



La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril

Adriana Urrutia

► To cite this version:

Adriana Urrutia. La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril. David Recondo (dir.). Amérique latine. L'Année politique 2023, Amérique latine. L'Année politique 2023, , pp.15-20, 2024, <10.25647/etudesducri.271-272.03>. <hal-04419231>

HAL Id: hal-04419231

<https://sciencespo.hal.science/hal-04419231v1>

Submitted on 26 Jan 2024

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 CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril

par Adriana Urrutia

En Amérique latine, le Pérou illustre aujourd'hui l'une des formes possibles d'effondrement du système démocratique et incarne, en raison de la récession démocratique qui s'y produit¹, ce que l'indice global de la démocratie établi par *The Economist* qualifie de régime hybride². Un citoyen sur deux soutiendrait un régime autoritaire plutôt que la démocratie³⁴ et 91 % expriment leur insatisfaction à l'égard de cette dernière⁵. Par ailleurs, 82 % des citoyens désapprouvent le travail de la présidente Dina Boluarte et 90 % celui du Congrès de la République⁶. La défiance des citoyens à l'égard de leur régime peut s'expliquer par la performance de ce dernier.

Comment la démocratie péruvienne est-elle devenue un régime non représentatif ? Six principaux facteurs expliquent le processus de détérioration démocratique au Pérou : 1) l'érosion de l'institution présidentielle ; 2) la délégitimation des processus électoraux et la polarisation sociale ; 3) les inégalités structurelles et leur politisation ; 4) l'effondrement du système des partis et sa transformation en plateformes de gestion des intérêts personnels ; 5) l'action collective et sa difficile transformation en action publique ; et 6) la transformation du système d'équilibre des pouvoirs en un système de représentation conflictuelle qui a creusé le fossé entre les élites politiques et les citoyens.

Le Pérou ne traverse pas une crise passagère : la manière dont la démocratie s'y construit au XXI^e siècle porte en elle les caractéristiques mêmes de son échec.

L'institution présidentielle et son érosion progressive

Sur les dix présidents élus au Pérou au scrutin présidentiel (comme présidents ou vice-présidents) depuis 1990, sept sont soit en prison (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo et Pedro Castillo), soit inquiétés dans différentes enquêtes pour corruption (Ollanta Humala,

¹ Corporación Latinobarómetro, « Informe 2023, La recesión democrática en América Latina », Santiago de Chile, 2023 (www.latinobarometro.org/lat.jsp).

² Depuis 2006, *The Economist* publie chaque année l'indice global de la démocratie, établi selon cinq critères : 1) le processus électoral et le pluralisme, 2) le fonctionnement du gouvernement, 3) la participation politique, 4) la culture politique et 5) les libertés civiles. En fonction de l'évaluation de chacune de ses variables, chaque pays est ensuite classé dans l'un des quatre types de régime suivants : « démocratie complète », « démocratie imparfaite », « régime hybride » ou « régime autoritaire ». The Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2022 : Frontline democracy and the battle for Ukraine », *The Economist*, 2022 (www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/).

³ N. Lupu, M. Rodríguez et E. J. Zechmeister (dir.), *El pulso de la democracia*, Nashville, LAPOP, 2021 ; J. Carrión, P. Zárate et F. Zeichmester, *Cultura Política de la Democracia en Perú y las Américas, 2018/19 : Tomándole el Pulso a la Democracia*, Nashville, LAPOP, 2020.

⁴ J. Carrión, P. Zárate et F. Zeichmester, *op. cit.*

⁵ Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*

⁶ Instituto de Estudios Peruanos, « IEP Informe de Opinión. Setiembre 2023 », Lima, 2023 (<https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-setiembre-2023/>).

Pedro Pablo Kuczynski, Martin Vizcarra et Alan García, aujourd'hui décédé) dans le cadre de l'affaire Lava Jato⁷. L'emprisonnement de ces dirigeants politiques est le reflet de la réduction de la classe politique qui opère comme un triple mécanisme d'affaiblissement de la démocratie : le premier est la judiciarisation de la politique, qui ne résout pas le problème de la corruption institutionnalisée ; le deuxième est l'effondrement de la direction partisane ; et le troisième est l'effritement de la confiance citoyenne dans un pays où l'exercice de la politique est personnalisé.

Au cours de la dernière année, malgré l'absence de liens apparents avec les institutions parallèles qui constituent l'engrenage de la corruption (réseaux de grande corruption, activités illégales, courtiers de la petite corruption), l'actuelle présidente n'a pas inversé la tendance à l'affaiblissement de la figure présidentielle. Le 7 décembre 2022, Dina Boluarte est devenue la première femme à occuper le poste de présidente de la République, en application du mécanisme constitutionnel de la succession actionné par le Congrès de la République après le coup d'Etat manqué et la destitution de l'ancien président Pedro Castillo. Le jour de son investiture, une mobilisation sociale a été convoquée, qui a pris le nom de « Prise de Lima ». Bien qu'elle ne visait initialement qu'à manifester contre le Parlement, ses revendications se sont multipliées au fil des heures. Presque immédiatement, les citoyens mobilisés ont exigé la démission de Boluarte, jugée illégitime et usurpatrice. Les manifestations ont progressivement pris de l'ampleur au niveau national, tout d'abord à Lima, la capitale, puis dans les régions d'Apurímac, Cusco, Arequipa, Ica, Ayacucho et Puno. Le 11 décembre 2022, la répression policière s'est soldée par la mort de plusieurs manifestants qui occupaient l'aéroport de la ville d'Abancay dans la région d'Apurímac. Le nombre de victimes a augmenté dans les semaines qui suivirent. En février 2023, le Défenseur du peuple (la Defensoría del Pueblo) a signalé la mort de 49 Péruviens liée à la réponse policière et militaire aux manifestations des trois mois passés. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a estimé que les forces de l'ordre avaient été excessivement violentes et que leurs actions avaient engendré ce que Human Rights Watch a qualifié de « détérioration mortelle » de la démocratie⁸.

Dans ce système personnaliste, les morts et l'absence visible de conséquences politiques, due à la dilution des responsabilités et au défaut d'enquêtes publiques après les mobilisations, ont sapé la crédibilité et la légitimité de la présidente aux yeux de nombreux citoyens, affaiblissant de ce fait la gouvernabilité du pays et aggravant sa régression démocratique.

Délégitimation des processus électoraux et polarisation sociale

Le processus électoral de 2021 a eu deux conséquences majeures qui ont affecté la démocratie sur le long terme. La première est la décrédibilisation progressive des instances électorales et des organismes de contrôle comme le Conseil national de justice. La seconde est l'institutionnalisation de la polarisation sociale.

⁷ Vaste opération judiciaire et policière ouverte au Brésil en 2014 contre la corruption et le blanchiment d'argent.

⁸ Human Rights Watch, « Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú », 2023 (www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el).

Pour sa troisième candidature à la présidence – et après avoir refusé de reconnaître les résultats des élections de 2016 et orchestré la confrontation entre les pouvoirs législatif et exécutif entre 2016 et 2021 –, Keiko Fujimori a perdu en 2021 contre Pedro Castillo avec un différentiel d'un peu plus de 44 000 voix. Elle s'est empressée de crier à la fraude électorale. De nouveaux porte-parole sont apparus, et le fujimorisme a inventé le concept de « fraude au bureau de vote » (*fraude en mesa*), une forme présumée de fraude dont se seraient rendus coupables les membres des bureaux de vote – choisis au hasard au Pérou – en remplissant de faux bulletins pour assurer la victoire du candidat de leur choix. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont réfuté cette thèse sur la base des preuves recueillies, mais le doute s'est installé. Dans un pays où 83 % des citoyens pense que l'on ne peut pas faire confiance à son prochain⁹, cette méfiance généralisée s'est répercutée sur le terrain politique, sapant la confiance portée aux institutions : un électeur sur trois dit croire qu'il y a eu fraude¹⁰. Les personnes à la tête des organes électoraux ont subi des agressions physiques et verbales. La confiance envers les institutions électorales est rompue. Dans ce contexte, le Parlement a cherché en 2023¹¹ à réformer l'article 99 de la Constitution afin que les responsables des autorités électorales puissent être mis en examen pour corruption et atteintes à la légitimité des institutions démocratiques, permettant de ce fait une certaine ingérence parlementaire dans ces organismes.

La deuxième conséquence est la manifestation, à l'annonce des résultats du premier tour, de forces endogènes de polarisation : le racisme, le classisme, les *fake news*, les critiques anti-establishment, entre autres.

La polarisation de la campagne a renforcé les imaginaires prégnants au sein de la société péruvienne. Selon une étude réalisée par l'association Transparencia, l'emploi récurrent de mots tels que « caviar », « droite brute et agressive », « rouges » et autres expressions violentes dénotent son incapacité à reconnaître ceux qui pensent différemment comme des interlocuteurs politiques légitimes. Le pays semble gagné par l'« antipolitique »¹², une inflation des discours de haine et la violence sexiste sur les réseaux sociaux, rendant impossible la construction d'un dialogue démocratique.

Les inégalités structurelles et leur politisation

Au Pérou, avant la pandémie de covid-19, un habitant sur cinq vivait en situation de pauvreté. Dans les zones rurales, un sur quatre n'avait pas accès à l'eau potable à son domicile. Dans un pays où plus de la moitié de la population a moins de 25 ans, seul un jeune sur trois peut accéder à l'enseignement supérieur, et les jeunes nés dans les zones

⁹ IPSOS, « Confianza interpersonal en el mundo », mars 2022 (www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Global%20Advisor%20-%20Confianza%20Interpersonal%202022_1.pdf).

¹⁰ Instituto de Estudios Peruanos, « IEP informe de opinión. Julio 2021 », Lima, 2021.

¹¹ En novembre 2023, le projet de loi était toujours en attente de discussion au sein de la commission de Constitution du Congrès.

¹² Le terme antipolitique est utilisé au Pérou pour faire référence à des pratiques que les acteurs politiques mettent en place dans le but de favoriser leurs intérêts personnels et qui portent atteinte à la légitimité démocratique. Le terme a été discuté dans le livre de C. I. Degregori, *La década de la antipolítica : Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

rurales ont trois fois moins de chances d'accéder à une université ou à un établissement d'enseignement supérieur que ceux nés dans les zones urbaines. Par ailleurs, sept Péruviens sur dix travaillent dans l'économie informelle. Ces quelques chiffres laissent entrevoir les inégalités qui caractérisent ce pays¹³.

Ces inégalités ont façonné la société depuis la construction de l'Etat péruvien au début du XIX^e siècle, et les politiques menées depuis lors n'ont fait que les renforcer. Le néopopulisme de Fujimori (1990-2000), le caudillisme d'Alan García (2006-2011) et de Martin Vizcarra (2018-2020), la technocratie d'Humala (2011-2016) pour favoriser l'inclusion sociale, le slogan de campagne « Plus de pauvres dans un pays riche » de Pedro Castillo témoignent de cette tendance des dirigeants politiques péruviens à construire leur programme sur la question des inégalités. Et la désaffection à l'égard de la démocratie s'explique notamment par leur incapacité à les résorber une fois au pouvoir. Leur inaptitude à tenir leurs promesses de campagne relatives à l'amélioration des conditions de vie, à remédier aux défaillances de l'Etat et à combattre la corruption désillusionne les citoyens qui ne voient pas leurs perspectives de vie évoluer, ni l'action collective déboucher sur des changements réels.

L'effondrement du système des partis

Depuis l'irruption d'Alberto Fujimori sur la scène politique, le Pérou a connu ce que la littérature a appelé un effondrement du système des partis. Dans les années 1990, des mouvements politiques sont apparus avec un discours anti-establishment qui s'est avéré très efficace pour attirer les électeurs mécontents de la politique traditionnelle. A cela s'ajoutent les nombreux effets pervers des règles électorales, comme le vote préférentiel, un mécanisme suivant lequel l'électeur ne vote pas pour une liste lors des élections parlementaires, mais pour les individus inscrits sur cette liste, ce qui fait que les campagnes électorales ne sont pas collectives mais individuelles. Les individus d'un même groupe peuvent ainsi être amenés à rivaliser pour accéder à des postes de pouvoir. L'ancien président Vizcarra a tenté d'y remédier dans le cadre de sa réforme politique, mais celle-ci n'a pas abouti. Etant donné le faible niveau de militantisme, les partis ont mis en place des mécanismes fondés sur l'échange de différents types de capitaux (argent, faveurs, ressources humaines pour rester compétitifs) afin de tirer parti de cette situation et sont devenus des « mères porteuses » ou des « coalitions d'indépendants »¹⁴.

Ce système conditionne non seulement les campagnes électorales, mais aussi les comportements au Congrès. Après les élections de 2021, dix partis sont entrés au Parlement, formant neuf groupes parlementaires ; en septembre 2023, ils étaient quatorze. Cette multiplication est le résultat des divisions internes des différentes formations politiques. Les partis ne sont pas des véhicules de représentation politique, ils se sont transformés, de fait,

¹³ Tous les chiffres ont été calculés à partir des données de l'Enquête nationale sur les conditions de vie et la pauvreté (ENAHPO) 2022 de l'Institut national de statistiques et informatique (INEI). Elles sont disponibles en ligne sur le site : http://webinei.inei.gob.pe/anda_inEI/index.php/catalog/759

¹⁴ M. Zavaleta, *Coaliciones de independientes : Las reglas no escritas de la política electoral*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2022.

en machines à gérer des intérêts particuliers. La dynamique antiréforme et anti-intérêt public se reflète dans les votes visant à empêcher la continuité de réformes telles que celles relatives à la qualité de l'enseignement supérieur universitaire, à la vie politique, à la législation environnementale (plusieurs membres du Congrès sont impliqués dans l'exploitation minière et forestière illégale) et, en général, à la qualité des propositions réglementaires.

L'action collective et sa difficile transformation en action publique

Outre l'incapacité des partis actuels à représenter les intérêts des citoyens, les actions collectives au Pérou ne se sont pas traduites en action publique en raison de l'absence de mécanismes d'institutionnalisation des demandes issues des manifestations. L'action collective est devenue exclusivement un espace d'expression du mécontentement. Depuis 2011 (et sans compter les manifestations de décembre 2022-début 2023), plus de quinze grandes mobilisations citoyennes ont eu lieu dans différentes régions du pays et dans la capitale. Leurs enjeux étaient de trois types : les droits politiques, les droits fondamentaux (tels que l'éducation, le travail, la santé) et les biens collectifs¹⁵. Ces mobilisations constituent rarement des espaces propices à la construction d'agendas représentatifs ou à l'émergence de nouveaux leaderships politiques. Pedro Castillo fait peut-être figure d'exception en la matière : avant de devenir candidat, il a été porte-parole d'une grève nationale d'enseignants en lutte contre la réforme visant à instaurer un système méritocratique en créant un corps professionnel dans l'enseignement fondamental. L'exercice du droit de manifester pacifiquement est remis en question par l'usage de la violence contre les manifestants ; la participation des citoyens est réprimée et aucune sphère publique ne peut émerger pour permettre l'expression des demandes locales par le biais de formes de participation non institutionnalisées. A cela s'ajoute la difficulté d'articuler les diverses composantes de la société civile au sein d'une plateforme transcendant les agendas spécifiques et élaborant un agenda démocratique plus global.

La transformation du système d'équilibre des pouvoirs

Au cours de la dernière décennie, le système de séparation et d'équilibre des pouvoirs s'est transformé en un système de persécutions et de vengeances politiques entre les différentes branches du gouvernement, et entre celles-ci et les institutions de contrôle.

Tout d'abord, la détérioration institutionnelle du Pérou a commencé – ou s'est aggravée – avec la confrontation entre l'exécutif et le législatif. En 2016, le fujimorisme a obtenu une majorité parlementaire significative : sur les 130 sièges du Parlement, 73 étaient occupés par des membres du parti Force populaire. Dès lors, l'opposition pro-Fujimori a mis à profit cet espace parlementaire pour affronter Kuczynski et son gouvernement. Les ministres ont été appelés à se présenter devant le Parlement pour justifier des décisions prises pendant

¹⁵ A. Urrutia, « La colère citoyenne : les jeunes et la mobilisation sociale dans les dynamiques de la démocratie péruvienne entre 2012 et 2021 », in J. Chassin, E. U. Carreno et A. Morenas (dir.), *Le Pérou, des citoyens en quête de République*, Paris, L'Harmattan, 2023, pp. 235-260.

leur mandat, et certains ont fait l'objet de procédures d'*impeachment*. La rotation ministérielle forcée a contribué à affaiblir la capacité de réaction de l'Etat et a eu de lourdes conséquences sur la pérennité des réformes et la fourniture des services publics.

A cela s'est ajoutée la confrontation entre le pouvoir judiciaire et les anciens représentants de l'exécutif, dans laquelle les autorités anticorruption ont été accusées d'abuser de certains mécanismes tels que la détention préventive.

Toutefois, au cours de cette année 2016, les tensions les plus graves ont été observées entre le pouvoir législatif et les institutions de contrôle. Ici, on assiste à une tentative de prise de contrôle des pouvoirs exécutif et judiciaire par le pouvoir parlementaire par le biais de la nomination à certains postes clés de l'appareil étatique. Le bureau de l'ombudsman a été la première institution visée par la coalition parlementaire fujimoriste qui a nommé à sa tête une personne dépourvue des compétences requises pour occuper ce poste. Au cours du second semestre 2023, le Parlement a cherché à révoquer les membres du Conseil national de justice, institution autonome chargée de nommer les autorités électorales et garante de l'éthique du système judiciaire et d'autres organismes étatiques.

Cet affaiblissement institutionnel érode les fondements du système démocratique, rendant très difficile la reconstruction d'un régime qui représente les citoyens. Les caractéristiques du processus péruvien pourraient peut-être servir de paramètres pour identifier les déterminants de l'échec démocratique des pays latino-américains. Au niveau national, la question qui se pose est : « Qui pourra nous sauver ? ». La réponse est de plus en plus complexe dans une société où les structures sociales entravent non seulement l'innovation, mais aussi la possibilité de créer de nouvelles façons d'exercer le pouvoir. L'espoir réside peut-être dans une nouvelle génération de femmes et d'hommes politiques qui auront la lourde tâche de restaurer la confiance des Péruviens envers les institutions politiques.

Pour citer ce chapitre : Adriana Urrutia, « La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].