

Après les transitions:

Vers une démocratie (plus) participative en Amérique Latine?

Olivier Dabène *

Les transitions vers la démocratie qui sont intervenues en Amérique Latine dans les années 80¹ ont majoritairement été analysées par la littérature comme le produit incertain de négociations entre élites. Les militaires auraient rationnellement décidé d'abandonner le pouvoir pour ne pas avoir à gérer la crise de la dette, non sans avoir pris des précautions leur assurant impunité et ressources économiques.

Cette insistance sur le caractère pacté des transitions a été rétrospectivement critiquée au vu des images de foules réclamant la démocratisation dans les pays d'Europe Centrale et Orientale. On a alors souligné à quel point les paradigmes dominants dans les explications des changements de régime reflétaient des préoccupations extra-scientifiques: dans les années 60, les structures socio-économiques condamnaient la démocratie et permettaient de comprendre les coups d'État; dans les années 80, le rôle d'élites éclairées expliquait les retours à la démocratie. Cette façon de recourir à des variables différentes pour rendre compte d'évolutions politiques non désirées dans un cas, ou désirables dans l'autre, révélait un biais méthodologique discutable.

Toutefois, concernant les années 80 en Amérique Latine, force est de constater que le paradigme élitiste collait bien à la réalité: le retrait

* Professeur à l'Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence. olivier.dabene@wanadoo.fr

¹ Pour une information plus détaillée, cf. Olivier Dabène, *Amérique Latine. La démocratie dégradée*, Complexe, Bruxelles, 1997 et Olivier Dabène, L'état de la démocratie en Amérique Latine, dans Christophe Jaffrelot (dir.), *Démocraties d'ailleurs*, Khartala, Paris, 1999.

progressif des militaires de la vie politique, à partir de la fin des années 70, a été partout négocié. En ce sens, les démocratisations ont bien été octroyées “par le haut” et non conquises “par le bas”. Des nuances doivent cependant être apportées parce que, dans certains pays, des mouvements sociaux puissants ont accompagné les transitions. Mais même dans ces pays, le passage à la démocratie a eu ensuite des effets démobilisateurs car, dans un premier temps, la participation politique constitue un mode d’expression nouveau et prometteur. L’installation de la démocratie a pourtant très vite déçu et les mouvements sociaux se sont réaffirmés contre les réformes économiques néolibérales qui ont accompagné les transitions. Ce n’est alors pas seulement l’arrêt des réformes structurelles qui est réclamé mais aussi une participation politique élargie qui permette aux acteurs sociaux de peser sur les choix politiques. On voit à cette occasion émerger de nouveaux acteurs sociaux et de nouvelles figures politiques. Cette demande de démocratie participative rencontre dans certains pays un écho favorable auprès de gouvernements qui voient dans la participation populaire et la décentralisation un dérivatif commode.

C’est cette séquence, résumée dans le tableau ci-dessous, qui va être brièvement et quelque peu schématiquement illustrée dans ce qui suit.

<i>Ordre politique</i>	<i>Chute des régimes autoritaires</i>	<i>Installation de la démocratie</i>	<i>Consolidation de la démocratie</i>
<i>Ordre social</i>	Mobilisation	Démobilisation	Remobilisation
<i>Revendications</i>	Démocratie	Arrêt des réformes	Participation politique

Transition, mobilisation et démobilisation sociale

Le débat sur la participation des acteurs sociaux aux transitions vers la démocratie est souvent posé de façon très ambiguë. Que les périodes de changement politique soient accompagnées d’intenses mobilisations, il n’y a là rien d’étonnant. Mais le lien de causalité n’est guère facile à établir entre ces mobilisations sociales et le changement de régime. Dans bien des cas, les foules n’infléchissent pas le cours des événements mais sont utilisées comme ressources par des élites engagées dans des négociations. Au fond, la meilleure preuve du rôle finalement

discret joué par les mouvements sociaux dans les transitions en Amérique Latine nous est fournie par les exemples de mobilisation n'ayant pas abouti à des démocratisations, ou ayant abouti, à l'inverse, à des conflits violents.

Trois exemples peuvent être mentionnés à titre d'illustration: le Chili, le Brésil et l'Amérique Centrale.

Au Chili, une fois passée la période de répression brutale, la dictature s'est efforcée de se doter d'une certaine légitimité. À la fin des années 70, le régime est performant au plan économique et la Constitution de 1980, approuvée par référendum, lui donne un caractère légal. Très rapidement néanmoins, cette légitimité va s'éroder, en raison des problèmes économiques que rencontre le gouvernement dès 1981. La stratégie de la légitimation par la performance économique s'avère contre-productive. La récession oblige le gouvernement à intervenir massivement dans l'économie, ce qui est en totale contradiction avec sa philosophie libérale.

En 1983, 10 ans après le coup d'État, les Chiliens ont l'impression que leur situation est pire qu'en 1973. À la question "Comment évaluez-vous votre niveau de vie aujourd'hui par rapport à celui de 1973?" ils répondent:

<i>Inchangé</i>	<i>Pire</i>	<i>Meilleur</i>	<i>Sans opinion</i>
16.8%	65.8%	12.1%	5.2%

SOURCE: Carlos Huneeus, From Dictarchy to Polyarchy: Prospects for Democracy in Chile, dans E. Baloyra (ed.), *Comparing New Democracies*, Westview Press, Boulder, 1987: 128.

Les *protestas* qui s'organisent en 1983 ne provoquent cependant pas immédiatement la chute du régime. Une des raisons se trouve dans la réponse de Pinochet à cette contestation. Après 10 ans de répression, celle-ci est essentiellement politique. Il nomme un gouvernement d'"ouverture" (*apertura*) et engage le dialogue avec les partis politiques. Ce faisant, il réussit à retarder les échéances, mais ne comble pas son déficit de légitimité. Le régime ne peut plus prétendre qu'à survivre, dans la mesure où il lui manque un projet.

L'exemple chilien montre que la perte de légitimité d'un régime et les mouvements de protestation contre celui-ci ne signifient pas sa chute. Néanmoins, l'ouverture, qui est décidée en réponse à cette érosion de soutiens, est un engrenage difficilement maîtrisable. Une fois que des espaces de participation sont octroyés aux forces partisans,

celles-ci peuvent s'exprimer et présenter une alternative. Alternative qui, à son tour, mine le peu de légitimité restant au régime autoritaire. C'est au Brésil que cette logique d'engrenage est la plus évidente. Le processus d'ouverture progressive, et constamment réversible, connu sous le nom de *distensão*, s'est accompagné d'une mobilisation populaire croissante à la fin des années 70 et dans la première moitié des années 80. Mais les militaires ont conservé la maîtrise du processus, manœuvrant au plan politique, changeant constamment les règles du jeu, et n'accédant finalement pas à ce qui constituait la revendication principale de la "rue": l'organisation d'une élection présidentielle directe (*Diretas já!* criaient des millions de Brésiliens en 1983-1984).

Que les mouvements sociaux soient trop puissants dans des pays aux ordres politiques archaïques, et la transition risque de prendre un tour différent. L'Amérique Centrale le montre bien, l'histoire est connue.

Dans les années 60-70, des changements s'y produisent, tant dans les activités agricoles qu'industrielles, qui ont pour effet de creuser les écarts sociaux. Les mouvements revendicatifs populaires en sont revigorés, et cela se manifeste de diverses manières. Le monde rural est le théâtre d'une agitation croissante qui prend la forme d'invasions de terres. Ainsi au Salvador, la proportion de paysans sans terre passe de 19.8% en 1961 à 41.1% en 1975. Cette année-la, apparaît dans les campagnes le Bloc Populaire Révolutionnaire (BPR) qui se lance trois ans après dans la lutte armée. Les mouvements sociaux urbains entrent aussi en pleine ébullition et se radicalisent. Enfin, la composante religieuse de cette lutte est déterminante, notamment au Guatemala.

Cette mobilisation sociale commune à tous les pays d'Amérique Centrale se greffe sur des trajectoires politiques particulières à chacun d'entre eux. Mais l'ensemble de la région est plongée dans une crise grave dans les années 80, qui donne au processus de transition un aspect particulièrement dramatique, avec un coût humain gigantesque et un changement de régime contrôlé par les militaires et la communauté internationale. Ce qui ne signifie au demeurant pas que la mobilisation sociale ait été absente. Tout au contraire elle a été un facteur clef de l'avènement de la paix.

Une fois la démocratie installée, la mobilisation change de registre. La principale revendication satisfaite, les mouvements sociaux entrent momentanément en crise, alors que la participation électorale apparaît comme un vecteur de défense des intérêts. Lors des premières

élections concurrentielles, qualifiées souvent de fondatrices, la forte participation électorale témoigne d'un soutien enthousiaste au changement de régime. Il s'agit d'un vote en faveur de la démocratie, l'expression d'une croyance en l'utilité de l'acte de vote, après des décennies d'élections truquées. Le rétablissement de procédures électives concurrentielles et la reconstruction de scènes politiques a bien pour conséquence d'affaiblir cette démocratie "par le bas" qui s'était consolidée dans la résistance à l'oppression et la misère.

Mobilisation et participation politique

Mais à peine installées, les démocraties latino-américaines déçoivent, car les populations s'appauvrissent dans les années 80 et les classes politiques ne semblent pas prendre en compte les problèmes sociaux.

Le syndicalisme, les associations de femmes ou de quartiers, le mouvement indien et d'autres mouvements collectifs connaissent alors un impressionnant regain de vigueur poussant certains analystes à voir dans les réseaux associatifs une nouvelle structure de représentation pour les secteurs populaires². Du Mexique au Brésil ou à l'Argentine, une certaine presse souligne à l'envie la renaissance de la société civile face à la corruption de la classe politique, dans le sillage de Chico Mendes, défenseur assassiné de l'Amazonie au Brésil, ou du Commandant Marcos prenant la défense des Indiens du Chiapas et réclamant la démocratisation du Mexique.

On peut contester la généralité du phénomène, mais il est vrai que les mêmes situations de misère et de surdité des classes politiques, qui avaient poussé les sociétés civiles à s'organiser pendant la période des dictatures, se retrouvent aujourd'hui dans certains pays.

De ce point de vue, l'exemple de la Colombie est intéressant, quoique certainement extrême. Dans le contexte d'une guerre sans fin, mettant aux prises l'armée, les guérillas et les groupes paramilitaires sur fond de narcotrafic, la population, victime de massacres, s'organise. Du combat des femmes pour la vie dans la lointaine région bananière du golfe d'Uraba, au nord-ouest de la Colombie, et notamment du Maire d'Apartado, Gloria Isabel Cuartas Montoya, à celui des habitants de la

2 Douglas Chalmers *et al.*, *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, New York, 1997.

capitale, c'est bien l'ensemble de la population qui exprime son désir de paix en cette fin d'années 90.

On voit ainsi proliférer les initiatives "civiques" pour la paix: Programme pour la Paix des Jésuites; Réseau de Paix (Redepaz); Comité de Recherche de la Paix; Commission Nationale de Conciliation; Mandat pour la Paix; Destin Colombie; Organisation pour la Paix; Propositions du Patronat, etc.

Certaines de ces initiatives se manifestent de façon spectaculaire. Ainsi, le 26 octobre 1997, à l'occasion d'élections locales, le Mandat pour la Paix, la Vie et la Liberté organise un référendum parallèle qui recueille 10 millions de voix. Autre exemple, le 19 mai 1998, des milliers de Colombiens convergent vers la place Bolívar de Bogotá pour rendre hommage à deux "défenseurs des droits de l'homme" assassinés. À cette occasion, le président de l'Association Nationale des Industriels et celui de la Centrale Unitaire des Travailleurs, s'embrassent et affichent leur volonté commune de mettre un terme aux affrontements. De fait, 75 organisations venaient de se réunir pour fonder un Front Social élargi, afin de travailler pour la paix. La presse n'a pas manqué de souligner cette illustration de la puissance de la société civile colombienne³.

Cette mobilisation exceptionnelle pour la paix peut-elle être durable? L'exemple de l'Amérique Centrale permet d'en douter. Si la société civile a été associée aux efforts de paix, sa mobilisation a rapidement faibli. Elle ne saurait donc servir de support à la naissance d'une démocratie par le bas.

Il convient toutefois de remarquer que cette ébullition des sociétés civiles rejoint, dans certains cas, une préoccupation des gouvernements concernant la "gouvernance".

Dans plusieurs pays, la décentralisation administrative s'est accompagnée d'un effort pour stimuler la participation politique des citoyens. Ainsi, en Bolivie, le Président Sánchez de Lozada fait approuver en avril 1994 une Loi de Participation Populaire qui cherche à intégrer les populations indigènes, paysannes ou marginales des villes à la vie politique et économique du pays. L'instrument retenu est celui de la décentralisation en faveur des municipalités, qui se voient confiées la gestion directe de l'éducation, la santé, la culture, le sport et les infrastructures. La loi reconnaît, par ailleurs, toutes les formes d'orga-

3 La paz, boom social, *Cambio 16*, Colombia, 25 mai - 1 juin 1998.

nisation des communautés, indigènes et autres, en les fondant dans une catégorie unique, qualifiée d'Organisations Territoriales de Base (OTB). Dans les villes, les OTB remplacent les traditionnelles *juntas vecinales* ou associations de quartier. Chaque unité territoriale doit posséder une OTB, officiellement enregistrée dans les préfectures, avec un représentant élu, y compris selon les coutumes indigènes. Les OTB sont à l'écoute des besoins des communautés et ont pour fonction de faire des propositions en matière de prestation de services publics, puis de contrôler leur mise en œuvre.

En quelques années, plusieurs milliers d'OTB sont créées, ce qui illustre bien le dynamisme des organisations sociales dans ce pays. La loi de participation populaire a suscité une intense mobilisation sur le thème de la décentralisation. Des Comités Civiques se sont formés à travers le pays, certains défendant des positions autonomistes. En juillet 1994, une Loi de Décentralisation Administrative de l'État est à son tour promulguée qui prévoit la mise en place d'un Système de Planification Participative Municipale pour concevoir des projets de développement qui émanent de demandes sociales.

Naturellement, la mise en pratique de ces efforts de "décentralisation participative" n'est pas allée de soi. Les communautés isolées et pauvres, qu'il s'agit d'incorporer à la vie civique du pays, cultivent depuis des lustres un sentiment de méfiance, voire d'hostilité vis-à-vis de toutes les autorités administratives qu'elles jugent précisément responsables de leur marginalisation⁴. Il ne leur est guère aisé d'entrer dans une logique de partenariat avec "l'État". Par ailleurs, les autorités gouvernementales hésitent à pleinement jouer le jeu de la collaboration avec les communautés, dans la mesure où elles ne sont pas toutes convaincues de l'efficacité des mécanismes. Enfin, la participation populaire risque de jouer contre la participation électorale. Dans un pays comme la Bolivie, où l'on estime à près de 60% la part de la population rurale qui n'est pas inscrite sur les listes électorales, l'incitation à voter risque de faiblir dès lors que les décisions importantes concernant la vie quotidienne des individus peuvent être prises à la suite de délibérations communautaires. La reconnaissance de la tradition indienne de l'*ampliado*, cette assemblée où tout se discute et se

⁴ Ces difficultés sont très bien décrites par Mary Lisbeth González dans sa thèse: *Développement et démocratie participative. Le programme du PNUD et de la Banque mondiale de l'eau et d'assainissement en Bolivie*, soutenue le 29 juin 1998, à Paris III.

décide, risque en ce sens de délégitimer encore plus la vie politique nationale.

Des problèmes analogues se retrouvent dans d'autres pays ayant entrepris des réformes similaires.

En Colombie, l'article 103 de la Constitution de 1991 stipule que "les mécanismes de participation du peuple, dans l'exercice de sa souveraineté, sont: le vote, le plébiscite, le référendum, la consultation populaire, le conseil municipal ouvert, l'initiative législative et la révocation du mandat". Le 31 mai 1994, un Statut de Participation Citoyenne est promulgué par le président de la République venant préciser ces mécanismes. À cette occasion, le président César Gaviria souligne l'importance de cette loi qui fait évoluer la Colombie d'une démocratie représentative vers une démocratie participative, ajoutant "l'apparition d'organisations de femmes, de quartiers, de jeunes, d'écologistes, de coopératives, la participation des communautés indigènes et noires, et des syndicats, sont les signes que la Colombie dont nous rêvons est en train d'arriver"⁵. La participation du citoyen en Colombie va donc bien au-delà de l'acte du vote. Possibilité lui est donnée d'intervenir à trois niveaux: la formulation de propositions, à travers les référendums d'initiative populaire; la délibération sur les choix qui sont faits en matière budgétaire, grâce au "système national de planification participative"; les décisions publiques qui sont prises et leur mise en œuvre, par le biais de la possible révocation du mandat des élus. Naturellement, cette participation citoyenne s'est accompagnée d'importants transferts de ressources, sans lesquels tout effort de décentralisation demeure une coquille vide. Mais ce transfert est toujours conditionnel, en sorte que l'autonomie des collectivités locales et, par suite, l'ampleur de la participation citoyenne, s'en trouvent limitées⁶.

On peut enfin mentionner le cas de Pérou où l'évidente dérive autoritaire du régime sous la présidence de Fujimori n'a peut-être guère d'importance aux yeux de nombre de Péruviens à qui la possibilité est donnée de révoquer le mandat des élus locaux. Cette procédure, qui existe aussi, on l'a vu en Colombie, n'est pas sans rappeler le *recall* nord-américain.

Dans tous ces pays, la promotion de la démocratie participative, encouragée par les organisations multilatérales comme la Banque

5 Cité dans Juan Carlos Galindo Vacha, El estatuto de participación ciudadana ley 134 de 1994, *Universitas* 88, juin 1995.

6 Clemente Forero *et al.*, *Descentralización y participación ciudadana*, TM Editores, Bogotá, 1997.

Mondiale, est un outil pour décharger les gouvernements de leur responsabilité politique. C'est bien dans cette région que l'on rencontre les problèmes de gouvernance les plus dramatiques (situations sociales désastreuses, contraintes budgétaires, narcotrafic, guérillas, etc.). Mais pour l'heure, le surcroît de participation politique concédé à l'échelle locale ne se traduit pas par des gains d'efficacité dans le traitement des problèmes quotidiens des citoyens latino-américains.

Conclusion

La séquence mobilisation / démobilisation / remobilisation accompagnant la transition est sans doute un phénomène très général: tout changement de régime génère espoirs et déceptions –la vie politique en général suscite d'ailleurs espoirs et déceptions– ce qui amène les individus à s'impliquer dans la vie publique puis à se replier sur leur sphère privée⁷. Mais, concernant les transitions vers la démocratie en Amérique Latine dans les années 80-90, la logique de la déception a beaucoup à voir avec la conjoncture économique. De fait, l'Amérique Latine a connu une double transition vers un ordre politique plus démocratique et vers un ordre économique plus libéral. Les transitions ont constitué un délicat exercice d'économie politique qui n'a pas pris en compte les citoyens. Tel est le drame des démocratisations en temps de crise économique. Les nouvelles formes d'action collective qui s'organisent aujourd'hui s'efforcent d'y remédier. Leur tâche est immense pour deux raisons: les ressources économiques et politiques pour faire naître une démocratie par le bas qui réglerait les problèmes des citoyens sont maigres; et s'il s'agit de peser sur les politiques publiques, la crise de la représentation de la démocratie par le haut est sérieuse, et ce n'est pas la vague actuelle de néo-populisme qui permettra de la résoudre. *



7 Selon Albert Hirschman, dans *Action publique, bonheur privé*, Fayard, Paris, 1987.