu la construction d'infrastructures et a initié la réforme de la fonction publique (loi « Servir »). Enfin, il a également créé le ministère de la Culture, introduit l'évaluation obligatoire des enseignants et approuvé le nouveau Code civil qui visait à alléger la charge procédurale du pouvoir judiciaire.

En définitive, malgré un bilan économique assez enviable, le second gouvernement García a été impliqué dans de nombreux scandales (corruption, clientélisme et distribution de prébendes). Comme lors de son premier mandat, Alan García n'a obtenu que de faibles taux d'approbation (27 % en février 2011)[9]. Ce mécontentement a conduit les électeurs à appeler de leurs vœux un virage politique et idéologique.

Une alternance en trompe-l'œil

En 2011, Ollanta Humala, lieutenant-colonel retraité d'origine quechua a remporté les élections. Ce nouveau président de gauche a suscité de nombreuses attentes, en particulier chez les plus vulnérables. Mais il s'est finalement aligné sur le centre gauche et a décidé de poursuivre la politique économique néolibérale de ses prédécesseurs. Le gouvernement a toutefois multiplié les programmes sociaux pour tenter de réduire les inégalités socio-économiques. Il a ainsi créé le ministère de l'Inclusion sociale, qui a considérablement renforcé les programmes de transferts conditionnels en espèces pour les populations les plus vulnérables (principalement les personnes âgées et les enfants). Le nombre de bourses a également été revu à la hausse.

Cependant, les conflits sociaux (principalement liés aux projets miniers) ont connu un tournant avec le conflit de Conga (Cajamarca) en 2012. Dès lors, plusieurs grands projets d'investissements miniers ont commencé à être bloqués en raison de l'intensification des protestations locales. Dans le même temps, la croissance économique a continué de ralentir du fait de la stagnation des prix et de la baisse de la demande en minerais péruviens. Enfin, le gouvernement Humala a lui aussi été impliqué dans une série de scandales de corruption, de clientélisme et de népotisme, concernant entre autres le rôle politique de la première dame Nadine Heredia. La cote de popularité du président était encore plus faible que celle de ses prédécesseurs (10 % en juin 2015)[10]. La déception causée par le médiocre gouvernement Humala a ouvert la voie au retour de la droite au pouvoir.

[9] Sondage de l'Institut de l'opinion publique de l'Université pontificale catholique du Pérou (PUCP) du 10 février 2011.

[10] Sondage réalisé par GFK le 28 juin 2015 pour le journal *La República*.

L'économiste néolibéral Pedro Pablo Kuczynski a ainsi remporté les élections de 2016 avec à peine quarante mille voix d'avance sur sa rivale Keiko Fujimori. Il a rapidement été confronté à un sérieux problème de gouvernance, car il ne disposait que d'une minorité au Parlement (dix-huit membres). Le pouvoir législatif était sous le contrôle de l'opposition fujimoriste, qui détenait soixante-douze des cent trente sièges du Parlement. Dans les années qui ont suivi, la scène politique péruvienne a été marquée par une forte polarisation et ébranlée par le scandale Odebrecht[11]. Les manœuvres politiques et cette confrontation permanente a entraîné de multiples changements ministériels, la démission du président Kuczynski, l'annulation de la grâce d'Alberto Fujimori et l'arrestation de Keiko Fujimori. Le 23 mars 2018, le vice-président Martín Vizcarra a succédé à Pedro Pablo Kuczynski, alors que le pays était secoué par un scandale de corruption impliquant l'ensemble de la classe politique et du pouvoir judiciaire. Il a fait preuve d'un grand pragmatisme dans la résolution d'une série de crises : il a affronté un Parlement qui lui était largement hostile jusqu'à sa dissolution constitutionnelle en 2019, il a fait approuver plusieurs réformes politiques et il a affronté l'épidémie de Covid-19 qui a durement frappé le pays. Ce leadership pragmatique lui a valu un large soutien populaire : sa cote de popularité a atteint 82 % en mai 2020[12]. Toutefois, malgré les efforts déployés pour lutter contre la corruption, son gouvernement n'a pas été épargné par divers scandales de clientélisme et de corruption. En novembre 2020, Martín Vizcarra a été déchu de la présidence par le nouveau Parlement pour cause de suspicions de corruption. Au bout d'une semaine frénétique, le nouveau président du Parlement, Francisco Sagasti, a été désigné pour achever le mandat présidentiel de Pedro Pablo Kuczynski jusqu'au 28 juillet 2021 (le jour de la fête du bicentenaire de l'independance péruvienne).

Au cours des quatre dernières décennies, la démocratie péruvienne a connu un processus d'apprentissage difficile, alternant avancées et revers. Depuis des années, les niveaux de satisfaction et de soutien à la démocratie exprimés par les Péruviens sont parmi les plus bas de la région (respectivement 28 % et 49,3 %[13]). Le poids de la corruption, le sentiment d'insécurité des citoyens, les inégalités socio-économiques, les faiblesses institutionnelles, le trafic de drogue et le manque de justice, entre autres, sapent la confiance de la population dans la capacité de la démocratie à résoudre ses principaux problèmes. La crise de la Covid-19 a attisé le mécontentement des citoyens face aux carences institutionnelles de l'Etat péruvien, ce qui pourrait ouvrir la voie à un nouveau leader populiste ou autoritaire. Les élections présidentielle et législatives conjointes de 2021 seront l'occasion de voir si les Péruviens ont appris à protéger leur régime démocratique.

[11] Affaire de corruption entre l'entreprise de BTP brésilienne Odebrecht et diverses personnalités politiques, notamment des chefs d'Etat, principalement latino-américaines.

[12] Sondage réalisé par Datum Internacional le 5 mai 2020 pour le journal *Perú 21*.

[13] Voir le rapport du Lapop, « Estudio de la cultura política de la democracia en Perú », Vanderbilt University, août 2019, **www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf**

Pour citer ce chapitre : Gustavo Pastor, « Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020) », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].