POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L'AMÉRIQUE LATINE

N° 98

SOMMAIRE

YVES SAINT-GEOURS 5
L'Amérique latine dans la géopolitique mondiale

PIERRE BON 17
L'État en Amérique latine

JEAN-MICHEL BLANQUER 37
Consolidation démocratique ?
Pour une approche constitutionnelle

STEPHAN SBERRO 49
L'intégration régionale en Amérique latine :
le mythe de Sysiphe

FRANCK MODERNE 63
Les avatars du présidentialisme
dans les États latino-américains

GUY HERMET 89
L'apurement du passé

GEORGES COUFFIGNAL 103
Crise, transformation et restructuration
des systèmes de partis

HUBERT GOURDON 117
Violence, politique et armée en Amérique latine

JEAN-PIERRE BASTIAN 135
Pluralisation religieuse, pouvoir politique
et société en Amérique latine

CHRISTIAN GROS 147
Métissage et identité. La mosaïque des populations
et les nouvelles demandes ethniques

CHRONIQUES

REPÈRES ÉTRANGERS
(1er janvier-31 mars 2001)
PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
ET CÉLINE HISCOCK-LAGEOT 163

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1er janvier-31 mars 2001)
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 167

Summaries 199

REVUE TRIMESTRIELLE PUBLIÉE
AVEC LE CONCOURS DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

Pouvoirs remercie tout particulièrement Jean-Michel Blanquer pour la part déterminante qu'il a prise dans l'élaboration de ce numéro.

L'AMÉRIQUE LATINE EST ÉTUDIÉE PAR

JEAN-PIERRE BASTIAN, professeur des universités, enseigne la sociologie des religions et l'histoire de l'Amérique latine à l'université Marc Bloch de Strasbourg où il dirige le Centre de sociologie des religions et d'éthique sociale. Il a publié de nombreux ouvrages sur les protestantismes et le fait religieux en Amérique latine. Tout récemment, sous sa direction : *La Modernité religieuse en perspective comparée, Europe latine-Amérique latine* (Karthala, 2001).

JEAN-MICHEL BLANQUER, professeur de droit public, directeur de l'IHEAL (Institut des hautes études de l'Amérique latine), université Paris-III Sorbonne Nouvelle. Il a écrit notamment *Entre l'État de droit et la société de droits, l'Amérique latine à la recherche d'un concept directeur* (à paraître).

PIERRE BON, professeur de droit public à l'université de Pau et des Pays de l'Adour et directeur de l'Institut d'études juridiques ibériques et ibérico-américaines (CNRS, UMR 5058). Il est notamment l'auteur ou le coauteur de plusieurs ouvrages et de multiples articles sur le droit constitutionnel et le droit administratif espagnol, de même que sur le droit constitutionnel portugais.

GEORGES COUFFIGNAL, professeur de science politique à l'IHEAL, université Paris-III Sorbonne Nouvelle. Il a coordonné plusieurs ouvrages collectifs consacrés à l'Amérique latine : *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain* (Presses de la FNSP, 1992) ; *Los procesos de integración en América latina. Enfoques y perspectivas* (Université de Stokholm, 1996) ; *Amérique latine, tournant de siècle* (La Découverte, 1997) ; *Amérique latine 2002* (La Documentation française, 2001).

HUBERT GOURDON, professeur de science politique à l'université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines. Chargé de cours à l'IHEAL, il est l'auteur de nombreux articles et participations à des ouvrages collectifs traitant de l'Amérique latine.

CHRISTIAN GROS, sociologue, est actuellement chercheur au CIESAS de Mexico, où il occupe une chaire patrimoniale d'excellence au sein du CONACYT. Il est également professeur à l'IHEAL. Il est l'auteur d'ouvrages et d'articles français et étrangers sur les populations indigènes et les questions d'identité et de métissage. Il a récemment publié *Pour une sociologie des populations indiennes et paysannes de l'Amérique latine* (L'Harmattan, 1998) et *Políticas de la etnicidad : identidad, estado y modernidad* (Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2001).

GUY HERMET, directeur d'études à l'IEP de Paris. Il a occupé jusqu'à une date récente la chaire internationale de science politique de l'Université libre de Bruxelles. Il vient de publier un ouvrage intitulé *Les Populismes dans le monde. Une histoire sociologique* (Fayard, 2001).

FRANCK MODERNE, professeur de droit public à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne, directeur du Centre de droit public comparé des États européens, ancien directeur de l'Institut d'études juridiques ibériques et ibéro-américaines de l'université de Pau. Il a effectué plusieurs missions d'enseignement, de recherche et d'expertise en Amérique latine. Il est l'auteur ou le coauteur d'ouvrages et d'articles portant sur le droit constitutionnel et administratif des pays ibériques et ibéro-américains.

YVES SAINT-GEOURS, historien, maître de conférences à l'EHESS. Ancien directeur de l'Institut français d'études andines, il est actuellement directeur général adjoint de la Coopération internationale et du développement au ministère des Affaires étrangères.

STEPHAN SBERRO, professeur du département de relations internationales de l'ITAM (Institut technologique autonome de Mexico). Titulaire en 2000 de la chaire Alfonso-Reyes d'études mexicaines de l'IHEAL de Paris-III, il a été auparavant professeur invité de l'IEP de Paris.

YVES SAINT-GEOURS

L'AMÉRIQUE LATINE DANS LA GÉOPOLITIQUE MONDIALE

À L'ISSUE DU SOMMET DE QUÉBEC, des 21 et 22 avril 2001 qui a réuni les chefs d'États ou de gouvernement des 34 pays (sauf Cuba) des « Amériques » le cap a été fixé : c'est en décembre 2005 qu'une vaste zone de libre échange (ZLEA) unifiera l'ensemble constitué par le continent américain et les Caraïbes, soit 810 M de personnes dont plus de 500 en « Amérique latine ». Avatar supplémentaire de la doctrine de Monroe, l'Amérique marchande sera bien aux Américains, dans toutes les acceptions du terme.

Mais, cette déclaration s'est faite sur fond de manifestations antimondialisation qui, depuis l'échec de la réunion de Seattle (décembre 1999), le récent forum « alternatif » de Porto Alegre, ou la marche pacifique du sous-commandant Marcos vers Mexico, semblent venir contester le mouvement d'unification dans le « village global » que les valeurs du marché, les principes de la démocratie occidentale et les médias tendent à réaliser.

La géographie, l'histoire, les inégalités de développement, les différences ethniques mais aussi le dynamisme démographique, culturel ou religieux placent aujourd'hui l'Amérique dite latine au cœur de cette situation contradictoire. Elle est en effet profondément travaillée par des forces qui écartèlent, dans une certaine mesure, le continent :

– pour la plupart tôt configurés en États nationaux, ces pays, qui ne sont donc pas « jeunes », comme on le dit trop souvent, mais ne se sont pas pleinement réalisés en tant que nations, sont entrés à marche forcée dans la mondialisation. D'où, comme chacun en est le témoin, des tensions internes. Depuis plus d'une décennie maintenant, ces États ont en effet abandonné l'un après l'autre le modèle de développement autocentré qui fit florès dans les années soixante et soixante-dix, et

sont entrés dans un vaste réajustement (et une compétition) pour s'intégrer au mieux dans la nouvelle répartition internationale du travail et l'économie mondialisée. Cette intégration globale s'accompagne d'intégrations régionales, mais se fait au prix du déchirement maintenu ou accru de sociétés massifiées où, précisément, les anciens clivages ethniques ou sociaux sont, en quelque sorte, revivifiés entre ceux qui participent à la mondialisation et ceux qui en apparaissent comme les laissés-pour-compte.

C'est, somme toute, ce double mouvement qui marque aujourd'hui le plus nettement l'espace latino-américain : un vaste processus d'homogénéisation par le commerce, les formes politiques, la consommation culturelle, la place dans le « concert international », voire les expressions religieuses. Parallèlement, les différences s'accusent, des
6 micro-États de la Caraïbe au géant brésilien, des pays les plus pauvres comme Haïti aux grands « émergents » de l'ensemble nord-américain – auquel, au-delà de sa seule géographie, le Mexique s'est intégré –, au groupe fragile formé par le Mercosur, et, surtout, à l'intérieur des pays eux-mêmes et de leurs sociétés, traversés par l'exclusion.

C'est pourquoi, s'intéresser aujourd'hui à une géopolitique latino-américaine c'est se poser toujours la même question : cette « abstraction », comme le disait Henry Kissinger du temps du président Nixon, ce concept assez flou et inexact (la Caraïbe anglophone n'étant, par exemple, guère latine et les populations indiennes encore moins) forgé en France au XIX^e^ siècle contre l'emprise anglo-saxonne mais réinvesti depuis lors par les Latino-Américains eux-mêmes, a-t-il un sens ? un sens unificateur ? Et, si oui, lequel, dans le monde global ?

Facteurs d'Unité, Divisions Internes

Religion, culture et médias

On ne peut hélas qu'aborder superficiellement ces sujets, mais religion et culture donnent une identité forte à la population latino-américaine et n'en sont pas, loin de là, seulement le décor.

Près de la moitié des catholiques du monde se trouvent aujourd'hui en Amérique latine. Cette unité religieuse qui, jusqu'à une période récente n'a point été contestée, a donné, donne encore à l'ensemble un ciment. Pendant quelques décennies, la théologie de la libération et les mouvements de contestation de la hiérarchie et de l'ordre social ont semblé menacer de l'intérieur cette unité. Depuis une quinzaine d'années, cette faiblesse a disparu grâce à une vigoureuse reprise en

mains vaticane, mais l'Église catholique est aujourd'hui concurrencée par de nouvelles identités religieuses, essentiellement sectaires, puisant au protestantisme nord-américain du XIXe siècle, au pentecôtisme, aux cultes messianiques, voire aux formes propres qu'a toujours prises la religiosité populaire en Amérique latine. Près de 15 % de la population sont maintenant attirés vers ces « nouvelles religions », qui ne négligent pas les shows médiatiques, mettent l'accent sur l'effervescence affective et l'oralité et, ainsi, servent de lien social. Face à cette contestation, l'Église catholique, qui progresse en Amérique du Nord, n'a pas hésité, elle aussi, à revenir aux dévotions émotionnelles, à accepter les mouvements charismatiques…

Parallèlement, l'identité culturelle *latina*, jusqu'aux formes qu'on lui connaît en Europe, s'est affirmée dans son métissage puissant. Métissage confus qui réinvente des identités oubliées, mêle l'Indien, l'Africain, l'Occidental dans une reconstruction permanente… Dans ce mouvement, l'acculturation latine d'une partie des États-Unis (où les Hispaniques sont désormais la première minorité[1]) a son importance, car elle homogénéise dans une identité « hispanique » des cultures jusque-là diverses. Les médias font le reste et les grands réseaux latino-américains (Globo, Televisa…) diffusent des produits audiovisuels (dont les célèbres *telenovelas*) standardisés. L'Amérique latine, si elle est pour ses normes, sa distribution cinématographique, ses « produits » culturels sous domination des États-Unis, n'en est pas une subculture. C'est un des défis qu'elle rencontre : comment défendre, faire prospérer cette identité dans un contexte marchand ? Quant aux technologies de l'information et de la communication, elles ont été rapidement adoptées, du moins pour la partie intégrée de la population.

Paix et démocratie…

Si beaucoup de ces pays ont choisi dès le début du XIXe siècle le modèle de l'État national républicain (unitaire pour les uns, fédéral pour les autres), c'est plus récemment que, après bien des avatars qui opposèrent sans cesse aux principes de la démocratie parlementaire les réalités de pouvoirs de fait ou d'un exécutif fort, la démocratie pluraliste s'est finalement imposée. Et il est vrai qu'après les dictatures des années soixante et soixante-dix un mouvement d'indiscutable démocratisation s'est affirmé à partir du début des années quatre-vingt sans avoir,

1. 35,3 millions au recensement de 2000.

jusqu'à présent, connu de véritable entorse. Au contraire, on peut affirmer que, de la progressive normalisation chilienne à l'affirmation de l'État de droit au Pérou après les élections contestables du printemps 2000, le suffrage populaire est la norme et il est respecté. Dès 1991, l'Organisation des États américains (OEA) adoptait un mécanisme, une « clause démocratique » de traitement collectif de « difficultés » de la démocratie dans les pays membres. Ce dispositif, qui inclut des sanctions, a démontré, malgré bien des hésitations, une certaine efficacité au moment des crises au Pérou (1992 et 2000), au Guatemala (1993), en Haïti (1994), au Paraguay (1996).

Au-delà, l'élection en juillet 2000 de Vicente Fox au Mexique, première « alternance » en soixante et onze ans, a démontré que les pratiques démocratiques se banalisent, que les logiques de la compétition
8 – voire du « marché » – électorale dans des sociétés modernisées s'imposent avec la réaffirmation du système de bi ou tripartisme. Cela n'empêche en rien, par ailleurs, une crise de la représentation politique que l'état des sociétés (massifiées, déstructurées, migrantes), dont les inégalités se sont approfondies, explique en partie et qu'expriment ou ont exprimé, chacune à sa manière et dans des orientations différentes, des personnalités comme Alberto Fujimori au Pérou, Hugo Chávez[2] au Venezuela (sans parler de l'irrédentisme cubain…).

Cet espace démocratisé est, de surcroît, un espace pacifié, ne connaissant au demeurant de l'atome que le nucléaire civil. À l'exception notable de la Colombie (et de l'embargo des États-Unis sur Cuba), nul conflit interne ou externe n'empoisonne plus le continent. Au Guatemala, après trente-six ans de guerre civile, les accords de paix de décembre 1996 ont mis fin aux luttes armées en Amérique centrale.

Bien que de difficiles litiges territoriaux existent encore (Venezuela-Guyana, Venezuela-Colombie, Guatemala-Belize, Antarctique, par exemple), la paix entre l'Équateur et le Pérou, souscrite en octobre 1998, a mis un point final provisoire aux conflits de frontières en Amérique latine.

La situation géostratégique paraît aujourd'hui stabilisée. Du coup, le principal facteur de désordre semble être la drogue, de la culture au blanchiment et à la criminalité financière, qui implique, avec la communauté internationale, et notamment avec les États-Unis, d'importantes coopérations.

---

2. Le seul à avoir émis une réserve écrite au projet de ZLEA.

Le GAFI[3] inscrit sur sa liste noire certains petits États de la Caraïbe considérés comme « non coopératifs », et il est vrai que cette zone, proche du grand marché nord-américain, prise entre la crise de la banane, le caractère difficilement viable de micro-États et les tentations des paradis fiscaux, est peut-être l'aire des situations les plus délicates pour l'équilibre d'ensemble dans le monde américain.

En Colombie, et sans qu'on puisse réduire à la drogue la violence qui s'y déchaîne, existe un autre facteur de déstabilisation régionale. Motivée par l'objectif permanent de réduire l'offre de drogue pour réduire la demande, l'adoption par les États-Unis du « plan Colombie » en juin 2000, qui accorde une aide d'1,3 milliard de dollars (dont l'envoi de 500 conseillers et la fourniture de 60 hélicoptères…), donne lieu à une quasi-intervention directe, dont l'évolution sur le terrain sera dictée par les résultats… Craignant une rupture de l'équilibre des forces militaires dans la zone et une extension du conflit, les pays riverains ont marqué leur inquiétude à l'égard du plan Colombie. Ils ont préféré l'approche européenne, décidée en octobre 2000, sous présidence française, et avec une implication particulière de notre pays (qui a admis en matière de drogue le principe de coresponsabilité des pays consommateurs), d'appui aux négociations de paix entre le gouvernement et les guérillas et d'aide au développement durable. Il existe là, dans un contexte redoutable, un enjeu réel d'influence alternative pour l'ensemble européen…

Marché, dollarisation, inégalités

Après avoir illustré avec éclat le modèle économique de développement par substitution des importations et extension du secteur public, les pays d'Amérique latine ont été, à partir de l'expérience chilienne de la fin des années soixante-dix, mais surtout à partir de la fin des années quatre-vingt, le laboratoire de l'ajustement structurel et du néo-libéralisme, modèle qui a été adopté partout à la fin des années quatre-vingt (avec Salinas de Gortari au Mexique en 1989, et avec Cardoso au Brésil en 1994). Il n'est pas question ici d'en décrire les composantes (ouverture économique qui dynamise le commerce extérieur et provoque une relative désindustrialisation, privatisations, « ancrage nominal » des monnaies nationales au dollar…), mais plutôt d'en souligner quelques aspects et quelques effets :

3. Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux, créé en 1989 par le G7.

– L'espace latino-américain est désormais largement unifié par le marché[4] qui couvre tous les aspects de la vie des sociétés, y compris la culture. Dans l'ordre économique mondial qui se construit, l'Amérique latine, qui ne représente en 2000 que moins de 6 % du commerce mondial, est redevenue exportatrice de matières premières minières ou agricoles dont l'importance (et le cours) est moindre aujourd'hui que jadis. À quelques exceptions près (au Mexique et au Brésil notamment), elle ne dispose guère d'avantages comparatifs agricoles ou industriels, de capacités d'innovation et de transfert qui puissent lui donner une place recherchée. Sans être marginale, elle n'est, de ce point de vue, pas stratégique.

– Cette unification ne va pas encore jusqu'à l'adoption du dollar comme monnaie unique (encore faudrait-il que les États-Unis acceptent cette solidarité), mais c'est une tentation. Depuis la stabilisation argentine de 1991, la tendance à « l'ancrage nominal » existe, avec les perspectives d'une dollarisation quasi complète de l'économie, comme en Équateur en septembre 2000. Il est clair cependant qu'une telle tendance ne saurait se confirmer pleinement tant qu'un cadre régulateur sur les mouvements de capitaux n'est pas adopté.

– Faute d'une épargne interne suffisante, en effet, les économies sont largement dépendantes des flux de capitaux externes. Négatifs jusqu'en 1990, ces derniers sont, avec des aléas, sans cesse positifs depuis. Leur stock est aujourd'hui de l'ordre de 400 milliards de dollars. En 2000, l'Amérique latine aura reçu un peu moins de 10 % des investissements directs étrangers, soit quelque 95 milliards de dollars (dont 33 pour le Brésil). Ces investissements alimentent la croissance tout en maintenant la vulnérabilité des économies. C'est une des raisons pour lesquelles l'Amérique latine, qui est massivement endettée (800 milliards de dollars fin 1999), reste particulièrement sensible à la conjoncture internationale. Ainsi le Brésil a-t-il été immédiatement touché, après 1997, par la crise asiatique, entraînant à sa suite une partie de l'Amérique latine.

– Les inégalités ne se sont point réduites, loin de là (elles sont même, faut-il le rappeler, les plus accusées du monde), et le nouveau modèle n'a jusqu'à présent pas permis de sortir de la pauvreté une population qui, par ailleurs, continue de croître à un rythme soutenu (1,5 % par an, ce qui la fera en tout état de cause dépasser 600 millions d'habitants en

4. Il l'est aussi par les migrations économiques et, dans une certaine mesure, par l'économie de la drogue.

2020, pour beaucoup d'entre eux dans des agglomérations gigantesques). Selon la Banque mondiale, plus du tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté, près de 100 millions avec moins d'un dollar par jour. Et si, comme on l'a vu, l'espace est globalement pacifié, il n'est guère paisible. Tous les chiffres montrent en effet que, dans ce contexte, le sous-continent est la zone la plus violente du monde, violences des mégalopoles brésiliennes, violences rurales ou violence colombienne (plus de 25 000 morts par an).

– Enfin, la mondialisation a porté un coup à une construction nationale inachevée, et les identités ethniques, réelles ou reconstruites, les communautés ont repris une vigueur que la marginalité – notamment rurale – et la pauvreté ont naturellement confortée. Du zapatisme mexicain aux revendications des Indiens de Bolivie ou surtout d'Équateur (qui ont, dans une certaine mesure, provoqué la chute du président Mahuad en janvier 2000), c'est tout une problématique ethnique qui est aujourd'hui de nouveau posée en Amérique latine, à des degrés variables et avec quelque écho international…

Disparités et Intégrations

Qu'y a-t-il, en réalité, de commun entre le Brésil, pays existant depuis près de deux cents ans, dixième puissance industrielle du monde, avec 8,5 millions de km^2 et 170 millions d'habitants, et Saint-Christophe-et-Niévès, indépendant dans le cadre du Commonwealth depuis 1983 (262 km^2, 55 000 habitants) ? Selon leur taille, leur culture, leur histoire, mais aussi leur position dans la proximité géographique des États-Unis, ces États constituent de moins en moins un monde unique. Et, de fait, le processus de différenciation, à l'œuvre depuis longtemps, s'est accéléré encore avec la mondialisation, qui a, en outre, favorisé comme ailleurs dans le monde, des logiques subrégionales.

Dès 1960 était créé le marché commun centre-américain, en 1969 le pacte andin et en 1973 le Caricom caribéen. En 1980, naissait l'Association latino-américaine de libre échange (ALADI : Amérique du Sud et Mexique). Mais ces structures, qui ont été d'ailleurs revisitées plus récemment et transformées (Association des États de la Caraïbe en 1994, Communauté andine des nations en 1996…), n'eurent guère de succès dans le contexte d'alors, marqué par la construction nationale, les luttes idéologiques et le modèle de développement autocentré…

Les années quatre-vingt-dix ont totalement changé la donne, et l'on peut dire que le 1er janvier 1994 a été une date cruciale dans l'histoire

américaine. Ce jour-là entrait en vigueur l'ALENA[5], accord de libre échange nord-américain, unissant le Canada, les États-Unis et le Mexique… Cruciale parce qu'elle a fait basculer le Mexique, pays ô combien clé de l'Amérique « latine », en Amérique du Nord, pour constituer le premier marché du monde (400 millions d'habitants). Cruciale encore parce que la « frontière de verre[6] » qui sépare le Mexique des États-Unis est, dans une certaine mesure, abolie et fait apparaître nettement combien la population hispanique est forte dans ce dernier pays, combien les sociétés s'interpénètrent depuis des décennies, combien les échanges et les complémentarités sont depuis longtemps importantes. Ce véritable retournement, qui est aussi idéologique et politique, pour un pays à l'histoire glorieuse (des Aztèques à la révolution) et à l'identité forte, a des effets immédiats : croissance des échanges
12 vers et en provenance du nord (le Mexique en réalise plus des trois quarts dans cette direction), absence de sensibilité à la crise de 1998-1999 grâce à son ancrage dans l'orbite des États-Unis. Cruciale enfin, parce qu'il ne s'agit pas seulement d'un accord douanier. Des domaines comme les investissements, les services, la propriété intellectuelle, voire le droit du travail sont pris en compte[7]… Et l'intégration n'est plus seulement une affaire de circulation des marchandises, mais un véritable projet qui implique les normes juridiques, politiques et sociales, les questions de gouvernement…

Même si le Mexique a, depuis lors, voulu démontrer qu'il souhaitait diversifier ses partenaires (un accord de libre échange avec l'Union européenne est signé en mars 2000), le fait est là. La puissance de l'ALENA, premier accord nord-sud, est un premier pas capital dans la reconfiguration de l'Amérique.

Juste un an après l'ALENA, le 1er janvier 1995, entrait en vigueur le Mercosur (ou Mercosul), qui unit de façon très dissymétrique le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay dans un ensemble de quelque 216 millions d'habitants. En 1996 et 1997, le Chili puis la Bolivie s'y associaient sans y adhérer. Là encore, les effets ont été immédiats. Dès 1996, les échanges internes à la zone croissaient rapidement tandis que, après un premier accord avec l'Union européenne en décembre 1995, celle-ci devenait le premier client, le premier fournisseur, avec le quart des

5. TLCAN en espagnol, NAFTA en anglais.

6. L'expression est de Carlos Fuentes, mais la circulation libre des hommes est loin d'être acquise !

7. Ce sont les *new-issues*, voire les *brand new-issues*.

échanges, et le premier investisseur… C'est toujours le cas aujourd'hui, mais le Mercosur est un dispositif fragile : le Brésil, touché par la crise, a dévalué sa monnaie, le real, en janvier 1999, de près de 40 %, perturbant ainsi un équilibre complexe. Au début de l'année 2001, l'Argentine a plongé dans une profonde récession, doublée d'une crise financière dont il est difficile de prévoir l'issue. Le Mercosur aborde donc les échéances diverses en situation délicate, tant avec les États-Unis et l'ALENA que dans le cadre plus global de l'OMC ou plus restreint de l'Union européenne, avec laquelle une réussite aurait à l'évidence une importance stratégique pour chacun des ensembles.

L'Amérique Latine, un Acteur sur la Scène Internationale ?

Depuis l'indépendance et le rêve bolivarien, les pays d'Amérique latine imaginent (ou d'autres imaginent pour eux) des regroupements, une solidarité continentale, et les tentatives pour y parvenir ont été nombreuses.

L'Amérique connaît en effet, depuis plus d'un siècle, une certaine forme d'identité et de sécurité collective, que le « panaméricanisme » a pu illustrer depuis la création en 1890 de l'Union panaméricaine, transformée en 1948 en OEA, sous l'égide vigilante des États-Unis. Cette identité-là a connu dans les années soixante-dix une nette perte de substance.

À la conférence de La Havane (1979), en effet, onze États latino-américains rejoignaient le groupe des non-alignés, mettant en évidence les velléités du sous-continent, exprimées depuis quelques années, à jouer sur la scène internationale un rôle nouveau et particulier.

Il est vrai que les États-Unis avaient depuis quelque temps, et sous l'impulsion d'Henry Kissinger jusqu'en 1976, mis en œuvre la politique de *benign neglect* qui réduisait nettement l'importance stratégique de l'Amérique latine et en différenciait les pays et, par conséquent, les relations des États-Unis avec ces pays.

Il est vrai aussi que les pays d'Amérique latine cherchent à travailler ensemble, notamment depuis la guerre des Malouines de 1982 qui marqua une vraie rupture, dans la mesure où la solidarité du continent (y compris les États-Unis) face à l'Europe, certes plus imaginaire que réelle, éclata alors.

Mais, la « décennie perdue » des années quatre-vingt, les crises de la dette, le « retour des États-Unis » dans le sous-continent ont alors

réduit la portée de ces démarches, que l'absence de toute vraie capacité à exprimer une politique régionale n'a permis que difficilement de traduire en actes.

Pour autant, à l'instar des processus d'intégration, les forums politiques et diplomatiques se sont multipliés. Au groupe Contadora créé en 1983 pour proposer des solutions aux crises d'Amérique centrale, au Groupe de Rio[8] constitué en 1988, en passant depuis 1991 par les sommets annuels des chefs d'État ibéro-américains (incluant Cuba), les pays d'Amérique latine ont multiplié les occasions, formelles ou non, de se rencontrer et de rencontrer les autres… En juin 1999, se réunissait à Rio le premier sommet Europe-Amérique latine-Caraïbes, qui traçait les lignes – très générales encore – d'un partenariat global, incluant la culture, l'éducation, l'environnement…

Les 31 août et 1er septembre 2000, enfin, le président Cardoso du Brésil réunissait à Brasilia le premier sommet des présidents des douze États d'Amérique du Sud avec, à l'ordre du jour, la question colombienne, la défense de la démocratie, la lutte contre le blanchiment et le projet d'établir, dès 2002, une zone de libre échange entre le Mercosur et la Communauté andine des nations. Le Mercosur est, en effet, aussi une initiative politique, comme on l'a fort bien vu lors de la crise paraguayenne de 1996, puis lors de la signature, en juillet 1998, du protocole d'Ushuaia qui prévoit là aussi une clause démocratique pour les États membres. Le Brésil a du Mercosur, à n'en pas douter, une conception politique, pour aller plus loin, vers le reste de l'Amérique… Mais, événement symbolique, il apparaissait quelques semaines après la réunion de Brasilia que le Chili négociait son intégration commerciale avec l'ALENA plutôt qu'avec le Mercosur…

Conclusion : *Hub and spokes* ? Cercles concentriques ? Quelle place dans la diplomatie globale ?

L'élection du gouverneur du Texas, George W. Bush, à la présidence des États-Unis (son frère étant gouverneur de Floride), suivie, dès sa prise de fonction, d'une rencontre avec le nouveau président du Mexique, Vicente Fox, et du troisième sommet des Amériques de Québec, reprend le cours que George Bush père avait lancé en 1990 avec l'« ini-

8. Le Mexique, l'Amérique du Sud, un représentant de l'Amérique centrale, un représentant des Caraïbes.

tiative pour les Amériques », dans un contexte de recherche de nouveaux marchés. Les deux sommets de Miami (1994), où fut annoncé le projet de ZLEA, et de Santiago (1998) marquèrent des étapes dans un processus qui ralentit quelque peu pendant le second mandat de Bill Clinton et connaît donc un nouveau départ. Par cette unification continentale, les États-Unis ne mettent pas seulement en œuvre un projet commercial mais, quoi de plus normal, à travers l'adoption de normes communes, des principes de la privatisation des services publics, comme la santé ou l'éducation, un projet politique, stratégique et idéologique et souhaitent voir ainsi porter les valeurs de la société américaine. Pour autant, les choses ne sont pas faites, loin de là. Outre les oppositions internes aux États-Unis (lobbies protectionnistes, syndicats inquiets des dérégulations…), il va être pour le moins compliqué d'intégrer un espace aussi différencié, et il n'est pas certain que, pour les États-Unis, le jeu en vaille la chandelle. En dehors du Mexique, l'Amérique latine représentait seulement, en 1998, 9,5 % de leurs exportations, et 5,5 % de leurs importations. Aussi, les États-Unis, qui produisent 70 % du PIB du continent, vont-ils sans doute être tentés de concevoir cet ensemble selon le modèle, éprouvé dans leurs relations avec le reste du monde, du *hub and spokes*, du moyeu et des rayons, c'est-à-dire d'un centre hégémonique relié directement à divers ensembles qui dépendent de lui, ce qui ne correspond pas exactement à une vraie zone de libre échange et de coresponsabilité.

À l'inverse, le Brésil, autre géant, même si sa puissance est sans commune mesure[9], voudrait s'adosser au Mercosur pour construire selon une autre logique. Fondé de pouvoir de l'humanité pour son patrimoine biologique (plus de la moitié du capital de biodiversité se trouve en Amazonie), nécessairement attentif aux débats actuels sur le respect de l'environnement, sur les régulations de la mondialisation (d'où le sommet alternatif de Porto Alegre), le commerce éthique et équitable (dans une société qui reste inégalitaire), disposant d'une identité culturelle forte, de médias puissants, il est naturellement désireux d'exercer des responsabilités internationales. Le Brésil a donc comme objectif d'élaborer un espace américain où l'intégration se ferait par cercles concentriques, à partir du Mercosur, et se développerait par coalescence à la Communauté andine des nations et au reste de l'Amérique du Sud. Cet objectif se double d'un autre : dans la mondialisation, appartenir à plu-

9. Le PIB de l'ALENA es de 8 000 milliards de dollars, celui du Mercosur de 1 000 milliards.

sieurs groupes, diversifier les interlocuteurs et faire prévaloir des valeurs. C'est pourquoi le lien avec l'Europe, dicté par les échanges autant que par l'histoire ou les migrations, est si important. Le ministre des Affaires étrangères brésilien, Celso Lafer, disait avant le sommet des Amériques : « Le Mercosur est notre destin, la ZLEA est une option possible. » Reste à pouvoir le démontrer. Le Brésil paraît à la croisée des chemins.

C'est donc au Brésil et à quelques États, à l'Europe, mais peut-être davantage encore aux « acteurs » de plus en plus turbulents (même si les idéologies révolutionnaires ont été désarmées), d'une population riche de son dynamisme mais pauvre de ses inégalités, de dire comment ils entendent l'avenir.

C'est, dans ce sous-continent resté injuste, à l'évidence, affaire de questions plus globales que les rapports marchands : éducation, identité culturelle et ethnique, environnement, vie en société…

RÉSUMÉ

Le récent sommet des Amériques de Québec laisse présager la constitution d'une vaste zone de libre échange panaméricaine à l'horizon de 2005. Pour autant les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont, d'une part, très divers, et, d'autre part, traversés par des tensions internes que la pauvreté, les inégalités sociales ou ethniques, les questions liées aux identités culturelles ou religieuses entretiennent. Dans un espace conquis par les procédures démocratiques et dans le contexte d'un modèle libéral de développement économique, les pays d'Amérique latine s'engagent dans des processus d'intégration multiples et parfois concurrents. L'ALENA d'un côté et le Mercosur de l'autre dessinent une alternative pour l'avenir d'un sous-continent, qui sera aussi en première ligne pour le traitement des grandes questions « globales » : développement durable, identités culturelles…

Pierre Bon

L'État en Amérique latine

Traiter de l'État en Amérique latine se heurte à deux difficultés principales.

La première vient du nombre et de la diversité des pays concernés. Si, par Amérique latine, on entend comme à l'accoutumé l'ensemble des pays du continent américain qui sont issus des empires coloniaux espagnols et portugais et qui ont comme langue officielle l'espagnol ou le portugais (l'appellation Amérique ibérique ou Ibéro-Amérique est, dans ces conditions, plus précise et est d'ailleurs privilégiée là-bas, le terme Amérique latine n'étant utilisé qu'occasionnellement, sauf par les auteurs francophones ou anglo-saxons), c'est vingt pays qui sont concernés (Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Chili, Cuba, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, République dominicaine, Uruguay et Venezuela), ce qui est déjà beaucoup. Au surplus, leur diversité saute aux yeux à tel point qu'il serait sans doute plus judicieux de parler des Amériques latines : l'un est une île des Caraïbes alors que l'autre est perdu dans les Andes, l'un est quinze fois plus grand que la France alors que l'autre est vingt-six fois plus petit, l'un n'a pas d'armée alors que, dans l'autre, l'armée demeure fortement pesante… Dès lors, cette diversité ne condamne-t-elle pas irrémédiablement toute tentative de synthèse à la superficialité, surtout si elle n'a que quelques pages pour se développer ? La question mérite à tout le moins d'être posée.

La seconde difficulté vient du caractère amphibologique du terme État. Au sens classique du terme qui est celui de l'analyse juridique, l'État est seulement le cadre du pouvoir, le support de toutes les institutions politiques, économiques et sociales. S'en tenir à ce sens étroit revient à étudier les caractères formels de l'État sans traiter des pouvoirs

qui s'exercent en son sein, sans aborder la nature des institutions dans lesquelles il s'incarne. Aussi le terme État est-il souvent employé dans un sens plus large qui dépasse le cadre de l'analyse juridique pour intégrer des considérations socio-politiques. Souvent flanqué d'un qualificatif, il désigne alors la forme du pouvoir politique qui s'exerce dans l'État (État autoritaire ou État pluraliste, par exemple), voire la politique économique et sociale qui y est menée (État interventionniste ou État néo-libéral par exemple). Il va de soi que ce second sens du terme État élargit encore un sujet qui n'avait pas besoin, c'est le moins que l'on puisse dire, de cela. Il reste qu'un tel élargissement est indispensable sous peine de ne donner de la réalité de l'État en Amérique ibérique qu'une vision largement incomplète et, au surplus, sensiblement déconnectée d'une partie des problèmes importants du moment. C'est pourquoi on examinera d'abord les principaux problèmes que pose, en Ibéro-Amérique, l'État au sens étroit du terme avant de voir ceux qu'il pose lorsqu'il est entendu plus largement.

18

PROBLÈMES DE L'ÉTAT *STRICTO SENSU*

Si, pour le moment, on entend seulement par État le cadre juridique du pouvoir, trois questions principales se posent tour à tour. La première est d'ordre principalement historique puisqu'elle a trait à la manière dont les empires coloniaux espagnol et portugais se sont structurés en États. Les deux autres sont principalement juridiques puisqu'elles visent à aborder les problèmes spécifiques que posent, en Amérique ibérique, les deux têtes de chapitre classiques de la théorie juridique de l'État que sont l'analyse des éléments de l'État et celle de ses formes.

La structuration en États

Alors que l'ancien empire colonial portugais en Amérique du Sud a réussi à conserver son unité nonobstant l'indépendance, il n'en a pas été de même de l'ancien empire colonial espagnol qui, outre-Atlantique, s'est fractionné en près de vingt États distincts. Il n'est pas inutile de rappeler brièvement les principales étapes de ces deux processus afin de comprendre pourquoi ils ont ainsi divergé.

Dès le début du XVI^e^ siècle, c'est-à-dire peu de temps après la découverte de l'Amérique et le début de la colonisation espagnole, deux vice-royautés sont créées par Madrid, celle de Nouvelle Espagne (dont la capitale est Mexico et qui comprend tous les territoires espagnols d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale et des Antilles) et celle du

Pérou (dont la capitale est Lima et qui, outre le Panama, comprend tous les territoires espagnols d'Amérique du Sud). Au XVIII[e] siècle, deux autres vice-royautés sont créées en Amérique du Sud au détriment de la vice-royauté du Pérou dont les limites ne dépassent plus guère alors celles du Pérou actuel, la vice-royauté de Nouvelle Grenade, dont la capitale est Bogota, et la vice-royauté du Rio de la Plata, dont la capitale est Buenos Aires. En matière d'administration de la justice, chacune de ces vice-royautés est divisée en plusieurs circonscriptions et, dans chacune de ces circonscriptions, il y a un tribunal dénommé *audiencia.* Par exemple, la vice-royauté de Nouvelle Espagne comprend quatre *audiencias*, celles de Mexico, de Saint-Domingue, de Guatemala et de Guadalajara. L'importance de ces *audiencias* est décisive car, à de très rares exceptions près (celle de Guadalajara, par exemple), leur découpage préfigure celui de l'Amérique indépendante, puisque chacune d'entre elle deviendra, par la suite, un État autonome.

On sait que l'un des facteurs déclenchants de ce processus d'indépendance a été l'invasion de l'Espagne par les armées de Napoléon. La guerre qui s'ensuit provoque une vacance du pouvoir royal et, si une fraction de la bourgeoisie créole demeure fidèle à la monarchie des Bourbons, d'autres estiment que c'est là une occasion pour se détacher d'un pouvoir qui n'a en tête que les intérêts de la péninsule et dans lequel ils finissent par voir un obstacle au développement des Amériques si ce n'est à leur propre enrichissement. La Restauration (1814) ne fera qu'accélérer les choses. Ferdinand VII, loin d'accepter les changements qui s'étaient produits durant l'absence des Bourbons, abolit la Constitution libérale de Cadix, restaure la monarchie absolue et décide de reprendre en main militairement des colonies américaines en voie d'émancipation. Ce sera l'échec et, aux alentours des années 1820, parfois à la suite de luttes sanglantes contre les armées espagnoles, pratiquement toutes les *audiencias* s'érigent en États indépendants (sauf dans les Caraïbes où l'Espagne disposera encore de colonies jusqu'à la guerre de 1898 avec les États-Unis qui se soldera par la perte de Cuba et de Porto Rico).

Parallèlement ou postérieurement, des tentatives d'union entre les différents États en cours de constitution ou déjà constitués verront le jour, mais aucune ne débouchera sur un rapprochement durable. L'une des plus connues est la constitution, à l'initiative de Simon Bolívar, et en pleine guerre d'indépendance, de la Grande Colombie, formée par la Nouvelle Grenade et par le Venezuela, puis, peu de temps après et toujours à l'initiative du *Libertador*, de la Confédération andine composée

de la Grande Colombie, du Pérou, de l'Équateur et de la Bolivie. L'Amérique centrale n'est pas en reste puisque le Guatemala, le Salvador, le Honduras, le Nicaragua et le Costa Rica décident à leur tour de former la République fédérale centro-américaine. Simon Bolívar tente même de fédérer l'ensemble puisque, en 1826, il convoque en congrès à Panama les nouveaux États. Participent à la réunion des représentants du Mexique, de la République fédérale centro-américaine, de la Grande Colombie et du Pérou. Mais ils n'arrivent qu'à s'entendre sur un accord de paix et de coopération militaire qui n'est d'ailleurs pas ratifié par tous les États participants tandis que, tour à tour, la Grande Colombie, la Confédération andine et la République fédérale centro-américaine s'effondrent dans des luttes fratricides entretenues par les ambitions personnelles et les intérêts économiques divergents des membres influents de la bourgeoisie créole (voire par les visées des grandes puissances). L'immensité des distances, les difficultés nées de la géographie, les particularismes régionaux devaient faire le reste. Le découpage en une vingtaine d'États de l'Amérique espagnole était devenu une réalité.

L'histoire de l'Amérique portugaise est sensiblement différente. C'est plus tardivement que les Portugais se préoccupent de mettre en place des institutions centrales destinées à gouverner leurs possessions : ce n'est qu'en 1549 qu'est créée la charge de gouverneur général, en résidence à Salvador de Bahia, remplacé en 1714 par un vice-roi qui s'installe en 1763 à Rio de Janeiro. Lorsque l'invasion des armées de Napoléon embrase la péninsule Ibérique, le prince régent du Portugal, Jaõ, décide de quitter Lisbonne et de s'installer à Rio. Mais, lorsque la déroute de Napoléon permet que la monarchie soit restaurée à Lisbonne, il décide de rester au Brésil et fait de Rio la capitale du royaume uni du Portugal, du Brésil et de l'Algarve. Cela ne manque pas de mécontenter les Portugais de la péninsule qui pensaient que son départ n'était que temporaire et qui le pressent de revenir. En sens inverse, une bonne partie de la bourgeoisie créole lui demande de rester, à la fois pour que le Brésil ne retombe pas dans sa situation subordonnée de colonie dirigée depuis Lisbonne et parce qu'ils voient dans sa présence un gage de stabilité propice au développement des affaires. Finalement, le roi croit trouver une solution de compromis en rentrant à Lisbonne mais en laissant à Rio son fils Pedro en qualité de régent. Mais, Lisbonne traitant alors le Brésil comme si rien ne s'était passé, c'est-à-dire comme une simple colonie, le régent, fort de nombreux soutiens locaux (et de celui de la Grande-Bretagne), proclame en 1822

l'indépendance de la colonie, la transforme en empire et en devient le premier empereur sous le nom de Pedro Ier. Le roi Jaõ VI du Portugal n'étant pas enclin à combattre son fils et le Portugal n'en ayant guère au surplus les moyens, tout cela se déroule sans qu'une goutte de sang ne soit versée et dans le respect de l'intégrité territoriale de l'ancienne colonie, ce qui offre un contraste saisissant avec ce qui se passe dans l'Amérique espagnole. L'empire, qui connaît alors un formidable essor démographique et économique, durera jusqu'en 1889, date à laquelle l'armée renverse le roi Pedro II et proclame la République.

Les éléments de l'État

L'Amérique ibérique s'étant ainsi structurée en États indépendants à la suite d'événements historiques qui viennent d'être brièvement rappelés, ces États « importés », pour reprendre là l'expression de Bertrand Badie, vont évidemment se caractériser par trois éléments qui sont les trois éléments classiques de l'État selon la théorie juridique : un territoire, une population et un gouvernement effectif. Or, chacun de ces éléments pose des problèmes particuliers qui sont autant de caractéristiques de l'État ibéro-américain. Le territoire est souvent mal déterminé de telle sorte que les conflits frontaliers sont nombreux. La population est hétérogène et, si cette hétérogénéité n'a pas empêché la constitution d'authentiques nations, voire de solides États-nations, la question de la reconnaissance des droits des communautés indigènes, voire noires, se pose avec de plus en plus d'acuité. Le gouvernement, quant à lui, n'est pas toujours effectif : dans le passé, son autorité a pu souvent être contrecarrée de l'extérieur ; aujourd'hui, elle est encore parfois contestée de l'intérieur.

Problèmes de frontières

L'imprécision des limites des vice-royautés et des *audiencias* de l'époque coloniale à partir desquelles se sont constitués les États indépendants, l'attrait de certaines zones particulièrement riches en matières premières, la volonté de contrôler certains ports stratégiques n'ont cessé, tout au long du XIXe siècle, de susciter des conflits territoriaux souvent résolus (pour combien de temps ?) les armes à la main : conflit entre les États composant l'éphémère Grande Colombie, guerre entre le Chili, le Pérou et la Bolivie et qui fait perdre à cette dernière le désert d'Atacama, riche en salpêtre, et toute ouverture sur l'océan Pacifique, luttes dans la région de la Plata entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay…

Mais, ce qui est remarquable, c'est que ces conflits n'ont pas disparu avec le temps et que l'Amérique ibérique demeure une zone où les conflits frontaliers demeurent endémiques alors même qu'ils portent sur telle lagune désertique ou sur tel col des Andes dont on a peine à comprendre l'importance autre que purement symbolique. Toutes les ressources du droit international sont alors utilisées : arbitrage du roi d'Espagne dans le conflit frontalier entre le Honduras et le Nicaragua, médiation du Saint-Siège dans la controverse entre le Chili et l'Argentine au sujet du canal de Beagle, multiplication des traités régionaux de résolution pacifique des différends, intervention de la Cour internationale de justice… Mais, parfois, ces ressources s'avèrent insuffisantes de telle sorte que la guerre est au bout du conflit.

Le dernier exemple en date est celui de la guerre entre le Pérou et
22 l'Équateur qui, une nouvelle fois, éclate en janvier 1995. Déjà, en 1941, une guerre éclair avait opposé les deux pays, guerre qui avait débouché sur le Protocole de Rio, signé sous l'égide de quatre pays garants (Argentine, Brésil, Chili et États-Unis), et qui avait attribué au Pérou un territoire amazonien de quelques 200 000 km² jusqu'alors sous la souveraineté équatorienne. Mais, en 1961, l'Équateur avait dénoncé la validité de cet accord. Par ailleurs, la délimitation de la frontière entre les deux pays sur 78 km d'une zone difficile d'accès, la cordillère du Condor, là où la rivière Cenepa a sa source, n'avait pu être achevée. Après un incident frontalier le 27 janvier 1995, le Pérou lance, le 30, une offensive militaire contre les bases équatoriennes situées dans la zone controversée. Des affrontements qui auraient fait 500 morts de part et d'autre se déroulent tout au long de l'année. Finalement, les 18 et 19 juin 1996, les ministres des Affaires étrangères des deux États belligérants, réunis à Buenos Aires, reconnaissent la validité du Protocole de Rio tandis que, le 29 octobre, est signé à Santiago du Chili un accord en vue d'une solution définitive du conflit. Des négociations se poursuivent durant plusieurs mois et, le 26 octobre 1998, est signé à Brasilia par les deux présidents un accord de paix final. Le 19 janvier 1999, les deux présidents posent la première borne frontalière dans la zone contestée. Le 11 mai, ils se retrouvent pour marquer la fin de la délimitation de la frontière.

Comme on l'imagine, ces conflits frontaliers récurrents imposent aux États ibéro-américains d'avoir des forces armées opérationnelles (sauf au Costa Rica où l'institution de forces armées permanentes est prohibée par l'article 12 de la Constitution), avec le coût économique qui en découle, le poids politique qu'elles sont susceptibles d'exercer

sur la vie politique et le sentiment nationaliste qu'elles peuvent parfois entretenir.

Problèmes de nationalités

Aux populations amérindiennes inégalement réparties sur le continent, puisqu'on les trouve surtout au Mexique, en Amérique centrale et dans l'Amérique andine et amazonienne, est venue s'ajouter, au moment de la colonisation, une population européenne, et plus précisément ibérique, puis une population d'origine africaine, notamment sur la côte atlantique. Par la suite, notamment après l'abolition de l'esclavage, d'autres populations européennes sont venues rejoindre les descendants des premiers Espagnols et Portugais, des Italiens, mais aussi des Français (en particulier du Pays basque, du Béarn et du sud des Alpes) et des Allemands. Plus récemment, l'immigration d'origine asiatique s'est développée au point que, par exemple, Sao Paulo possède la plus grande communauté japonaise hors du Japon. Dès le départ, le métissage s'est développé, moins parce que les colons n'avaient pas de préjugés raciaux que parce qu'ils étaient venus sans famille. Cela explique qu'il n'y ait jamais eu de ségrégation, du moins en droit.

Quoi qu'il en soit, lorsque, aux alentours des années 1820, l'Amérique ibérique éclate en États sous la pression des ambitions personnelles et des intérêts économiques des bourgeoisies créoles, l'État, d'une certaine manière, précède la nation. Alors que, en Europe, les États qui émergent du Moyen Âge sont déjà largement façonnés par leurs sociétés, c'est le phénomène inverse qui se produit ici : c'est l'État qui va faire la société ou, plus exactement, qui va créer la nation. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'ériger des nations différentes en États puisqu'elles n'existent pas encore ; il s'agit, à partir de ce qui était au départ une seule nationalité, la nationalité espagnole, de constituer des nationalités différentes correspondants aux différents États[1], le problème ne se posant pas au Brésil puisque l'empire prend la suite de la colonie avec la même dynastie sur le trône.

Or, ce qui est remarquable, c'est que ce processus de construction artificielle des différentes nations va se faire sans difficultés majeures. Les bourgeoisies créoles, sans jamais pour autant renier leurs ascendances européennes, s'affirment parallèlement vénézuéliennes ou argentines ou chiliennes pour ne prendre que ces trois exemples. Les Amérindiens qui

1. François-Xavier Guerra, cité par Daniel Pecaut.

ont survécu aux massacres de la colonisation, souvent habitués à vivre en petites communautés entre lesquelles il n'y a pas ou peu de communications, ne sont guère perturbés par les nouvelles structures qui se mettent en place. Il en va de même des populations d'origine africaine. Quant aux nouveaux colons, ils se coulent sans trop de problèmes dans ces structures tant est fort leur désir d'intégration. De véritables nations prennent ainsi forme. Les multiples conflits territoriaux qui, comme on l'a déjà indiqué, ne cesseront de les opposer ne feront que renforcer leur identité. Plus pacifiquement (du moins en principe car il n'en va pas toujours ainsi en pratique), les compétitions de football, dont on aurait tort de sous-estimer l'importance sociale dans les pays ibéro-américains, joueront un rôle non négligeable dans le rituel d'affirmation nationale. La conclusion est difficilement contestable. L'État-nation est une réa-

lité solide dans toute l'Amérique ibérique, à la différence, par exemple, de ce qui se passe dans plusieurs coins d'Afrique.

Est-ce dire alors que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes ? La réponse est évidemment négative. L'existence de solides États-nations ne peut masquer le fait que la population est parfois hétérogène et que, dans certains d'entre eux, en dépit du processus de métissage, il existe de nombreuses communautés indigènes peu ou pas intégrées socialement et toujours en situation de précarité économique. Or, à l'heure actuelle, on assiste à une forte montée en puissance de leurs revendications. Qu'on ne s'y trompe pas, elles ne revendiquent pas leur indépendance, ce qui n'aurait aucun sens, éclatées qu'elles sont entre les États, à l'intérieur même des États et entre différentes ethnies (ainsi, au Venezuela, il y a vingt-huit ethnies officiellement recensées, Jivi, Pemon, Warao, Wayuu, Yanomami…). Elles cherchent à obtenir une amélioration de leurs conditions économiques et une reconnaissance de leurs spécificités culturelles. Parfois, leurs revendications prennent la forme de mouvements de masse. Ainsi, en Équateur, les soulèvements indigènes sont fréquents (1990, 1994, 1999…). Des milliers d'indigènes sortent alors de leur communauté, bloquent les principales voies de communication ou marchent sur Quito. Un « dialogue » s'instaure alors sous le feu des médias entre, d'un côté, les représentants de l'État (président de la République, président du Parlement, ministres) et des forces économiques (délégués des chambres d'agriculture ou d'industrie), et, de l'autre côté, les représentants des Indiens et notamment du CONAIE (Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur). Un accord est alors généralement trouvé et les choses rentrent dans l'ordre… jusqu'à la prochaine fois. Plus rarement,

leurs revendications prennent la forme d'un conflit armé comme, au Mexique, la guerre du Chiapas déclenchée le 1er janvier 1994 par l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) du sous-commandant Marcos. Toujours, une modification de la Constitution est nécessaire pour reconnaître notamment leur droit à la différence. Ainsi, en Colombie, l'article 7 de la nouvelle Constitution de 1991 « reconnaît et protège la diversité ethnique et culturelle de la nation » (tandis que l'article 171 réserve au Sénat deux sièges à la représentation des communautés indigènes). Dans le Venezuela d'Hugo Chávez (où plusieurs sièges leur ont été également réservés à l'Assemblée constituante comme ils le sont maintenant à l'Assemblée nationale), le chapitre VIII du titre III de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela de 1999, fort de huit articles (articles 119 à 126), est consacré aux « droits des peuples indigènes ». Plus récemment encore, la longue marche vers Mexico de l'EZLN a notamment pour but d'obtenir une modification de la Constitution destinée à permettre l'adoption d'une loi sur les droits et la culture indigène à laquelle le président Vincente Fox s'est déclaré favorable. Il en va de même, à un moindre degré, des communautés noires. Par exemple, en Colombie, la loi 70 de 1993, prise en application de l'article 7 précité de la Constitution, a permis aux communautés noires de revendiquer, en tant que telles, des titres de propriété dans certaines zones du pays.

Ainsi, l'État-nation ibéro-américain semble admettre, du moins dans la plupart des pays où le problème se pose (ce qui, par exemple, n'est pas le cas de l'Argentine où les Indiens ont été exterminés au moment de la colonisation), que la nation puisse être organisée selon un mode multiculturel sans que, pour autant, cela mette en cause son unité. Toutefois, il n'est pas exclu que, à terme, un développement exagéré de ce qui pourrait être considéré comme une idéologie de l'indigénisme ne suscite des tensions ethniques alors qu'il n'y en avait plus ou ne lance, comme aux États-Unis, un débat sur la pertinence des discriminations positives, parfois perçues comme cristallisant les situations d'inégalité.

Problèmes d'autorité

Le troisième élément constitutif de l'État est l'existence d'un gouvernement effectif (le terme de gouvernement étant pris dans le sens large qu'il a, par exemple, en droit anglo-saxon), c'est-à-dire de pouvoirs publics qui soient en mesure d'exercer réellement leur autorité. Or, cette autorité a pu, dans le passé, être contestée de l'extérieur. Aujourd'hui,

elle est surtout contestée de l'intérieur, ce qui ne manque pas d'affaiblir la souveraineté de l'État ibéro-américain.

La remise en cause, de l'extérieur, de la souveraineté de l'État correspond pour l'essentiel au passé. Elle ne concernait pas d'ailleurs tous les États latino-américains au même titre mais principalement les États de l'Amérique centrale et de la Caraïbe (le cas du Mexique étant à part), qui présentent deux caractéristiques particulières : d'une part, il s'agit de petits États qui, pendant longtemps, ont eu une économie principalement fondée sur une monoculture exclusivement destinée à l'exportation (bananes, par exemple), alors que les grands États de l'Amérique du Sud (voire le Mexique) ont toujours eu une économie beaucoup plus diversifiée ; d'autre part, il s'agit d'États qui se situent aux marches de l'empire nord-américain, dans ce que l'on pourrait appeler son glacis, bordés qu'ils sont au surplus par les eaux du golfe du Mexique et de la mer des Antilles, considérées par les États-Unis comme *mare nostrum*. Dès lors, sur le plan économique, de grandes sociétés à capitaux principalement nord-américains (on a souvent évoqué le cas de la *United Fruit)* y exerçaient un pouvoir quasi absolu au point qu'ils étaient qualifiés péjorativement de *Bananas Republics*. D'autre part, les États-Unis s'étaient reconnus un droit de police à l'intérieur de la zone, intervenant chaque fois que leurs intérêts leur semblaient menacés, par exemple en 1965 en République dominicaine pour y éviter l'installation d'un régime de type castriste. Le cas du Panama est encore plus caractéristique. On sait en effet que, en application du traité Hay-Bunau-Varilla de 1903, le canal et la zone qui l'entoure constituaient une enclave territoriale soumise à perpétuité à la juridiction exclusive des États-Unis, l'article 136 de la Constitution de 1904 alors en vigueur reconnaissant au surplus aux États-Unis un droit d'intervention dans les affaires intérieures du Panama afin de « rétablir la paix publique et l'ordre constitutionnel ». Il faudra attendre les traités Torrijos-Carter du 7 septembre 1977 pour que les choses bougent véritablement. En particulier, le traité relatif au canal de Panama reconnaît la pleine souveraineté du Panama sur le canal et sur sa zone, qui disparaît en tant qu'enclave juridique, et prévoit le transfert progressif de l'administration du canal aux autorités panaméennes, ce transfert devant être achevé le 31 décembre 1999, date depuis laquelle le Panama est chargé de l'entière administration du canal et de sa défense. Plus généralement, depuis l'intervention à Grenade en 1983, la présence des États-Unis se fait plus discrète en Amérique centrale et dans la Caraïbe, les temps des interventions directes semblant révolu.

L'autorité de l'État n'est pas pour autant totalement garantie dans la mesure où elle peut se trouver également remise en cause de l'intérieur par des mouvements révolutionnaires ou contre-révolutionnaires qui en viennent à contrôler des pans entiers du territoire national et transforment la souveraineté de l'État en chiffon de papier. Le phénomène n'est pas nouveau. Il a des causes multiples qu'il est impossible d'évoquer ici (même si certaines d'entre elles sont liées à la défense des droits des populations indigènes précédemment évoquée). Il semble d'ailleurs en voie de régression. Au Nicaragua, Violeta Chamorro, élue présidente de la République en 1990, tente non sans difficultés de réconcilier les sandinistes et les *contras* (soutenus par les États-Unis), qui s'affrontaient depuis l'effondrement de la dictature de Somoza. Au Salvador, un accord de paix entre le gouvernement et la guérilla conclu en 1992 met fin à plus de dix ans de guerre civile. Au Mexique, le conflit du Chiapas a largement quitté le terrain militaire pour occuper le terrain politique, voire médiatique. Au Pérou, où, pendant longtemps, la politique a semblé se réduire à l'affrontement entre l'État et la guérilla, le Sentier lumineux et le Mouvement révolutionnaire Tupac Amarú semblent en constante perte de vitesse…

Reste le cas de la Colombie. Il ne faut pas parler à son propos de guérilla mais des guérillas puisqu'il y a notamment les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) dirigées par l'un des plus anciens guérilleros du monde, Manuel Marulanda Velez, dit Tirofijo, et l'Armée de libération nationale (ELN), dirigée par un ancien prêtre espagnol, Manuel Pérez, mort en 1998 et remplacé par Nicolas Bautista, alias Gabino. Par ailleurs, ces mouvements révolutionnaires et la multiplication de leurs exactions ont suscité la mise en place de milices d'autodéfense, à l'origine bien vues par l'opinion publique d'autant plus qu'elles sont alors légales puisqu'une loi de 1968, qui ne sera abrogée qu'en 1989, autorise les groupes d'autodéfense. Toutefois, ces milices ne vont pas tarder à se discréditer en utilisant contre les guérilleros les mêmes techniques contestables que ces derniers emploient et en se transformant en groupes « paramilitaires » derrière lesquels seraient certains secteurs de l'armée et de la police, persuadés que seule une guerre « sale » permettra de remporter la victoire. Les FARC et l'ELN sont très présentes dans les zones montagneuses de l'ouest du pays qui sont devenues des secteurs permanents d'affrontements avec les forces armées (et avec les paramilitaires). Mais, parallèlement à ces affrontements souvent sanglants, des négociations de paix ont lieu. Elles conduisent notamment le président Pastrana (qui a rencontré

Manuel Marulanda Velez dans l'une des zones contrôlées par les FARC) à instituer, fin 1998, une zone de « détente », d'une superficie de 42 000 km² (la Gironde, qui est le plus grand département français, a une superficie de 10 000 km²), dans l'un des secteurs traditionnellement tenus par les FARC. Pour le gouvernement Pastrana, il s'agit simplement de s'engager à ne pas mener d'opérations militaires dans cette zone qui, tout en restant soumise au pouvoir de Bogota, est simplement démilitarisée. À l'inverse, les FARC la conçoivent ou, plus exactement, l'utilisent différemment afin de montrer qu'elles y exercent une pleine souveraineté : elles y maintiennent l'ordre public, elles y rendent la justice, expulsant au besoin les membres du pouvoir judiciaire officiel… En d'autres termes, elles tentent de faire de la zone une sorte d'État alternatif susceptible de suppléer à l'absence partielle d'État qui caractériserait la Colombie. Il y a là, à n'en pas douter, un nouvel avatar de l'État colombien, déjà qualifié d'État « poreux[2] » ou (sans doute exagérément) d'« État cocaïne », dont il faut au moins espérer qu'il aidera à trouver le chemin de la paix.

Les formes d'État

La théorie juridique enseigne qu'il y a deux formes d'États, l'État fédéral et l'État unitaire, mais, à vrai dire, l'État unitaire est protéiforme car, à côté de l'État unitaire traditionnel qui ne connaît qu'une décentralisation administrative, sont apparus des États qui, tout en étant unitaires, accordent à leurs régions une autonomie de nature politique : c'est l'État régional de type italien ou espagnol qui se caractérise notamment par des Parlements régionaux dotés de compétences législatives et non pas seulement réglementaires.

Précisons-le tout de suite, la formule de l'État régional ainsi entendu n'existe pas en Amérique ibérique. Alors que bien des États de la zone se sont dotés récemment de Constitutions nouvelles et que, sur certains points, ils se soient inspirés de la Constitution espagnole de 1978, tel n'est pas le cas en matière d'organisation territoriale de l'État : comme par le passé, il y a toujours quatre États fédéraux et les autres États sont des États unitaires qui ne connaissent qu'une décentralisation administrative.

Quatre États, qui représentent à eux seuls environ les deux tiers de la superficie et de la population de l'Amérique ibérique, ont en effet

2. Georges Couffignal (dir.), 1993.

adopté depuis longtemps la structure de l'État fédéral, l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela (qui, toutefois, sous l'empire de la Constitution bolivarienne de 1999, n'a qu'un Parlement monocaméral, ce qui est atypique pour un État fédéral). Sauf, sans doute, dans le cas du Brésil où l'Empire (1822-1889) avait déjà habitué les Brésiliens à vivre ensemble et construit une nation solide même s'il reconnaissait les diversités régionales, ce fédéralisme est, avant tout, un fédéralisme d'agrégation destiné à tenter de faire vivre ensemble des entités qui n'y sont guère enclines. Le cas de l'Argentine est typique à cet égard : l'affrontement entre Buenos Aires et les autres provinces et la lutte entre unitaires et fédéralistes qui en résulte et qui ira jusqu'à la guerre civile marquent les premières décennies du XIX^e^ siècle jusqu'à ce que, en 1862, les premiers acceptent la structure fédérale de l'État (les États fédérés s'appelant provinces) et les seconds que Buenos Aires en soit la capitale.

Quant aux autres États, ils ne connaissent qu'une structure d'État unitaire de type classique, c'est-à-dire avec une décentralisation exclusivement administrative. Dans l'immense majorité des cas, cette décentralisation administrative est à deux niveaux, à l'instar de l'organisation de l'État qui a prévalu en Espagne ou en France jusque dans les années 1970 : la collectivité de base est la commune qui, pendant longtemps, a été le centre de la vie politique ibéro-américaine dans la mesure où y régnait (et où y règne encore parfois) l'autorité de caciques locaux prompts à défier des pouvoirs centraux à l'autorité chancelante ; entre l'État et la commune, il existe un niveau intermédiaire d'administration dont l'existence est plus ou moins artificielle, qualifié soit de province (c'est la terminologie espagnole utilisée par exemple au Chili ou au Panama), soit de département (c'est la terminologie française employée par exemple en Colombie ou au Paraguay). Exceptionnellement, et dans les États de petite taille, il n'y a pas deux mais un seul niveau de décentralisation : c'est le cas en Uruguay où la structure de base est le département. Tout aussi exceptionnellement, il peut y avoir trois niveaux de décentralisation, la région s'intercalant entre l'État et le département ou la province : c'est le cas au Chili sous l'empire de la Constitution de 1980 mais la région est alors plus un niveau de déconcentration qu'un niveau de décentralisation authentique ; c'était également le cas au Pérou sous l'empire de la Constitution de 1979, mais le coup d'État du 5 avril 1992 et la nouvelle Constitution de 1993 qui l'a suivi ont mis fin, au moins provisoirement, à l'expérience de gouvernements régionaux élus. D'ailleurs, dans ces États, le Sénat est élu (au

Chili) ou était élu (au Pérou sous l'empire de la Constitution de 1979, la Constitution de 1993 ayant mis en place un Parlement monocaméral) dans le cadre des régions, chaque région ayant même (au Chili) soit deux sièges soit quatre sièges en fonction de son importance, ce qui est une règle proche de celle que l'on trouve dans les États fédéraux.

Est-ce à dire alors que, globalement, rien n'a fondamentalement changé dans les formes des États ibéro-américains, hormis l'apparition occasionnelle d'un troisième niveau d'administration ? La réponse est évidemment négative. Il ne fait guère de doute qu'il y a eu, à la fin du XX^e siècle et en parallèle avec la multiplication des régimes démocratiques, un profond mouvement de décentralisation se manifestant notamment par la substitution d'autorités élues à des autorités
30 jusqu'alors nommées par le pouvoir central. Dans les États fédéraux, tous les gouverneurs des États fédérés sont maintenant élus alors que tel n'était pas le cas traditionnellement au Venezuela où le gouverneur était choisi librement par le président de la République de telle sorte que le fédéralisme vénézuélien était en réalité un pseudo-fédéralisme. Tous les maires sont maintenant également élus alors que, jusqu'à peu, il n'en allait pas ainsi par exemple en Bolivie ou en Colombie (où l'élection ne date que de 1988). Reste le niveau intermédiaire d'administration que l'on trouve dans les États unitaires, province ou département. Assez souvent, y coexistent encore une autorité exécutive nommée et une autorité délibérante élue. C'est dire que la situation n'est pas très différente de celle qui a prévalu en Espagne ou en France jusque dans les années 1970. C'est sans doute sur ce point comme sur quelques autres (problème des compétences locales ou des ressources locales) que le mouvement de décentralisation devrait se poursuivre, entretenu par la poursuite du processus de démocratisation. Mais c'est là aborder les problèmes de l'État ibéro-américain au sens large du terme.

PROBLÈMES DE L'ÉTAT *LATO SENSU*

Si par État on entend maintenant, non plus le cadre juridique du pouvoir, mais, comme souvent, la forme du pouvoir politique qui s'exerce, voire la politique économique menée, deux grandes évolutions qui marquent la fin du XX^e siècle peuvent être brièvement évoquées : sur le terrain politique, c'est un passage quasi généralisé de l'État militaire à un type d'État plus démocratique même s'il suscite parfois la perplexité ; sur le terrain économique et social, c'est la remise en cause du

modèle de l'État néo-libéral qui n'est pas loin de provoquer un certain retour de l'État.

De l'État militaire à l'État démocratique ?

Au début des années 1960, il n'y a, en Amérique du Sud, qu'une seule dictature militaire, celle du général Stroessner au Paraguay. Moins de dix années après, les choses ont radicalement changé puisque, dans une bonne dizaine de pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud (et non des moindres puisque c'est le cas, par exemple, de l'Argentine et du Brésil), des gouvernements civils élus plus ou moins démocratiquement sont renversés par les militaires. C'est là l'une des conséquences paradoxales de l'arrivée au pouvoir à Cuba de Fidel Castro et, surtout, de sa rupture avec les États-Unis au début des années 1960. Ce dernier se tourne alors vers l'URSS et, après l'échec du débarquement d'anti-castristes dans la baie des Cochons le 17 avril 1961, débarquement approuvé par Kennedy, se déclare marxiste-léniniste. Décidé à exporter la révolution sur le continent, il tente d'y créer ou de soutenir des foyers (*focos*) révolutionnaires afin d'aboutir à un renversement général de l'ordre établi. La guerre froide s'étend ainsi à toute l'Amérique. La réaction ne se fera pas attendre : dans les années qui suivent, l'armée renverse préventivement des gouvernements jugés trop faibles à l'égard du danger communiste ou trop tièdes dans leur solidarité avec les États-Unis[3]. De 1968 à 1972, une évolution se dessine toutefois : les coups d'État militaires qui se produisent alors (au Pérou, au Panama ou en Équateur, par exemple) ne sont plus des coups d'État destinés à conjurer le danger castriste (il est vrai que Cuba, en proie à des difficultés internes et progressivement abandonnée par l'URSS, fait moins peur), mais des coups d'État réformistes visant à faire évoluer la société. Avec les coups d'État militaires qui se produisent en 1973 au Chili et en Uruguay, deux États qui avaient pourtant une certaine tradition démocratique, c'est le retour aux coups d'État anticommunistes du début des années 1960 qui se produit. La plupart des États de l'Amérique ibérique sont alors des États militaires[4] même s'il y a entre eux de sérieuses différences.

Les années 1980 vont, à l'inverse des années 1960, se caractériser par un reflux des États militaires et par une généralisation des États démocratiques qui se consolideront tout au long des années 1990. Les causes

3. Alain Rouquié, 1987.
4. Alain Rouquié, 1982.

de ce mouvement difficilement contestable sont multiples[5] : montée des attentes des couches moyennes pendant la période de prospérité des années soixante, érosion de la légitimité des régimes autoritaires due à leur perte d'efficacité, retournement de la doctrine catholique à partir de Vatican II, changement d'attitude des acteurs extérieurs et notamment des États-Unis, caractère exemplaire de la transition dans les États d'Europe du sud et notamment en Espagne où l'on passe sans heurt d'un régime autoritaire à un régime démocratique… À peu près partout, le processus est le même[6] : le régime militaire voit sa légitimité se dégrader ou (et) ne contrôle plus le processus d'ouverture qu'il avait lancé ; un pacte est alors passé entre les différentes élites politiques afin de discuter des nouvelles règles du jeu qui donneront forme à la vie politique ; une élection, souvent présidentielle, ouvre la voie à la consolidation
 démocratique.

Néanmoins, des points noirs demeurent. La corruption, l'un des maux traditionnels de l'Amérique ibérique, est loin d'avoir été éradiquée (mais ne la trouve-t-on pas également dans les démocraties les plus avancées ?). Les processus électoraux, même s'ils se caractérisent plus par les fraudes massives d'antan (voir, par exemple, l'évolution de la pratique électorale mexicaine), donnent encore parfois lieu à quelques manipulations. L'armée, bien qu'elle soit rentrée dans les casernes, continue parfois à peser lourdement sur la vie politique, surtout lorsque son ancien commandant en chef, tel le général Pinochet, fait l'objet de poursuites pénales. Au Pérou, le président Fujimori, élu démocratiquement et qui pourtant pouvait se targuer d'incontestables succès tant dans le combat contre le terrorisme que dans la lutte contre l'inflation, perpètre en 1992 un coup d'État contre lui-même (*autogolpe* imité en 1993 au Guatemala) et remporte les élections présidentielles de 2000 dans des conditions contestables avant de s'enfuir du pays pour des raisons qui n'ont pas encore été clairement élucidées. D'anciens dictateurs apparemment convertis à la démocratie arrivent à se faire élire à la magistrature suprême, comme le général Banzer en Bolivie durant l'été 1997, ou tentent de le faire comme Joaquín Balaguer en République dominicaine lors des élections de 2000. L'auteur d'un coup d'État manqué au Paraguay en 1996, le général Oviedo, condamné à dix ans de prison, se présente aux élections présidentielles de 1998 et, déclaré inéli-

5. Samuel Huntington, cité par Olivier Dabène, La Région Amérique latine, 1997.
6. Olivier Dabène, 1997, *op. cit.*

gible par la Cour suprême, réussit à faire élire président celui qui n'aurait dû être que son vice-président, Raúl Cubas, dont le premier geste en tant que président est de le faire sortir de prison. Au Venezuela, un autre militaire putschiste, le général Chávez, remporte les élections présidentielles de 1998 et donne au régime politique une orientation nettement nationaliste et populiste dont on ne sait pas très bien encore ce qui en sortira. Son nouvel ami, Fidel Castro, continue à bloquer toute évolution démocratique à Cuba à telle enseigne qu'il faudra sans doute attendre sa disparition pour que les choses commencent à bouger dans l'île comme elles avaient commencé à bouger en Espagne après la mort de Franco… La liste n'est pas close. Elle conduit à penser que, dans certains États, le mouvement vers la démocratie, quoique incontestable, n'est que de basse intensité.

De l'État néo-libéral au retour de l'État ?

Au milieu des années 1980, l'État ibéro-américain connaît une autre mutation d'importance qui concerne principalement son rôle dans le domaine économique et social.

Jusqu'alors, et tout particulièrement depuis le premier conflit mondial et la crise de 1929, l'État était un acteur majeur dans le champ de l'économie au point de jouer un rôle souvent prédominant dans la formation du PIB[7]. C'est de cet État interventionniste que devait venir le développement, un développement qui passait par une politique de substitution d'importations dans laquelle il avait un rôle majeur à jouer en créant des entreprises destinées à satisfaire la demande nationale et en les protégeant contre la concurrence internationale. Il en allait ainsi, qu'il ait été par exemple « social-bureaucratique[8] » comme l'État national-populiste que l'on trouve par exemple dans les années trente dans le Brésil de Vargas ou le Mexique de Cárdenas ou dans les années quarante dans l'Argentine de Perón, ou qu'il ait été « bureaucratique-autoritaire[9] » comme les États militaires qui fleurissent dans les années 1960. Certes, à la différence de l'État communiste, il laissait fonctionner un important secteur privé à côté d'un immense secteur public mais, à la différence de l'État keynésien, il ne formulait aucune limite à l'expansion de l'intervention publique directe dans le champ de production de biens et

7. Georges Couffignal, 1993.
8. Luis Carlos Bresser Pereira, cité par Georges Couffignal, 1997.
9. Guillermo O'Donnell, cité par Georges Couffignal, 1997.

de services[10]. Comme on l'imagine, cette intervention tous azimuts de l'État provoque, outre les comportements prédateurs d'une partie de ceux qui contrôlent son appareil et qui en viennent à avoir une conception patrimoniale de l'État, un gonflement considérable de la dette publique et, corrélativement, une inflation galopante et une érosion constante de la monnaie nationale.

Dès les années 1970, apparaissent les premiers signes tangibles d'une remise en cause de ce modèle de l'État interventionniste. Ainsi, le Chili du général Pinochet, sensible aux thèses des *Chicago boys* formés par Milton Friedman, libère les prix, ouvre les frontières, brade le secteur public, supprime toutes les subventions avec, dans un premier temps, des résultats économiques exceptionnellement favorables. Il est imité en Argentine par le général Videla. Mais, il faudra attendre la

grande crise de la dette du début des années 1980 (en 1983, la dette totale de l'Amérique ibérique dépasse la moitié de son PIB) pour que, sous l'influence notamment des experts de la Banque mondiale ou du FMI, l'État interventionniste soit mis au rancart dans la quasi-totalité des États ibéro-américains et remplacé par un État néo-libéral dont les maîtres mots sont alors la réduction des droits de douanes, la déréglementation, la rigueur budgétaire, les privatisations, la réduction de la fonction publique, en un mot un repli de l'État sur ses seules fonctions régaliennes et sur la garantie du bon fonctionnement des marchés[11]. L'exemple de l'Argentine est particulièrement illustratif puisque, dès son arrivée au pouvoir en 1989, le président Carlos Menem, pourtant péroniste, procède à des réformes fondamentales qui illustrent bien des tendances observables dans tout le continent[12] : contraction des dépenses publiques, réduction drastique du nombre des fonctionnaires aboutissant à un allégement de la masse salariale de l'État de 10 %, échéancier ambitieux de privatisations avec notamment la privatisation des deux entreprises particulièrement importantes que sont la compagnie aérienne *Aerolíneas Argentinas* et la compagnie de téléphone *Entel*, libéralisation des marchés, suppression du contrôle des changes, alignement de la monnaie nationale sur la monnaie américaine, un austral valant un dollar (l'Équateur ira d'ailleurs plus loin dans cette voie de la « dollarisation » des économies ibéro-américaines

10. Georges Couffignal (dir.), 1997.
11. M. Shansul Haque, *Market-Centered State*, cité par Georges Couffignal, 1997.
12. Olivier Dabène, 1999.

puisque, en 2000, il supprime la monnaie nationale, le sucre, et la remplace par le dollar)…

Le problème est que cet État « minimum » est loin d'avoir satisfait tous les espoirs qui avaient été mis en lui : non seulement ses résultats économiques ont été souvent décevants (la crise mexicaine de 1994 est là pour le montrer, cet « effet *tequila* » se propageant non seulement dans tout le continent américain, mais également dans l'économie mondiale comme, quelques années plus tard, « l'effet *saké* » qui se fera sentir bien au-delà du continent asiatique), mais, surtout, ses coûts sociaux ont été considérables, provoquant ou accentuant la paupérisation de larges couches de la population et (l'un va souvent avec l'autre) l'insécurité. D'où, depuis la moitié des années 1990, une demande nouvelle de plus d'État, c'est-à-dire d'un retour de l'État. D'une part, il lui est demandé plus d'efficacité. En conséquence, les programmes de modernisation de l'État ou de réforme de l'État (un thème récurrent) se multiplient, modernisation de l'administration fiscale ou de l'administration de la justice par exemple. D'autre part, et surtout, l'aide à la pauvreté, l'éducation, la santé redeviennent des politiques publiques prioritaires avec, corrélativement, une certaine renaissance de la notion de service public. L'évolution n'est pas, il est vrai, propre à l'Amérique ibérique puisqu'on la retrouve en Amérique du Nord ou en Europe. Sans doute la mondialisation y est-elle pour beaucoup à moins que ce ne soit une pensée unique venue d'outre-Atlantique ou, plus vraisemblablement, les deux à la fois.

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie en langue espagnole ou anglaise est considérable, notamment dans une perspective socio-politique. Voir, par exemple, les publications de :

Marco Kaplan, *Formación del Estado nacional en América latina*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1983.

—, « Estado y sociedad en la América latina contemporánea », in *El Estado periférico latinoamericano*, Buenos Aires, Eudeba, 1988, p. 87.

—, *El Estado latinoamericano*, Mexico, UNAM, 1996.

—, « El Estado latinoamericano : entre la crisis y las reformas », Madrid, *Sistema*, 1998, n° 147, p. 11.

En français, outre la revue *Problèmes d'Amérique latine* qui est une source d'informations précieuse, on pourra se reporter, principalement dans une optique historique ou socio-politique, aux ouvrages, articles ou séries d'articles suivants :

Miguel Anacoreta Correia, « L'État en Amérique latine et ses contraintes internes et externes », *Cahiers du CERCAL sur l'évolution de l'État en Amérique latine et le rôle du partenariat européen*, n° 24.
Georges Couffignal, « Le rôle de l'État en Amérique latine : pistes de recherche », *Cahiers des Amériques latines*, n° 26, 1997, p. 183.
—, Dossier sur « La question de l'État en Amérique latine », *Cahiers des Amériques latines*, n° 16, 1993, p. 63.
—, *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.
—, *Amérique latine, tournant de siècle*, Paris, La Découverte, 1997.
Olivier Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
—, *Amérique latine, la démocratie dégradée*, Paris, Éditions Complexe, 1997.
—, *L'Amérique latine au XX^e siècle*, Armand Colin, 1999.
Daniel Pecaut, « La question de l'État en Amérique latine », *Cahiers du CERCAL sur l'État, l'éducation et le marché en Amérique latine*, n° 25.
Alain Rouquié, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982.
—, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987.
Daniel Van Eeuwen (dir.), *La Transformation de l'État en Amérique latine, légitimation et intégration*, Paris, Karthala-CREALC, 1994.
Dossier sur « Les mutations de l'État latino-américain face à la mondialisation », *Cahiers des Amériques latines*, n° 26, 1997, p. 67.

RÉSUMÉ

Entendu stricto sensu *comme le cadre du pouvoir, l'État ibéro-américain soulève plusieurs séries de problèmes. D'abord, celui de la difficile structuration de l'Amérique latine en États. Ensuite, ceux qui sont liés aux éléments classiques de l'État que sont le territoire (multiplicité des conflits territoriaux), la population (création artificielle de nations solides qui, néanmoins, sont multiculturelles) et l'autorité (autrefois souvent contestée de l'extérieur, maintenant parfois contestée de l'intérieur). Enfin, ceux qui naissent du choix de la forme de l'État (État fédéral ou État unitaire) même si, quelle que soit cette forme, il y a un mouvement général de décentralisation qui doit être poursuivi.*
Entendu lato sensu, *l'État ibéro-américain soulève deux interrogations supplémentaires : les États militaires qui disparaissent dans les années 1960 sont-ils remplacés par des États véritablement démocratiques ? La remise en cause contemporaine de l'État néo-libéral annonce-t-elle un retour de l'État ?*

JEAN-MICHEL BLANQUER

CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUE ? POUR UNE APPROCHE CONSTITUTIONNELLE

LE PASSAGE À LA DÉMOCRATIE en Amérique latine a souvent été perçu selon deux approches alternatives : l'analyse cyclique ou l'analyse linéaire. La première est plutôt dominante. Se référant à deux siècles d'histoire politique, elle considère que la région est soumise à un mouvement de balancier entre autoritarisme et démocratie. Faute de stabilisation des systèmes politiques, il y aurait alternance non pas à l'intérieur des systèmes mais entre les systèmes. Par exemple, à la démocratisation péruvienne des années quatre-vingt aurait succédé tout naturellement une décennie autoritaire avec le fujimorisme.

Inversement, l'approche linéaire, en relation ou non avec l'idée d'un sens de l'Histoire, s'intéresse aux étapes de la construction démocratique en Amérique latine et, sans ignorer la succession alternée des régimes, la comprend davantage comme une avancée dialectique dont la dernière vague démocratique serait un certain aboutissement. Par exemple, l'élection du président Fox en 2000 marquerait le passage réussi du Mexique vers une nouvelle étape de la démocratie, après près d'un siècle d'un ordre politique issu de la Révolution mexicaine, qui elle-même représentait un progrès par rapport à l'ordre antérieur.

La considération de ces deux approches permet déjà de souligner que l'Amérique latine a connu une histoire très spécifique, si on la compare à d'autres régions du tiers monde, depuis les indépendances survenues au début du XIX^e^ siècle. L'image, commodément entretenue, d'un sous-continent consubstantiellement soumis à la dictature ne rend pas compte en effet de ce que, dès les origines, le principe démocratique a été dominant. Toujours invoqué, parfois appliqué, c'est sa mise en œuvre qui a posé problème plus que sa légitimité. Depuis Bolivar, la notion de « dictature » a été entendue dans le sens romain et révolu-

tionnaire d'un moment salutaire permettant d'établir l'ordre en attendant les conditions de réalisation possible du pouvoir du peuple. Tant le populisme que l'autoritarisme, tels qu'ils se développent ensuite au XX^e siècle, montrent que les écarts vis-à-vis du modèle démocratique sont davantage dus à une exacerbation de la référence au peuple qu'à une négation. C'est pourquoi la notion de « consolidation » doit être envisagée sous l'angle pratique et étudiée en distinguant bien les traits particuliers de l'Amérique latine. Il nous paraît donc indispensable de souligner les apports de la science politique en la matière afin de montrer la nécessité d'une analyse institutionnelle complémentaire. L'Amérique latine est en effet devenue une sorte de laboratoire constitutionnel, riche d'enseignements théoriques pour la science juridique mais aussi pierre d'angle de la réussite concrète du processus démocratique à condition de dépasser un certain nombre d'apparences et de s'attacher aux nouveaux équilibres créés.

Richesses et Limites de l'Approche Politique

La science politique a proposé dès le début des années quatre-vingt une réflexion globale et mondiale sur la transition démocratique, à partir notamment de l'exemple latino-américain. Un auteur comme Philippe Schmitter a pu ainsi proposer des comparaisons entre les transitions survenues en Europe du Sud au cours des années soixante-dix et celles de l'Amérique latine des années quatre-vingt (treize pays de la région ont connu la transition démocratique de 1979 à 1990)[1]. Des critères ont été recherchés (degré d'effondrement de l'ancien régime, rôle des acteurs externes, *sequencing* des processus de transformation…) et des modèles types élaborés (l'exemple espagnol servant souvent de référence). On a parlé ainsi de « transitologie » pour désigner cette nouvelle branche de la science politique, à mi-chemin des grandes théories historicistes et des techniques de conseil aux gouvernements.

À la faveur des vagues de démocratisation vécues ensuite par de nombreux pays, la transitologie a été confrontée à de nouvelles questions et a évolué pour donner naissance à la « consolidologie » qui pose en fait la question des conditions de l'irréversibilité du changement démocratique. Une telle question porte en elle-même ses propres

1. Voir notamment l'ouvrage collectif de G. O'Donnell, Ph. Schmitter, L. Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rules*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986.

limites puisque aucun régime démocratique au monde ne peut prétendre à la stabilité sûre et certaine. Elle a le mérite cependant de permettre une réflexion sur les facteurs de l'ancrage de la démocratie.

Il faut, avant de les répertorier, noter immédiatement un paradoxe. Dans la lignée de la pensée développementaliste telle qu'elle évolue tout au long de la deuxième moitié du XX^e siècle, la démocratisation intervient normalement comme une conséquence du développement économique et social. Lorsque certains indicateurs sont atteints (production *per capita*, éducation, etc.), la conscience collective est supposée plus orientée vers le régime démocratique. Or, c'est pratiquement le contraire qui s'est produit en Amérique latine au début des années quatre-vingt : l'essoufflement économique et social des régimes autoritaires a été la principale cause de leur chute. Les régimes démocratiques se sont installés pour assumer un nouveau modèle de croissance, celui correspondant à ce qu'on a baptisé depuis le « consensus de Washington », devant les difficultés rencontrées par les régimes pratiquant le modèle dit de la « CEPAL » de développement autocentré.

Le cas du Brésil est tout à fait significatif à cet égard. Mais on peut citer aussi en contrepoint les exemples chilien et mexicain. Dans le cas chilien, le régime autoritaire du général Pinochet a pratiqué avant tous les autres pays le modèle économique libéral. Sa chute en a été plus tardive et s'est produite pour des raisons profondément politiques[2]. Dans le cas mexicain, le régime de parti dominant ou « hégémonique[3] » a amorcé son évolution à partir notamment de la crise de la dette du début des années quatre-vingt, adoptant un rythme lent mais sûr d'évolution économique et politique jusqu'à l'alternance de 2000. Dans les deux cas, pourtant très différents, on est en présence des démocraties parmi les plus consolidées d'Amérique latine en raison même de cette généalogie : le nouveau pouvoir démocratique est fort parce que ses racines sont éminemment politiques. Ses problèmes de consolidation relèvent en premier lieu du domaine politique (que faire de « l'ancien régime » ?). Les difficultés sont beaucoup plus grandes dans des cas comme l'Équateur ou la Bolivie, lorsque le nouveau pouvoir doit assumer l'échec économique du précédent régime et le choc du changement de modèle, avec toutes ses conséquences sociales. La démocratie est alors assimilée à un

2. Sur la question du rôle de la mémoire dans la consolidation, voir l'article de Guy Hermet dans ce même numéro.

3. Terme utilisé par Georges Couffignal dans plusieurs de ses travaux sur le Mexique.

mode de gestion publique et la volonté de changement de mode peut alors aller de pair avec le rejet de la démocratie.

On voit ainsi que les conditions de la transition ont une influence sur la consolidation. Ayant fait la part de la genèse, on doit s'attacher aussi à la question de l'environnement. Seul ce facteur peut expliquer l'homogénéité des cycles politiques connus par l'Amérique latine en dépit de l'extrême diversité entre ces pays. Dans son ouvrage sur « la région Amérique latine », Olivier Dabène propose de distinguer la démocratisation par irradiation, c'est-à-dire par l'influence d'un centre sur une périphérie, de celle par contamination, « l'effet domino »[4].

Sous le premier angle, les États-Unis ont joué un rôle majeur par l'évolution de leur politique étrangère en deux temps, sous Jimmy Carter d'abord avec « la diplomatie des droits de l'homme », sous l'administration républicaine ensuite, qui a tiré les conséquences de la fin de la guerre froide dont les luttes se projetaient sur le continent américain, justifiant le rôle intérieur antisubversif des armées et même le recours à la dictature[5]. Dès le début des années quatre-vingt, des démarches américaines comme la CBI (Initiative pour le bassin des Caraïbes) ou la commission Kissinger, concluant que la démocratie est le meilleur socle de la croissance économique, montrent un changement d'approche justifié par des intérêts de puissance. Ainsi, en 1982, les États-Unis imposent des élections au Salvador, dans l'idée de renforcer le régime face à sa guérilla mais aussi en tant que base arrière des contras nicaraguayens antisandinistes.

Cette évolution américaine a modifié le paradigme de référence véhiculé par le département d'État mais aussi par les grandes organisations internationales. La Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement en particulier sont les vecteurs de concepts et de réformes autour de la « bonne gouvernance », la décentralisation, la modernisation de la justice… De nombreux programmes existent en la matière et se présentent comme les moyens de la consolidation démocratique mais aussi d'une certaine homogénéisation (par exemple le modèle juridictionnel implicite prôné par la Banque mondiale est celui des États-Unis).

Le second angle de compréhension du rôle joué par l'environne-

4. Olivier Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses de la FNSP, 1997.

5. Voir Denise Artaud, *Les États-Unis et leur arrière-cour : la défense de la troisième frontière*, Paris, Hachette, 1995.

ment politique correspond à l'influence qu'exerce chaque pays sur ses voisins, notamment par des phénomènes d'imitation. Un exemple type est celui du Paraguay qui connaît la transition par le coup d'État en 1989, dans un contexte où tous les voisins avaient connu précédemment la transition démocratique. De la même façon, les Chiliens qui, lors du vote de 1988, répondirent majoritairement « non » au général Pinochet, à la grande surprise de celui-ci, avaient parfaitement à l'esprit que les pays voisins avaient déjà avancé sur ce chemin.

Pour étendre le raisonnement à la question de la consolidation, il faut au minimum raisonner par subrégion. Le phénomène de l'intégration régionale est en effet une clé de la stabilisation tant économique que politique. Les ensembles intégrés représentent des pôles relativement homogènes sur les plans économique et social. De plus, sur le plan politique, ils se sont dotés parfois de mécanismes formels ou informels de surveillance du respect des règles démocratiques. C'est ainsi que les pays membres du Mercosur ont eu une influence décisive pour empêcher une régression autoritaire du Paraguay lors d'une crise politique grave. À l'autre bout du continent, le Mexique pourrait représenter une région en soi. Mais le plan « Puebla-Panama », proposé par le président Fox, montre bien que ce pays entend exercer un rôle de stabilisateur en Amérique centrale, tant économique que politique. Les Caraïbes posent un problème spécifique puisqu'on ne peut considérer, en dépit d'évolutions majeures comme en République dominicaine, que la transition démocratique se soit pleinement réalisée, que l'on étudie Cuba ou Haïti.

Enfin, la région andine a sa propre identité politique, paradoxale à plus d'un titre. Il s'agit du groupe où la démocratie a eu son implantation la plus nette. La Colombie et le Venezuela n'ont pas connu la dictature dans les années soixante et soixante-dix. Des pays latino-américains soumis à un régime autoritaire, l'Équateur a été le premier à connaître la transition démocratique, en 1979, suivi de près par le Pérou (1980) et la Bolivie (1982). De surcroît, la région est la première à avoir élaboré, dès les années soixante, un système d'intégration, baptisé Pacte andin puis Communauté andine des nations. Ce système, s'il manque aujourd'hui de dynamisme économique et institutionnel, est néanmoins le plus approfondi du continent dans la mesure où il dispose d'institutions propres (le secrétariat général est à Lima) et dépasse la seule idée de zone de libre échange.

En dépit de cette histoire, la région andine est celle qui semble aujourd'hui la moins consolidée, soumise à des soubresauts d'une extrême gravité. Se mêlent des facteurs qui ont trait à la faiblesse de

l'intégration nationale (la dégradation politique prend ainsi un tour ethnique en Équateur et féodal en Colombie) et à la crise économique et sociale (le cas de la Bolivie, pays le plus pauvre d'Amérique du Sud, étant une illustration extrême). L'absence de consolidation n'implique pas pour autant le retour à l'autoritarisme. Tant le contexte international que l'intérêt réel des militaires s'y opposent. Ainsi, l'armée équatorienne a eu, au cours des crises des dernières années, la possibilité de se saisir d'un pouvoir vacant. Elle y a renoncé, préférant garder le prestige de grande institution nationale de recours plutôt que de courir les risques immenses d'un exercice du pouvoir en temps de crise. Plus au nord, la Colombie, qui n'a pas de tradition réelle de gouvernement militaire, aurait pu penser à ce recours face au désordre créé par la violence généralisée des guérillas et des paramilitaires. Cela ne s'est pas produit :

lorsque l'idée s'est présentée au plus fort de la crise du gouvernement Samper vers 1996, elle a été rejetée par la majorité des officiers généraux. Significativement, lorsque l'ancien chef d'état-major, une fois à la retraite, s'est présenté aux élections présidentielles avec un programme répressif, le résultat obtenu a été extrêmement bas.

Le risque pour la région andine, comme pour d'autres pays d'Amérique latine, est moins celui d'un retour pur et simple aux régimes antérieurs que le recours à certaines formes hybrides de néo-populisme, empruntant éventuellement quelques traits au militarisme, comme au Venezuela, mais recherchant surtout une mobilisation immédiate autour d'objectifs eux-mêmes immédiats. Il s'agit d'un populisme postmoderne au sens où il épouse l'urgence de l'époque mais où il en intègre aussi les contraintes. Le populisme classique tente de dépasser le clivage gauche-droite. Le néo-populisme tente de concilier le libéralisme économique, figure imposée, et l'interventionnisme social, base d'une mobilisation populaire permettant de dépasser les contraintes institutionnelles (on peut penser à « l'auto-golpe » de Fujimori en 1992, pour dépasser l'obstacle parlementaire, ou aux souhaits actuels du président Chávez au Venezuela de recourir à l'état d'exception pour réaliser des réformes). Le cas péruvien est particulièrement éclairant. La montée d'Alan Garcia tout au long de la campagne présidentielle de 2001, alors même que les sondages lors de son retour ne lui prédisaient pas plus de 5 % des voix en raison du bilan désastreux de son gouvernement de la deuxième moitié des années quatre-vingt, montre à quel point un certain art politique se joue dans l'instantanéité (pas de mémoire, pas d'approche réaliste du futur), mais aussi dans l'adaptabilité (en l'espèce, l'acceptation des contraintes internationales).

Comme on le voit, le problème de la consolidation n'est pas tant un problème d'irréversibilité de la démocratie (d'une certaine façon, tout est irréversible) qu'un problème d'ancrage de la démocratie. L'analyse cyclique, la théorie du « balancier » est forcément trop simpliste. On observe davantage une évolution dialectique, laquelle fait de l'Amérique latine une région particulièrement « avancée » sur le plan politique, au sens où l'on y constate, de façon très prononcée, des phénomènes politiques qui préfigurent souvent des réalités connues par d'autres démocraties occidentales. L'enjeu se situe à la fois dans le temps, par la définition d'une trajectoire qui tienne compte de l'Histoire, et dans l'espace, par la réussite de l'intégration nationale, qui n'a pas seulement une dimension économique et sociale. C'est sur ces deux points fondamentaux que peut précisément jouer le droit.

Entre Avant-Gardisme Constitutionnel et Recherche des Équilibres Institutionnels

On ne peut manquer d'être frappé en lisant la science politique, notamment américaine, par un certain caractère abstrait des critères retenus pour définir les facteurs de la consolidation. Par exemple, Diane Ethier propose, en faisant la synthèse des travaux publiés, d'en dégager six : libre expression d'intérêts divergents du fait de l'autonomisation de la société civile ; formation de gouvernements issus de la majorité et alternance pacifique grâce à des partis pluralistes et bien implantés ; renforcement de la représentation sociale et politique grâce à une reconnaissance mutuelle de ces deux types de représentation ; acceptation de la Constitution par une majorité de citoyens et de groupes ; mécanismes de concertation entre État, partis et société civile ; effectivité du principe de citoyenneté grâce à la décentralisation, à la protection des minorités, à la transparence, etc.[6].

Alors même que ces sociétés sont héritières de la tradition du droit écrit de l'Europe continentale, ce qui signifie une place centrale du droit dans l'organisation sociale, ces analyses ne lui donnent jamais une

6. « Introduction. Processes of Transition and Democratic Consolidation : Theoretical Indicators », *in* Diane Ethier (éd.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and South East Asia*, Londres, Mac Millan, 1990.

Cité par D. Van Eeuwen, « Transitions et consolidations démocratiques en Amérique latine et dans les Caraïbes », *in* L. Hurbon (éd.), *Les Transitions démocratiques*, Paris, Syros, 1996.

valeur en soi. Par exemple, ce n'est pas la Constitution en soi qui permet la consolidation, mais « son acceptation par une majorité de citoyens ». Il faut faire ici la part de la contingence épistémologique (une science politique totalement détachée de la science juridique) et du biais culturel : l'approche « moderne » de la consolidation se fait au travers de l'idéologie de la « bonne gouvernance » qui est en fait une approche technique et économique du politique. La politique est vue comme un art de la gestion, et la recherche du consensus et de la participation est directement inspirée des enseignements du management. Par exemple, la notion de « bonne justice » n'est pas prônée pour elle-même mais comme le moyen de donner à l'action économique un cadre fiable et sûr.

La consolidation est vue ainsi exclusivement comme un phénomène social (ce qu'elle est en grande partie, bien entendu), en laissant de côté les exigences de la cohérence interne des systèmes juridiques et administratifs et de l'adéquation entre droit et histoire. Dans ce contexte, le constitutionnalisme latino-américain, doté d'une histoire fort riche[7], est passé, au cours des quinze dernières années, à une nouvelle étape de son évolution, c'est-à-dire à de nouvelles figures de l'hybridation.

Dès l'origine, les régimes latino-américains résultent d'un mélange entre les modèles constitutionnels nord-américain et européens. L'implantation du régime présidentiel, inspiré des États-Unis, s'est accompagnée d'une interprétation présidentialiste, due notamment à la tradition coloniale, rompant avec l'équilibre des pouvoirs. Mais des mécanismes particuliers sont venus contrebalancer le système. La non-réélection du président a ainsi été une règle généralisée. De plus les règles de l'empêchement, de l'autorisation de sortie du territoire et même de responsabilité du président dans de nombreuses Constitutions traduisent certaines limites, parfois théoriques, parfois réelles au pouvoir présidentiel.

L'hybridation a parfois conduit à l'émergence de règles inspirées du parlementarisme au sein du régime présidentiel. L'expérience chilienne est la plus souvent citée mais on peut aussi se référer à la Constitution du Pérou de 1933 qui permet au Congrès d'interpeller les ministres. Aujourd'hui, de nombreux pays, dans les Constitutions récentes, ont introduit des règles de ce type, allant jusqu'au vote de défiance vis-à-vis d'un ministre. De plus, les règles de la responsabilité pénale du chef de

7. Près de trois cents Constitutions depuis la première, celle d'Haïti, qui date de 1801.

l'État ont été interprétées dans un sens de plus en plus extensif : démission du président Collor de Melo au Brésil, procédure engagée contre le président Samper en Colombie ou encore renvoi pour « incapacité mentale » du président Bucaram en Équateur…

La consolidation constitutionnelle se traduit, sur le plan de l'équilibre des pouvoirs, par une renaissance des prérogatives parlementaires, qui doit autant à l'introduction d'éléments du parlementarisme qu'au retour à l'esprit du régime présidentiel, comme au Mexique maintenant où le président ne peut compter sur une majorité automatique.

Cela est complété par un renforcement très net du pouvoir judiciaire et des pouvoirs de contrôle. La nouvelle Constitution vénézuélienne (1999) consacre ainsi un « pouvoir moral » qui regroupe les institutions indépendantes de contrôle (des comptes, de l'élection…). La Constitution colombienne (1991), pour sa part, représente un cas type d'hybridation ou de superposition des modèles constitutionnels : à une Cour suprême, de type nord-américain, et à un Conseil d'État, de type français, déjà existants, elle a ajouté une Cour constitutionnelle (de type allemand), un « fiscal général » (responsable de l'instruction des crimes et délits, de type espagnol), s'ajoutant à un procureur général et, enfin, un « défenseur du peuple » (inspiré de l'*ombudsman* suédois et de l'exemple espagnol). Cette expérience a engendré à la fois un certain dynamisme juridique mais aussi une concurrence entre les pouvoirs judiciaires qui connaissent ainsi une sorte de séparation des pouvoirs internes.

Ces nouveaux systèmes juridictionnels s'appuient eux-mêmes sur des déclarations de droit qui ouvrent les Constitutions et en sont le socle. Ces déclarations sont le plus souvent extensives, représentatives d'un « avant-gardisme » constitutionnel unique au monde. C'est en Amérique latine que l'on trouve les droits les plus développés, particulièrement dans les Constitutions brésilienne, colombienne et vénézuélienne. Celle-ci va jusqu'au bout d'une logique juridique dont le principe est de ne rien laisser de côté avec son article 22 qui affirme : « L'énoncé des droits et garanties contenus dans cette Constitution et les instruments internationaux sur les droits de l'Homme ne doivent pas être compris comme excluant d'autres droits qui, étant inhérents à la personne, ne figurent pas dans ces textes […]. »

La contestation la plus classique de ce phénomène consiste à considérer qu'il s'agit là de « Constitutions de papier ». Cette approche, beaucoup trop simpliste, est un des arguments principaux de ceux qui négligent le droit dans l'étude du phénomène de la consolidation. À n'en

pas douter, ces Déclarations de droit n'ont pas connu une application pleine et entière (mais quel pays au monde pourrait assurer que tous les droits, les droits sociaux notamment, sont totalement appliqués sur son territoire ?), mais elles ont eu un impact politique, social et juridique incontestable. En Colombie, la reconnaissance des droits indigènes a littéralement fait réapparaître une identité indienne[8]. Par ailleurs, de nombreux citoyens ont mis à profit des procédures nouvelles, notamment « l'action de tutelle » permettant une saisine directe et rapide en cas de violation des droits fondamentaux.

Ce qui en résulte peut sembler paradoxal. Au nom de « l'État de droit » (consacré officiellement dans toutes les Constitutions) qui suppose une énumération claire des droits et un système juridique pyramidal cohérent, on aboutit en fait à une « société de droits » : les indi-

vidus ou les groupes utilisent droits et procédures en fonction de leurs intérêts, jouant sur les contradictions du nouveau « pluralisme juridique ». Dans la réalité, cela signifie que coexistent ce que l'on peut appeler « l'hyper-droit » et « l'hypo-droit ». Le défi de la consolidation est de réaliser une homogénéisation de l'effectivité juridique. Mais cette phase d'hétérogénéité juridique est probablement nécessaire pour, antérieurement, consolider la Constitution elle-même.

En d'autres termes, l'étape actuelle est celle d'une légitimation des Constitutions par l'avant-gardisme juridique (on peut noter en particulier l'activisme des Cours constitutionnelles). L'étape suivante devra être celle d'une plus grande cohérence entre les droits et entre les institutions. C'est là qu'intervient justement la théorie du droit, dont la tradition est très forte en Amérique latine.

Celle-ci doit permettre une réflexion sur le rapport entre histoire et droit, aboutissant à un ancrage des Constitutions par l'utilisation des grands textes nationaux jalonnant les étapes de l'évolution démocratique depuis les indépendances. Le cas argentin est très significatif d'une Constitution qui a su évoluer par réinterprétations successives depuis 1853 (Constitution inspirée par l'un des plus grands juristes latino-américains, Alberdi), ce qui lui donne force et légitimité.

De la même façon, les autres pays latino-américains peuvent puiser dans leur histoire des textes juridiques permettant de construire un « ordre constitutionnel », à l'image des États-Unis qui procèdent par sédimentation constitutionnelle depuis 1787, ou de la France qui

8. Voir l'article de Christian Gros dans ce numéro.

procède par réintégration des grands textes au travers de sa jurisprudence constitutionnelle, ce qui a été un grand facteur de consolidation de la V^e^ République.

On voit ainsi que les nouvelles Constitutions latino-américaines ont créé des systèmes où la garantie des droits acquiert une importance telle qu'elle va jusqu'à conditionner la séparation des pouvoirs, alors même qu'autrefois c'était la séparation des pouvoirs qui conditionnait la garantie des droits. Sur cette question aussi, le cas latino-américain permet de réfléchir à l'évolution du constitutionnalisme en général. Il suit de là que la consolidation démocratique latino-américaine, dans sa dimension juridique comme dans sa dimension politique et sociale, nous délivre des enseignements très utiles sur la démocratie moderne. La question de la consolidation en Amérique latine ne doit pas être posée comme le problème de pays en retard ayant des difficultés à passer des étapes que d'autres ont déjà franchies mais comme l'exploration de voies nouvelles qui, parfois, synthétisent, accentuent ou préfigurent des problèmes que rencontrent tous les régimes contemporains.

RÉSUMÉ

La question de la consolidation démocratique en Amérique latine implique un recours conjoint à la science politique et au droit constitutionnel. Grâce à la première, on peut prendre la mesure des phénomènes qui ont permis la transition puis la consolidation (influence extérieure, crise du modèle économique, demande sociale, intégration régionale...). Mais, de façon complémentaire, l'approche institutionnelle permet de comprendre structurellement le rapport essentiel entre droit et histoire dans des pays qui, tout en étant très différents, ont connu des cycles comparables depuis les indépendances du XIX^e^ siècle, marquées par une adhésion très précoce aux principes démocratiques.

Stephan Sberro

L'intégration régionale en Amérique latine : le mythe de Sysiphe

L'Idéal d'Intégration, Indissociable de l'Identité de l'Amérique Latine

L'idée d'intégration régionale est aussi ancienne que l'Amérique latine elle-même et elle précède même l'indépendance. Le Vénézuélien Francisco Miranda rêve d'un empereur héréditaire qui, sous le nom d'Inca, aurait gouverné le continent à travers un Parlement bicaméral. Plus réaliste, le procureur de Lima, don Pedro Vicente Cañete, préoccupé par la dissolution de la Junte de Séville en 1810, proposa la constitution d'une fédération de quatre vice-royautés, sous l'autorité de la couronne espagnole. Cette année-là, l'Argentin Mariano Moreno fut le premier à défendre l'idée d'une fédération mais indépendante de l'Espagne.

L'idée ne porte pas ses fruits et les vice-royautés espagnoles se lancent en ordre dispersé dans la bataille de l'indépendance, une bataille dont la longueur et le coût économique et humain sera pour beaucoup dans l'implosion de l'empire colonial espagnol en vingt États indépendants, alors que les États-Unis et le Brésil sauront garder leur unité. Pourtant, au cœur même de la bataille, l'idée est reprise par les principaux héros de l'indépendance : Simon Bolivar, en 1815, dans la célèbre « Lettre de la Jamaïque », puis José de San Martin (*el libertador*) en 1818 et Bernardo O'Higgins, dirigeant suprême du Chili. Aussi n'est-il guère surprenant que dès l'indépendance de l'Amérique latine, totalement consommée en 1822, Bolivar, président de la Grande Colombie, propose aux gouvernements du Mexique, du Pérou, du Chili et de Buenos Aires une assemblée de plénipotentiaires pour proclamer une confédération perpétuelle. Cette conférence allait se réaliser en 1826 à Panama mais la confédération ne devait jamais se concrétiser. À partir de cette

date et jusqu'à la seconde moitié du XX^e siècle, l'histoire de l'intégration américaine n'est qu'une suite d'échecs, ponctuée par le morcellement continu et les guerres frontalières. Ces divisions et ces guerres contribueront grandement à la consolidation de l'hégémonie des États-Unis dans l'hémisphère occidental, ce qui modifiera les termes du débat sur l'intégration régionale. Il s'agira en effet de déterminer dans quelle mesure l'intégration de l'Amérique espagnole pourra se faire pour se protéger de la puissance américaine, puis de savoir si cette protection ne serait pas plus efficace par une intégration, au moins économique, à la puissance américaine. Pour un siècle, le panaméricanisme (intégration de tout le continent, y compris les États-Unis) supplantait le latino-américanisme.

50 ***Avec ou sans les États-Unis ?***

L'irruption des États-Unis dans les débats sur l'intégration latino-américaine est ancienne et fut dès le début ambiguë. Bolivar lui-même souhaitait pour la « Grande Colombie » (la Colombie, le Venezuela, l'Équateur et le Panama actuels) un gouvernement comparable aux gouvernements anglais et nord-américain dans la mesure où le premier représentait une garantie pour la démocratie et le second institutionnalisait le fédéralisme. Pourtant ses exégètes affirment que le *Libertador* n'envisageait nullement une participation des États-Unis à sa fédération latino-américaine, comme le prouvent le fait qu'il ne leur ait pas envoyé d'invitation au Congrès de Panama ou les déclarations anti-américaines de la fin de sa vie.

Les dirigeants des États-Unis n'avaient pas soutenu les créoles espagnols dans leur lutte contre l'Espagne, dans une cause pourtant similaire à celle qui avait entraîné l'indépendance des États-Unis. Un an après la consommation de cette indépendance, ces derniers édictent la fameuse doctrine Monroe. Celle-ci aurait pu être la base d'une relation d'intégration continentale, même si elle restait basée sur l'intérêt bien compris des États-Unis. Elle fut toutefois violée dès l'année suivante, en 1824, puisque les États-Unis ne répondirent pas aux appels à l'aide des Centraméricains après l'occupation de l'actuel Belize par les troupes britanniques. La doctrine ne fut pas non plus invoquée lors de l'occupation britannique des îles Falklands/Malouines en 1832, provoquant une rupture des relations entre l'Argentine de Rosas et les États-Unis de Jefferson. L'annexion de la moitié du territoire mexicain en 1847 et de Porto Rico en 1898 sont les étapes les plus marquantes d'une relation difficile, marquée par un interventionnisme politique constant. Dans ces

conditions, l'on ne peut guère s'étonner que les initiatives américaines pour une plus grande intégration continentale n'aient trouvé que peu d'écho en Amérique latine. Il faudra attendre la Seconde Guerre mondiale pour que l'intégration avec les États-Unis progresse réellement. Économiquement en revanche, l'Europe conservera jusqu'à la Première Guerre mondiale la primauté.

Le début de la guerre froide marquera l'apogée du panaméricanisme. Les États-Unis remportent un premier succès symbolique lorsque tous les pays d'Amérique latine s'alignent sur eux pour déclarer la guerre aux puissances de l'Axe, Allemagne, Italie et Japon. Même si ces déclarations n'eurent qu'un rôle marginal et que certains pays, tels le Chili et surtout l'Argentine, hésitèrent jusqu'au dernier moment, l'appui politique latino-américain unanime et massif était une première. La Seconde Guerre mondiale marquait un resserrement des liens politiques, économiques et militaires entre les deux parties du continent. C'est dans ce sillage que les États-Unis allaient créer la première alliance défensive, version moderne de la doctrine Monroe, mais adaptée aux circonstances de la guerre froide. Dès septembre 1947, soit quelques mois après le plan Marshall mais deux ans avant l'OTAN, tous les pays latino-américains signent avec les États-Unis à Rio un Traité interaméricain d'assistance réciproque en cas d'agression. Un an plus tard, la création de l'Organisation des États américains (OEA), avec son siège à Washington, représente la forme la plus achevée d'intégration américaine avec une série d'organes à buts politiques, économiques et sociaux qui lui donnent un rôle concret.

Ces initiatives importantes allaient-elles permettre une véritable intégration hémisphérique sous la bannière des États-Unis, reléguant les discours sur l'unité latino-américaine à l'état de rêves romantiques, ou au mieux de sous-système secondaire ? En réalité, l'unité de façade obtenue grâce à la victoire sur le totalitarisme puis la guerre froide masquaient des différences fondamentales qui n'allaient pas tarder à apparaître, éloignant à nouveau l'Amérique anglo-saxonne de l'Amérique latine. Pour la première, la facilité et la rapidité de l'alliance avec ses voisins du Sud eurent pour effet paradoxal de diminuer leur importance géopolitique au plus fort de la guerre froide au profit de l'Europe, de l'Asie et du Moyen-Orient. Ceci d'autant plus que l'Amérique du Sud n'avait pas été touchée économiquement par la guerre et en sortait au contraire plutôt plus prospère. Pas d'initiatives donc comparables au plan Marshall qui à la même époque allait contribuer à la reconstruction de

l'Europe et à la création de liens indéfectibles. Du côté latino-américain, on avait accepté d'entrer dans une alliance stratégique avec les États-Unis, mais la priorité restait économique. Les États-Unis ne surent pas le comprendre à temps et, lors des réunions de l'OEA des années cinquante, les demandes latino-américaines pour un engagement concret des États-Unis en faveur d'une intégration économique ne reçurent aucune réponse concrète. Au moment même où se créait la CEE, les États-Unis continuaient à affirmer que les institutions existantes suffisaient à l'intégration, laissant à la CEPAL, la Commission économique pour l'Amérique latine, organisme de l'ONU, l'exclusivité de la réflexion sur l'intégration économique. Cette réflexion fut observée à Washington avec une profonde méfiance, mêlée de désapprobation idéologique. Le coup de semonce du gouvernement pourtant modéré de
52 Arbenz au Guatemala en 1952, renversé sans que les pays d'Amérique latine ne protestent encore, n'allait pas suffire et il faudra attendre la révolution cubaine pour que les États-Unis soient plus sensibles aux préoccupations économiques de leurs partenaires latino-américains. Le président Kennedy allait lancer l'« Alliance pour le progrès » en 1961, dans laquelle, pour la première fois, les relations avec l'Amérique latine acquièrent un caractère prioritaire qu'elles n'avaient jamais eu auparavant. Pour la première fois également, les questions économiques acquéraient la priorité sur les questions politiques. L'essai était méritoire mais trop timide et trop tardif. Les États-Unis avaient déjà perdu l'adhésion politique des Latino-Américains et la méfiance traditionnelle reprenait le dessus. L'intervention des Marines à Saint-Domingue sonnera le glas d'une expérience par ailleurs peu concluante. En matière d'intégration, les États-Unis perdaient l'initiative pour trente ans et la place était de nouveau libre pour des projets d'intégration latino-américaine, basés cette fois non sur un idéal politique et culturel, mais plutôt sur un objectif économique.

L'Impossible Intégration Latino-Américaine ?

Après l'échec du rapprochement avec les États-Unis, consommé dès le début des années soixante, les nations du sous-continent se tourneront à nouveau vers les idéaux bolivariens. Restés présents dans le discours national, ces derniers avaient été remis au goût du jour par la CEPAL. Cette Commission, dont le dynamisme et l'importance contrastaient avec les autres commissions régionales de l'ONU, était surtout animée par des représentants des pays du Cône Sud (Argentine, Chili, Brésil).

Elle allait jouer un rôle de premier plan dans la pensée économique et politique latino-américaine. À partir des années soixante, elle suscitera avec succès une multiplication d'accords d'intégration qui peuvent être divisés en deux catégories : d'une part les accords impliquant toute la région du Mexique à la Terre de Feu, d'autre part les accords entre sous-régions. Il s'agissait en particulier de répondre aux problèmes d'exportation des pays du Cône Sud. Il fallait d'abord renégocier les accords préférentiels entre les pays d'Amérique du Sud remis en cause par la clause de la nation la plus favorisée, entrée en vigueur avec le GATT à partir de 1948. C'est ainsi qu'une conférence intergouvernementale avait été convoquée à Montevideo en septembre 1949 pour établir une zone de libre échange entre les pays d'Amérique latine. La création de la CEE en 1957 avait en outre posé à ces pays la question de l'avenir de leurs marchés agricoles en Europe. L'objectif était d'établir le libre commerce en douze ans et le but final de l'association était le marché commun. Le projet promu par la CEPAL allait en effet plus loin que le libre échange et les avantages comparatifs. Il devait être une stratégie de développement à long terme, très fortement marquée par la conviction que la solution aux problèmes économiques latino-américains se trouvait non pas dans l'insertion dans le système mondial des échanges mais au contraire dans un recentrage et même une certaine autarcie de la région, une pensée qui sera formalisée dans les années soixante-dix par les tenants de l'école de la dépendance.

En 1961, le traité de Montevideo établissait l'Association latino-américaine de libre échange (ALALC) entre l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Tout au long de son existence, l'Association allait être écartelée entre deux logiques, la logique du libéralisme économique et celle du développement autocentré, rendant nécessaires l'intégration du sous-continent mais aussi un certain protectionnisme. Le traité entra en vigueur un an plus tard. Montevideo fut désignée comme siège de l'organisation. Postérieurement, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela se joignirent aux membres fondateurs.

L'aspect politique de l'accord résidait dans le fait que la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela obtenaient une obligation de réciprocité seulement partielle. Il s'agissait d'une construction originale pour un accord d'intégration : les pays membres étaient divisés en trois catégories en fonction de leur poids économique et de leur niveau de développement. Dans le groupe A se trouvaient l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Le groupe B

comportait deux pays intermédiaires, l'Uruguay et le Chili. Les six autres pays constituaient le groupe C. Il était également prévu l'établissement d'une complémentarité industrielle.

Les tensions entre intérêts économiques immédiats et engagements politiques à long terme furent finalement trop fortes. Alors que les grands pays maintenaient une certaine rivalité et craignaient de devoir partager les fruits de leur expansion commerciale, les plus faibles se montraient de plus en plus réticents devant un processus d'intégration qui les laissait sans protection face au dynamisme des plus grands. L'absence d'objectifs, de règles et de mécanismes précis eut finalement raison de l'ALALC. En 1980, l'Association se transforme en ALADI (Association latino-américaine de développement industriel). Le projet est moins ambitieux et le rapprochement douanier est abandonné. La non-
54 réciprocité absolue est maintenue, et l'institution subsiste aujourd'hui comme un parapluie juridique permettant aux États membres de contracter des accords bilatéraux à côté de leurs engagements multilatéraux. Mais l'ALADI ne permet plus à elle seule de développer le commerce régional. Elle n'offre ni objectifs quantifiés ni dates limites et ses dispositions sont uniquement indicatives. Finalement, même les pays du Cône Sud, qui avaient été les principaux promoteurs de l'ALALC puis de l'ALADI, adoptent des stratégies alternatives alors que le Mexique, l'autre acteur important, n'hésite pas, afin de signer un accord de libre échange avec les États-Unis et le Canada, à violer l'article 44 de l'Association qui l'aurait obligé à accorder les mêmes avantages aux pays membres de l'ALADI.

Une nouvelle stratégie, l'intégration sous-régionale ?

Ni l'intégration de tout le continent, ni même celle de l'Amérique latine seule n'avaient résisté à l'épreuve des faits. Peut-être les projets étaient-ils trop ambitieux, peut-être manquaient-ils de bases concrètes. Reproduisant à leur échelle l'attitude des États-Unis, les grands pays d'Amérique latine avaient refusé de sacrifier leur propre projet national sur l'autel de l'intégration continentale. En revanche, les États plus faibles comprirent plus facilement que leur intérêt économique et politique exigeait de rassembler leurs forces pour pouvoir compter tant en Amérique latine que sur la scène mondiale. Deux projets limités géographiquement avaient vu le jour en même temps que l'ALALC, en Amérique centrale et dans les Andes. Ils se développèrent tous deux, en marge des grandes manœuvres des États-Unis et des pays du Cône Sud. S'ils connurent également une période de mise en sommeil, celle-ci est

autant due aux contradictions et insuffisances du projet lui-même qu'aux graves difficultés politiques internes que connurent leurs pays membres. Depuis, ces projets sont redevenus d'actualité même si leurs fondements théoriques ont changé. Nés dans les années soixante, les deux groupements régionaux s'appuyaient en effet, plus encore que l'ALALC, sur les idées de la CEPAL concernant le développement autocentré. Ils allèrent même plus loin en appliquant au niveau régional les stratégies de substitution aux importations alors considérées comme indispensables à un véritable développement et appliquées partout en Amérique latine.

Dès 1955, cinq États d'Amérique centrale formaient l'ODECA, l'Organisation des États centraméricains, sur le modèle de l'OEA. En 1960 est signé à Managua un « Traité général d'intégration économique centraméricaine ». Il s'agissait d'un marché commun fondé sur une politique protectionniste et de planification régionale, une banque d'intégration et la constitution d'une union monétaire. Le Marché commun centraméricain (MCCA) fit preuve dans les premières années d'un grand dynamisme et permit le triplement des échanges de la zone. Face à ce succès, les initiatives et les organes divers se multiplient sans que des efforts comparables soient effectués pour leur assurer une cohérence institutionnelle, un contenu concret et durable ou même la ratification et l'application des accords par tous les États signataires. Cette fuite en avant ne pouvait cacher les tensions entre les pays clairement bénéficiaires (Guatemala et Salvador) de l'accord et ceux qui en profitaient moins (Costa Rica et Honduras). La « guerre du football » entre le Honduras et le Salvador fut le prétexte idéal pour un gel de la participation de ces deux pays au MCCA qui n'en continua pas moins d'exister formellement. Mais tous les pays de la région avaient déjà commencé à s'enfoncer dans des crises politiques et militaires si graves qu'elles éclipsèrent l'intégration et le développement économiques.

Le 16 août 1966, les gouvernements de Bolivie, de Colombie, du Chili, de l'Équateur, du Pérou et du Venezuela émirent la déclaration de Bogota par laquelle ils entreprenaient un intense processus de négociation en vue d'une intégration économique. En 1969, commença donc un troisième essai d'intégration régionale avec la formation, dans le cadre de l'ALALC du Groupe andin, par l'accord de Carthagène entre la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou après trente mois de négociations[1]. Le Venezuela, réticent au début car il voulait conser-

1. Pour une description détaillée du Groupe andin, son histoire, ses fondements théoriques et historiques et ses résultats, voir Alicia Puyana de Palacios, *Integración económica entre*

ver sa politique protectionniste au nom du maintien de l'emploi, plus important pour lui que la croissance, adhère en 1973. Dès sa création, le Groupe andin fut un modèle pour l'intégration du sous-continent et ses décisions furent souvent imitées. Ainsi la « décision 24 » du Groupe destinée à contrôler et à limiter les flux d'investissements étrangers fut suivie en Argentine, au Brésil, au Mexique. Le Groupe andin se lança dans une politique volontariste et concrète d'intégration qui n'avait pas de précédent en Amérique latine. Chaque pays devait se spécialiser dans une branche industrielle. Le but final était la création d'un marché commun et les pays membres accordèrent la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux, tout en limitant les investissements étrangers. Les signataires considérèrent que le libre commerce seul ne permettait pas de favoriser l'intégration. Des programmes de développement industriel furent établis. Le Groupe andin introduisit également une dimension supranationale avec un budget propre (mais qui restait entièrement dépendant des contributions nationales) et une prise de décision à la majorité des deux tiers. En dix ans, les échanges intrazone sont multipliés par neuf et une véritable réorientation industrielle vers les produits de consommation s'effectue.

Mais rapidement des difficultés apparurent tant en raison des désaccords internes qu'en raison des pressions des États-Unis. Le coup d'État au Chili en 1973 rompit une dynamique déjà grippée. Le pays allait toutefois attendre trois ans pour sortir définitivement du bloc sans pouvoir entraîner le régime militaire bolivien. Comme le MCCA, le Groupe andin allait survivre en hibernation pour recommencer à s'épanouir une fois les problèmes politiques nationaux atténués, dans les années quatre-vingt-dix.

Le renouveau de l'idée latino-américaine ?

Hormis donc les expériences intéressantes mais limitées de l'Amérique centrale et des Andes, à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt, les idées d'intégration disparurent de l'ordre du jour continental. Les grands pays du Cône Sud qui en avaient été à l'origine étaient lancés dans leurs programmes de développement autarcique. Le développement économique était devenu un élément de plus dans la rivalité entre les dictatures argentine, brésilienne et chilienne. Les pays des Andes s'enfonçaient dans l'instabilité politique et écono-

---

socios desiguales ; el Grupo Andino, Ceestem (Centro de estudios económicos y sociales del Tercer Mundo), Mexico, Editorial Nueva Imagen, 1983.

mique et l'Amérique centrale dans la guerre. Ce sera précisément cette guerre et l'inquiétude commune face à l'interventionnisme croissant des États-Unis qui rassembla une fois de plus les vingt pays d'Amérique latine dans la prise de conscience de leurs intérêts et de leur destin commun. En 1983, la Colombie, le Mexique, le Panama et le Venezuela se réunissent dans l'île panaméenne de Contadora pour établir la concertation entre Latino-Américains face à la crise en Amérique centrale et à l'intervention des États-Unis dans celle-ci. En 1985, cette idée se voit appuyée par l'Argentine, le Brésil, le Pérou et l'Uruguay. Ainsi se crée le « Groupe d'appui » à Contadora également appelé le « Groupe des huit » qui, transformé en structure permanente lors de la réunion de ses ministres des Affaires étrangères à Rio en 1986, devient alors le « Groupe de Rio ». Les pays latino-américains exprimaient sur la scène internationale des positions qui s'opposaient à celles des États-Unis et prenaient l'initiative de se réunir sans leur voisin du Nord. En 1990, lors du sommet de Caracas, adhérèrent au Groupe la Bolivie, le Chili, l'Équateur et le Paraguay ainsi qu'un représentant de l'Amérique centrale et un autre des Caraïbes. Dès sa première réunion à Acapulco en 1988, les idées d'intégration et de coopération entre les membres furent clairement défendues par le Groupe.

À travers le « Groupe de Rio », les Latino-Américains renouaient avec les rêves d'intégration politique et économique dans une approche plus pragmatique tenant compte des échecs du passé. La dynamique de l'intégration était ainsi relancée, en particulier dans le Cône Sud et dans les Andes où elle avait vu le jour. Dans cet environnement favorable allait naître l'initiative du Marché commun du Sud, qui allait constituer un mélange de toutes les expériences antérieures, aussi bien en Amérique latine qu'en Europe.

La fin des dictatures militaires antagonistes en Argentine et au Brésil et l'abandon des politiques de développement en autarcie offraient l'environnement nécessaire à un rapprochement entre les deux pays. Au même titre que l'énergie dans le cas de l'intégration européenne, l'hydroélectricité, qui remplaça le charbon (la demande d'acier étant appelée à s'accroître avec l'essor de l'automobile), fournit un prétexte et un catalyseur pour le Mercosur. En novembre 1985, les présidents Raúl R. Alfonsín d'Argentine et José Sarney du Brésil exprimaient dans la déclaration d'Iguazu, à l'occasion de l'inauguration du pont Tancredo Neves, leur volonté d'accélérer un processus d'intégra-

tion bilatéral. Ce processus démarre en 1986 par un programme de coopération et d'intégration entre l'Argentine et le Brésil. À partir de ce moment furent signés plusieurs protocoles sectoriels permettant une libéralisation des échanges[2]. Les deux pays reprenaient l'idée jamais officiellement abandonnée d'une intégration latino-américaine. Ils décidèrent, vingt ans après les pays d'Amérique centrale et des Andes, face aux difficultés pratiques qu'un tel idéal avait toujours soulevées, d'adopter une stratégie régionale dans une première étape. Ici s'arrête la comparaison avec les expériences antérieures. Les fondements du nouveau groupe régional est en effet le libéralisme, et les méthodes choisies, le gradualisme et la flexibilité. Tandis que le secteur privé doit jouer un rôle important, les institutions communes restent peu développées. Le traité d'Asunción signé le 26 mars 1991 établit la libre circulation des biens dans l'objectif d'une union douanière presque achevée aujourd'hui. Outre la libre circulation des capitaux, celle des hommes confirmera l'objectif politique du traité.

Rapidement le Mercosur s'est placé au centre des débats sur l'intégration continentale, éclipsant toutes les tentatives antérieures globales (l'ALADI ou le Groupe de Rio) ou régionales (le Marché commun de l'Amérique centrale, la Communauté andine des nations, le nouveau Groupe des trois – G3 – entre la Colombie, le Mexique et le Venezuela) qui existaient pourtant depuis des décennies et étaient toutes en pleine restructuration. L'importance actuelle du Mercosur, troisième bloc commercial du monde, vient certes de son poids économique, mais aussi et surtout de sa volonté affichée de ne plus être relégué à la périphérie et de jouer le premier rôle sur la scène régionale et pourquoi pas mondiale. Ni l'Union européenne, ni les États-Unis ne s'y sont donc trompés en amorçant immédiatement un mouvement de rapprochement vers le nouveau bloc, alors que les pays d'Amérique du Sud (Chili et Bolivie) négocient une association avec ce qui constitue sans doute le nouveau moteur économique et politique du continent.

Du point de vue économique, le succès du Mercosur est indiscutable. Avant les crises économiques qui touchèrent le Brésil en 1999 puis l'Argentine aujourd'hui, les échanges commerciaux se sont multipliés

2. Ces protocoles sont : biens de capital, blé, expansion du commerce, entreprises binationales, énergie, biotechnologie, coopération aéronautique, sidérurgie, transports terrestres et maritimes, coopération nucléaire, industrie automobile, industrie alimentaire.

entre les quatre pays. En revanche, l'intégration politique est plus lente que prévue. Le Brésil refuse en effet de quitter le terrain des relations intergouvernementales pour accepter un véritable supranationalisme à l'européenne qui permettrait en particulier d'avoir un mécanisme efficace de règlement des différends. De son côté, l'Argentine reste tentée par un rapprochement avec les États-Unis. Ce blocage institutionnel peut inquiéter dans la mesure où, après une première étape frisant l'euphorie, le Mercosur doit affronter une double crise économique et institutionnelle. Or il s'agit du scénario qu'avaient connu toutes les tentatives précédentes d'intégration avant leur déclin. S'il est vrai que le Mercosur part sur des bases solides en raison de la stabilité politique retrouvée chez tous ses membres, y compris le Paraguay, et du contexte international favorable, il doit aussi affronter un problème nouveau, le regain de l'intérêt des États-Unis pour la région.

LE RETOUR AU VIEUX DÉBAT, AVEC OU SANS LES ÉTATS-UNIS ?

À la fin de la guerre froide, le bilan des États-Unis dans la région était plutôt mitigé. L'Alliance pour le progrès avait fait long feu et l'OEA n'avait pu répondre ni aux espoirs politiques pourtant modestes qu'elle avait éveillés, ni contribuer de façon importante au développement économique de la région. Trois éléments vont ramener l'Amérique latine à l'ordre du jour de la politique extérieure américaine : la fin de la guerre froide, la consolidation de blocs régionaux en Asie et surtout en Europe, au moment même où les négociations multilatérales dans le cadre du GATT puis de l'OMC marquent le pas, et le dynamisme économique des pays d'Amérique latine. La nouvelle relation entre les États-Unis et l'Amérique latine, fondée sur les échanges commerciaux, fut annoncée par George Bush en juin 1990. Dans un contexte encore marqué par la crise de la dette latino-américaine, elle représentait la version la plus récente du credo politique des néo-libéraux américains : « Trade not Aid » (le commerce pas l'aide) comme forme de résolution des problèmes de développement et pour en permettre le remboursement. Elle démarra rapidement et de manière spectaculaire avec l'Accord de libre échange d'Amérique du Nord (ALENA pour les francophones, NAFTA pour les anglophones et TLCAN en espagnol) négocié avec le Mexique un an plus tard et entré en vigueur le 1er janvier 1995. Au moment même où, nous l'avons vu, les initiatives d'intégration se multipliaient en Amérique latine, l'administration Clinton fit

de l'année 1994 l'année des Amériques. Au sommet de Miami de décembre de la même année, trente-quatre chefs d'États et de gouvernements s'accordèrent sur un plan d'action hémisphérique qui prévoyait en particulier l'établissement d'une zone de libre échange à l'horizon 2005.

Après le troisième sommet des Amériques de Québec en avril 2001, suivant ceux de Miami en 1994 et de Santiago du Chili en 1998, il est difficile de savoir si l'Initiative pour les Amériques tiendra mieux ses promesses que les projets antérieurs. Elle aura au moins un mérite : permettre aux États-Unis de rester présents dans les débats sur l'avenir de l'Amérique latine. La perspective de l'accès au marché américain est en effet presque irrésistible pour l'ensemble des pays du continent. Mais elle tombe mal puisque leurs accords régionaux ne sont pas encore consolidés. Ainsi ils se retrouvent devant une nouvelle forme du dilemme « élargissement contre approfondissement ». Seul le Mexique – mais sa situation géopolitique est particulière et il ne renonce pas à une intégration latino-américaine – a fait le pari des États-Unis. Le Chili est intéressé. Le Brésil est lui plus que réticent et préfère parier sur l'intégration entre pays latino-américains, dont il serait le leader naturel. Il a pour l'instant été suivi par ses partenaires du Mercosur et par les pays andins. Deux projets de blocs régionaux, l'un sous la conduite des États-Unis, l'autre sous celle du Brésil, sont donc en concurrence dans l'hémisphère occidental. Il est impossible de déterminer lequel prendra le dessus. Les États-Unis ont les moyens d'exercer des pressions en faveur du premier, à supposer que le Congrès en ait réellement la volonté le moment venu, mais la zone de libre échange hémisphérique qu'ils proposent manque singulièrement de souffle et de vision politique. La récente initiative du Canada d'y renforcer le volet politique éveille sans doute autant de méfiance que d'espoir et ne suffit pas à changer les perspectives. Enfin et surtout, aucun des pays latino-américains ne renoncera jamais à l'objectif de l'intégration sous-régionale car elle fait partie de leur identité même. Parions donc que, avec ou sans les États-Unis et malgré les échecs passés et à venir, le débat sur l'intégration restera en tête de l'ordre du jour latino-américain.

RÉSUMÉ

L'histoire de l'intégration est indissociable de l'histoire même de l'Amérique latine. Commencée par l'échec du morcellement initial, sauf au Brésil, elle est depuis une suite de tentatives avortées. La présence des États-Unis introduit une complication additionnelle et à l'alternative consolidation nationale/intégration régionale s'ajoute celle de l'intégration ou non des États-Unis (panaméricanisme contre latino-américanisme). Depuis la Seconde Guerre mondiale, le débat s'est précisé et enrichi d'expériences de plus en plus concrètes qui n'ont toutefois pas su apporter un élan décisif à l'intégration dans le continent. La fin de la guerre froide semble avoir donné un nouveau souffle tant au latino-américanisme avec le Marché commun des pays du Cône Sud, qu'au panaméricanisme avec l'Initiative pour les Amériques puis la Zone de libre échange des Amériques lancées par George Bush et Bill Clinton. S'il est difficile de savoir si les expériences actuelles connaîtront davantage de succès que les précédentes, elles prouvent au moins que, quelles que soient les conditions historiques, sociales ou économiques, les dirigeants latino-américains se remettent sans relâche à l'ouvrage inachevé, prouvant qu'il reste au cœur du débat politique dans la région.

Franck Moderne

Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains

Il est acquis, dans la doctrine constitutionnaliste, que le système présidentiel est en quelque sorte consubstantiel à l'Amérique latine. Il est non moins couramment affirmé que cette forme de gouvernement a rapidement dérivé vers un « présidentialisme » plus ou moins exacerbé et, en tout cas, assez éloigné du modèle fondateur, celui des États-Unis d'Amérique. Car il n'est guère mis en doute non plus que les États d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale se sont d'abord inspirés du « grand frère » du Nord.

Ces assertions ont le mérite, pour l'observateur extérieur, de simplifier l'approche du problème et d'en prédéfinir le cadre d'analyse. Elles comportent en revanche quelques inconvénients : outre le risque d'une présentation quelque peu outrée de régimes en définitive plus diversifiés, dès l'origine, qu'il n'y paraît, la tentation de sous-estimer les facteurs internes d'une évolution qui conduit à une palette contemporaine de plus en plus nuancée dans la description des régimes relevant du « présidentialisme » ou s'en réclamant, voire à une remise en question de quelques-uns des axiomes mêmes du régime présidentiel traditionnel.

Le Présidentialisme comme Modèle Dominant

Né dans un contexte socio-politique favorable, le présidentialisme latino-américain a été alimenté, tout au long du XIX^e^ siècle et du XX^e^ siècle, par une conception passablement mythique de la Constitution, mais n'a pu s'inscrire pour autant dans une configuration constitutionnelle nettement dessinée.

Un contexte socio-politique favorable

Il est exact que le modèle présidentiel a été l'une des composantes majeures du constitutionnalisme latino-américain et qu'il marque encore aujourd'hui la quasi-totalité des régimes d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale[1].

Il est non moins exact que les gouvernements républicains qui s'installèrent majoritairement sur les ruines des empires coloniaux espagnol et portugais (le Brésil est le seul à avoir expérimenté au XIX^e^ siècle une formule monarchique, sous l'égide de la Constitution du 25 mars 1824, révisée en 1834, et la République n'y a été proclamée qu'en 1889) ont trouvé dans la Constitution des États-Unis de 1787 les éléments techniques de base du système présidentiel, considéré comme la seule forme d'organisation du pouvoir susceptible de répondre aux exigences de nations jeunes et particulièrement fragiles (mais acquises aux théories de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs).

Cette influence nord-américaine, si elle est réelle[2], n'explique pas à elle seule l'engouement des nouveaux dirigeants pour le présidentialisme. D'autres facteurs ont contribué à renforcer une tendance rarement contestée jusqu'à aujourd'hui.

Sur le plan interne, le présidentialisme latino-américain est également tributaire du modèle « bolivarien », lui-même construit autour de la grande figure du *Libertador* (encore que son rêve intégrateur ait été irrémédiablement brisé). De la conception bolivarienne du pouvoir, on a pu dire qu'elle combinait l'accumulation entre les mains du président élu de compétences propres et de moyens d'influence sur les autres pouvoirs[3] ; n'oublions pas que, dans son projet de Constitution pour la Bolivie, Simon Bolivar lui-même concevait le président de la République comme « le soleil qui, ferme en son centre, donne la vie à l'univers » (*el sol que, firme en su centro, da vida al universo*).

Par ailleurs, les traditions autoritaires des monarchies absolutistes de la péninsule Ibérique avaient été naturellement exportées vers les colo-

1. Sauf indication contraire, les mentions des articles constitutionnels seront faites sur la base des textes en vigueur à la date de la rédaction de cet article.

2. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, Mexico, UNAM, 1991 ; Karl Loewenstein, « The Presidency Outside the United States : a Study in Comparative Institutions », *The Journal of Politics*, 1949, vol.11, p. 452 ; Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 1992.

3. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.*

nies d'Amérique. La représentation locale du pouvoir central s'inscrivait dans des institutions fortement personnalisées (des vice-rois, des gouverneurs, des capitaines généraux), lesquelles développèrent naturellement une culture politique de domination, mise à la disposition des nouveaux gouvernants.

Il n'est pas jusqu'aux structures socio-psychologiques des communautés indigènes les mieux organisées (les Incas, les Aztèques) qui n'aient été mises à contribution pour expliquer les tendances présidentialistes caractéristiques des premiers gouvernements de la période postcoloniale. Certains auteurs évoquent à cet égard l'inévitable subjectivisation de toute autorité incarnée, détentrice légitime d'une parcelle d'autorité dans les sociétés précolombiennes[4].

La multiplication des attributions présidentielles a sensiblement obéré historiquement le rôle qu'auraient pu jouer les partis politiques ou les groupes intermédiaires ; elle a plus ou moins directement affecté la participation des citoyens, très rarement conviés à donner leur avis selon des procédures de démocratie directe ou semi-directe, largement neutralisé le rôle habituel des systèmes électoraux et réduit en conséquence l'incidence réelle des débats parlementaires. Marco Kaplan[5] observe à cet égard que l'exécutif national, soutenu par la technobureaucratie étatique (souvent corruptible et liée à certaines constellations d'intérêts privés), s'est trouvé partagé entre la tentation national-populiste et un élitisme managerial largement inféodé aux groupes de pression.

Il est vrai que l'État n'a pas été en mesure de jouer, dans ces sociétés fragiles, le rôle d'intégration sociale et de vecteur de cohésion nationale qui fut le sien dans l'Europe des États-nations au XIX^e^ siècle. La fragmentation des élites dirigeantes, dispersées dans les centres urbains faiblement structurés, les difficultés de communication au sein de territoires aussi vastes et l'absence d'une articulation minimale entre les rouages, au demeurant plus concurrents que complémentaires, de systèmes économiques embryonnaires ont freiné toutes les velléités d'institutionnalisation du pouvoir sur des bases comparables à celles de l'Europe du XIX^e^ siècle.

---

4. Luis Carlos Sáchica, *Derecho constitucional general*, Medellin, Biblioteca general Dike, 1994, 2^e^ éd. ; Maria Elena Demaria Massey de Ferré et Salvador Carmona Valencia, *El poder ejecutivo latinoamericano*, Mexico, UNAM, 1979.

5. Marco Kaplan, « El presidencialismo latinoamericano », in *Contribuciones*, publication trimestrielle de la Fundación K. Adenauer, avril 1985.

La minceur du tissu social, l'hétérogénéité de ses éléments, l'ambiguïté constante des relations entre les élites urbaines européanisées et les masses indigènes, le lancinant problème de l'appropriation des terres, la dépendance à l'égard des capitaux étrangers et le mimétisme culturel n'ont pas permis aux bourgeoisies nationales de construire des États dotés des attributs classiques de la souveraineté nationale. À vrai dire, souligneront les observateurs, l'État ne sera en définitive ni « souverain » dans ses relations avec l'extérieur ni « national » dans ses dimensions internes[6].

Les catégories dirigeantes se sont d'abord préoccupées de contrôler l'appareil d'État (armée, police, administration, justice, impôts), protecteur de leurs intérêts et, secondairement, de répondre à des aspirations nationales diffuses émanant de secteurs populaires largement tenus à l'écart du pouvoir et de l'éducation. Les faiblesses structurelles des sociétés sud-américaines ont accru singulièrement le rôle historique des sous-groupes les mieux organisés, l'armée dans le domaine politique et l'Église dans le domaine social et culturel, alliés traditionnels du pouvoir en place et garants de son maintien.

Dans ce contexte, le « constitutionnalisme » sud-américain ne saurait être regardé comme l'expression juridique fidèle des réalités sociales du continent ; il n'est trop souvent que le reflet que projettent sur cette réalité des profils sociaux partiels, irréguliers et superposés. Les généralisations superficielles auxquelles on peut être tenté de souscrire pour rendre compte d'une évolution globale cèdent inévitablement devant une pluralité de situations changeantes dont on ne saurait dire qu'elles aient été la matrice d'une véritable idéologie nationale et encore moins continentale.

Il est bien connu que le modèle constitutionnel généralisé en Amérique latine est celui de la démocratie représentative, assortie de la séparation des pouvoirs et de la reconnaissance formelle des droits et des libertés. Il est non moins acquis que la seule consultation des textes constitutionnels, étrangers dans une large mesure aux réalités sociales du moment, risque de conduire à une véritable « schizophrénie juridique[7] ». La pratique institutionnelle met en évidence en effet une prédominance quasi absolue de l'exécutif sur les autres pouvoirs, puisqu'il

6. Edelberto Torres Rivas, « La Nación, problemas teóricos », in *Estado y Política en América Latina*, Mexico, UNAM, 1981, p. 112.

7. Antonio Colomer Viadel, « La valeur du fait constitutionnel dans les États ibéro-américains », in *La Suprématie de la Constitution*, Casablanca, Éd. Toubkal, 1987, t. I, p. 225.

concentre tous les moyens mis à la disposition des gouvernants, qu'il favorise le clientélisme politique et la corruption et qu'il correspond, au surplus, aux traditions locales biens ancrées du « caudillisme » et du « caciquisme ».

La « présidence » deviendra rapidement, dès les premières Constitutions libérales du XIX^e siècle, le principal bénéficiaire d'une séparation des pouvoirs toute théorique.

Elle correspond à un pouvoir oligarchique fortement concentré (entre les mains, principalement, du secteur exportateur agro-minier), configuré par des castes fermées qui le mettent au service de leurs intérêts de clan et en font un terrain de chasse sévèrement contrôlé. Les formes qu'il peut revêtir historiquement restent relativement secondaires (elles vont de la dictature banale à la démocratie restreinte). Quant à la protection des droits et des libertés, toujours affichée dans les chartes fondamentales, elle n'est effective que dans les relations entre les groupes dominants ou avec les États étrangers, mais elle n'affecte guère le sort des majorités indigènes.

Si le système obtient malgré tout un certain consensus, c'est parce qu'il correspond aux aspirations de la population urbaine croissante et parce qu'il permet de bureaucratiser, grâce au maniement arbitraire des ressources budgétaires, une partie de la classe moyenne, contribuant par là même à la fidéliser. Notons au passage la vacuité des fédéralismes formels dans les États les plus importants (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela) : ils dissimulent mal un unitarisme de fait entretenu, sous l'égide de l'exécutif national, par une utilisation appropriée de l'omniprésente arme budgétaire.

Une fonction constitutionnellement mythifiée

La Constitution, telle que la conçoivent les idéologues sud-américains, n'est pas seulement un instrument d'organisation rationnelle du pouvoir politique et de protection des droits essentiels, caractéristiques qui correspondent à l'imagerie constitutionnelle classique des États libéraux. Elle bénéficie, dans les États d'Amérique latine, d'une aura particulière. Elle y est perçue comme l'acte fondateur original, garant de l'ordre juridique tout entier et expression authentique de la souveraineté populaire. Le formalisme juridique qui caractérise les chartes fondamentales du continent utilise le même rituel : égalité devant la loi, reconnaissance solennelle des libertés individuelles fondamentales, indépendance du pouvoir judiciaire, responsabilité des fonctionnaires, contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes juridiques, etc.

On ne saurait dire que la mise en garde que Simon Bolivar, dans le célèbre Discours d'Angostura (1819), adressait à ses compatriotes contre la fiction des modèles constitutionnels inadaptés aux réalités socio-économiques d'un pays, ait été suivie d'effet : le mimétisme constitutionnel a été au contraire le trait majeur du constitutionnalisme naissant, en même temps que se développait le mythe d'une authenticité constitutionnelle à redécouvrir ou à préserver.

La « nostalgie » de la continuité constitutionnelle, reflet et support d'une démocratie pacifiée et idéalisée, explique d'une certaine manière les incessantes justifications constitutionnelles des coups de force qui ont émaillé l'histoire tourmentée des jeunes Républiques, les références appuyées au caractère révolutionnaire de tout changement constitutionnel, la proclamation ritualisée du retour aux sources et aux grands

principes de la libération nationale et, du même coup, l'autoproclamation, en tant que pouvoirs constituants originaires, de tous les gouvernements de fait.

Il n'est que trop vrai, au demeurant, que l'une des traditions judiciaires latino-américaines les plus douteuses inclinait à reconnaître sans barguigner la légitimité des nouveaux gouvernants et à valider leurs législations occasionnelles au nom des grands principes du constitutionnalisme originaire prétendument retrouvés.

Outre une inflation constitutionnelle saisissante (certaines Constitutions, comme la Constitution actuelle du Mexique – 1917 –, ont été modifiées plusieurs centaines de fois), aggravée par la volonté de constitutionnaliser dans le détail des pans entiers de la vie sociale des citoyens (en témoigne la longueur inusitée de certains textes constitutionnels) et la reconnaissance de la suprématie formelle de la Constitution (inscrite dans la hiérarchie normative et placée sous contrôle d'un juge théoriquement indépendant), la conception sud-américaine du constitutionnalisme a puissamment contribué à conforter le présidentialisme, voire un « présidentialisme hypertrophié[8] », l'exécutif présidentiel étant regardé comme le seul « organe primaire et indispensable » de l'État[9], y compris dans ses turbulences, et le véritable ciment du corps social.

L'exaltation du mythe de la Constitution et, à l'intérieur de la

8. Ricardo Combellas (éd.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996.

9. Germán J. Bidart Campos, *Derecho constitucional del Poder*, Buenos Aires, Ediar, 1967.

Constitution, l'exaltation du « mythe de l'exécutif présidentiel[10] » ont mécaniquement élevé la présidence au rang de figure clé des régimes politiques sud-américains dès le premier cycle constitutionnel[11]. Cette primauté est marquée d'entrée de jeu par le vocabulaire, volontiers emphatique, utilisé par les textes constitutionnels.

Le président est identifié systématiquement à l'exécutif en sa double qualité de chef de l'État et de chef du gouvernement. Selon l'article 74 de la Constitution argentine de 1853, « le pouvoir exécutif de la nation sera exercé par un citoyen ayant le titre de président de la nation argentine » (la même formule est utilisée par la Constitution de 1994, article 87) ; l'article 80 de la Constitution actuelle du Mexique (du 10 mai 1917) n'est pas moins expressif : « L'exercice du pouvoir exécutif suprême de l'Union est confié en dépôt à un seul individu, le président des États-Unis du Mexique. » Aux termes de l'article 110 de la Constitution du Pérou de 1993, toujours en vigueur, « le président de la République est le chef de l'État ; il personnifie la nation ».

Ce ne sont pas là des exemples isolés : un examen des textes constitutionnels montrerait aisément que les formules utilisées jusqu'à l'époque contemporaine sont très voisines sur ce point.

Un des premiers facteurs qui contribuent à assurer la prédominance du président dans les systèmes constitutionnels latino-américains est sans conteste l'élection populaire directe.

La formule est quasi générale. Si l'on excepte le régime marxiste de Cuba (Constitution du 1976, révisée art. 74 : le chef de l'État, chef du gouvernement, est élu par l'Assemblée nationale du pouvoir populaire en tant que président du Conseil d'État) et quelques rares hypothèses d'élection indirecte par l'intermédiaire d'un collège électoral (Argentine : Constitution de 1853) ou de l'assemblée législative (Bolivie, Constitution de 1967, art. 90, mais seulement dans l'hypothèse où aucun candidat n'atteindrait, aux élections présidentielles, la majorité absolue au premier tour), la très grande majorité des États d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale ont choisi l'élection présidentielle au suffrage universel direct (parallèlement à l'élection des assemblées législatives), conférant ainsi à l'institution une forte légitimité.

---

10. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de cultura hispánica, 1990.

11. Hector Gros Espiell, « Intento preliminar de una determinación de ciclos en la evolución constitucional iberoamericana », in *VI^e Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Bogotá, IEC, 1998, t.1, p. 105.

Les attributions dont disposent les présidents sont calquées pratiquement sur le même modèle ; les nuances observées çà et là résultent plutôt d'accidents historiques dans une évolution qui se caractérise par l'extension continue des pouvoirs accordés au chef de l'exécutif.

Qu'on en juge.

Les compétences des présidents se sont consolidées de manière systématique dans tous les secteurs clés de la vie politique nationale.

Le président élu est très généralement chargé de la désignation des ministres et des secrétaires d'État, qu'il révoque discrétionnairement. Les « gouvernements » d'Amérique latine ne constituent pas de ce fait des « cabinets » et dépendent entièrement du bon vouloir présidentiel, les qualités de chef d'État et de chef du gouvernement étant systématiquement confondues.

Le pouvoir de nomination s'étend aux postes de la haute administration (et parfois à l'ensemble des emplois publics), ce qui permet au président de contrôler l'appareil bureaucratique civil et militaire dans des pays en développement où l'administration est l'un des principaux employeurs (et l'un des instruments les plus efficaces d'encadrement de la société) et où l'armée entretient traditionnellement avec le pouvoir civil des relations ambiguës, sur fond d'explosion démographique, d'inégalités sociales, d'urbanisation sauvage, de revendications paysannes et indigènes, de rivalités politiques exacerbées, de crises économiques et financières ouvertes ou rampantes.

Les interventions présidentielles peuvent également affecter le pouvoir judiciaire (exemple de la Constitution argentine de 1994, art. 99), même si la faculté de nomination des magistrats est rarement exercée par le président seul. Au surplus, ces interventions doivent être mises en relation avec la promotion récente des cours suprêmes (judiciaires, administratives ou constitutionnelles) et leur influence croissante dans la vie politique et sociale des États ibéro-américains.

Les périodes troublées sont propices à une expansion mal contrôlée des pouvoirs présidentiels. Il n'est pas rare que les exécutifs nationaux soient dotés de prérogatives exceptionnelles (dont ils ont usé et, éventuellement, abusé), lorsque les circonstances sont elles-mêmes jugées « exceptionnelles ». Les mesures prises à ce titre vont généralement de la suspension des garanties constitutionnelles ordinaires en matière de droits fondamentaux à l'immixtion pure et simple dans le pouvoir législatif en passant par l'édiction des mesures jugées indispensables à la réussite de la politique gouvernementale du moment. Leur contrôle juridictionnel est le plus souvent resté embryonnaire,

s'agissant d'actes de gouvernement de nature éminemment politique. Les illustrations foisonnent. Quant à la définition des circonstances exceptionnelles, elle est entourée d'un certain halo d'imprécision (certains textes évoquent, outre les classiques état de guerre, état de siège, état d'exception ou état d'urgence, des situations de « commotion » intérieure qui se prêtent à interprétation : ainsi, les Constitutions de Colombie, du Venezuela en 1961, du Chili, etc.).

En dehors de ces attributions, déjà considérables, les présidents latino-américains sont en principe titulaires de compétences (qui ne leur seraient pas reconnues dans les régimes présidentiels « purs ») leur permettant de s'immiscer profondément dans l'exercice du pouvoir législatif.

Ils disposent d'abord le plus souvent de l'initiative ordinaire de la loi, parfois concurremment avec les assemblées élues (ce qui leur permet, avec le maniement de l'ordre du jour, de maîtriser le travail législatif : Venezuela, Bolivie, Colombie, Chili, Mexique, Paraguay, Uruguay, etc.), parfois à titre exclusif (par exemple pour la présentation des textes budgétaires : Bolivie, Colombie, Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Venezuela).

La pratique, largement répandue, des délégations législatives, pour des périodes plus ou moins longues et dans des matières plus ou moins précisément déterminées (soit par la charte constitutionnelle, soit par l'assemblée législative elle-même), a été à l'origine des nombreux trains de décrets-lois qui jalonnent l'histoire de ces pays depuis le siècle dernier (notamment celle du Brésil, du Pérou, du Mexique, du Chili ou de la Colombie). Outre le domaine toujours sensible des libertés publiques, cette technique expéditive accompagne de préférence les interventions de l'État en matière économique et financière et dans la gestion contestée des principaux services publics nationaux[12]. Elle a pris éventuellement une allure répétitive, quasi rituelle (par exemple au Mexique, après la réforme constitutionnelle de 1951, lorsque le président deviendra « le législateur par antonomase », selon la formule de Diego Valadés[13]).

Il ne faut pas méconnaître pour autant le poids spécifique du pouvoir de veto que certains textes constitutionnels laissent entre les mains

12. Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, *op. cit.*

13. Diego Valadés, « El poder legislativo mexicano », in *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España,* Mexico, UNAM, 1979, p. 451.

des exécutifs latino-américains. C'est là, souligne-t-on parfois, un « instrument typique des régimes présidentiels, destiné à compenser l'absence du droit de dissolution des assemblées législatives[14] ». Les modalités en sont variées (veto total ou partiel, délais, moyens offerts au législatif pour combattre le refus présidentiel de promulguer la loi en l'état). Il n'empêche que l'existence même d'une telle arme confère à l'exécutif un moyen apprécié pour gérer à son avantage les conflits avec le législateur et peut susciter chez ce dernier des comportements spontanés de *self restraint*.

Est-il nécessaire d'ajouter que le tableau des attributions constitutionnelles dont disposent les présidents latino-américains ne donne qu'une idée partielle de la pratique des pouvoirs présidentiels ? Celle-ci varie selon les données exactes de chaque situation nationale
72 (périodes de crise ou de calme relatif), la nature des gouvernements (civils ou militaires), les jeux des partis politiques (un président chef d'un parti majoritaire organisé, comme le fut le Parti révolutionnaire institutionnel, au Mexique, jusqu'à ces dernières années, dispose à cet égard des atouts majeurs) et, bien entendu, la personnalité des titulaires de la haute fonction exécutive.

En définitive, les présidentialismes sous toutes leurs formes ont pu s'épanouir sans obstacle majeur, et certains d'entre eux ont dérivé vers le « césarisme constitutionnel » ou, plus simplement encore, vers la dictature civile ou militaire.

On sait que ni le pouvoir législatif, systématiquement affaibli, ni le pouvoir judiciaire, rarement indépendant (sauf de notables exceptions), n'ont été en mesure de contrebalancer efficacement la montée en puissance de l'exécutif présidentiel dans la plupart des États latino-américains.

Les seuls mécanismes imaginés pour prévenir les abus de la prépondérance institutionnalisée du chef de l'exécutif se sont révélés inégalement dissuasifs.

L'un des plus significatifs est sans doute la limitation du mandat présidentiel à une durée déterminée, assortie de la règle de non-réélection. Il est rarissime que les fonctions présidentielles soient attribuées pour plus de six ans ; cette dernière durée a été retenue par le Chili depuis 1989 (art. 25), le Mexique (art. 83) et le Venezuela (art. 230

14. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, *op. cit.*

de la Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, du 30 décembre 1999).

Le plus souvent le mandat est de quatre ans (Argentine : art. 90 ; Brésil, depuis 1994 : art. 82 ; Colombie : art. 190 ; Costa Rica : art. 134 ; Équateur : art. 164 ; République dominicaine : art. 50) ou de cinq ans (Nicaragua : art. 148 ; Panama : art. 172 ; Paraguay : art. 112 ; Uruguay : art. 152).

Le principe est celui de la non-réélection (au moins de la non-réélection immédiate) et il est parfois affirmé avec force (Salvador, art. 154 : « Le mandat présidentiel sera de cinq ans et s'achèvera le 1er juin sans que le titulaire puisse rester en fonction un jour de plus » ; Guatemala, Honduras, Mexique, art. 83 : « Tout citoyen ayant assumé la charge de président de la République… ne pourra en aucun cas et sous aucun prétexte prétendre occuper de nouveau ce poste », Paraguay, etc.). Il est vrai que certaines perturbations récentes dans la vie politique nationale ont été directement provoquées par les efforts des présidents en place pour modifier à leur profit les règles constitutionnelles faisant obstacle à un nouveau mandat (on se bornera à rappeler les tentatives, plus ou moins couronnées de succès, de A. Fujimori au Pérou, de C. Menem en Argentine, ou de F.H. Cardoso au Brésil).

Cette méfiance tenace à l'égard des prorogations ou des renouvellements indéfinis du mandat présidentiel est parfois regardée comme un élément essentiel de l'équilibre du système (au Mexique, par exemple, le spectre du « porfirisme », du nom de Porfirio Diaz qui maintint pendant plusieurs années un système de dictature patriarcale, est communément évoqué[15]).

Une autre technique classique, destinée à prévenir les dérives potentielles du présidentialisme latino-américain, est celle de la mise en accusation pénale des présidents, à l'image de la célèbre procédure d'*impeachment*, aux États-Unis.

À défaut de responsabilité politique, le chef de l'exécutif peut ainsi être amené à répondre de ses actes sur le terrain pénal selon des modalités diverses qui font intervenir soit le pouvoir législatif, soit une chambre spécifiquement désignée, soit une institution judiciaire (voir sur ces points les formules imaginées, à un moment ou à un autre de leur

15. Miguel de la Madrid, « Notas sobre el presidencialismo », in *Estudios de derecho constitucional*, México, 1981, p. 249 ; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, México, Éd. Siglo XXI, 1978, et « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *Cuestiones constitucionales*, México, 1999, n° 1, p. 49.

histoire, en Argentine, au Venezuela, en Colombie, au Chili, en Équateur, au Guatemala, au Pérou ou en Uruguay)[16].

Les condamnations prononcées contre certains présidents en exercice (F. Collor de Mello, au Brésil en 1992 ; C.A. Pérez, au Venezuela, et J. Serrano Elias, au Guatemala, en 1993) attestent que la culture constitutionnaliste latino-américaine a dûment intégré la dimension de la responsabilité pénale du chef de l'État comme antidote utile à un présidentialisme dévoyé (on se référera également aux démêlés actuels de l'ex-président du Chili, A. Pinochet, avec la justice de son pays, ou aux graves accusations lancées contre les présidents A. Garcia et A. Fujimori au Pérou, ou E. Samper en Colombie, au point que certains durent s'exiler pour échapper aux poursuites judiciaires).

Dans certaines chartes constitutionnelles, la sanction peut même

revêtir la forme de la révocation populaire du mandat électif. Telle est la solution aujourd'hui généralisée retenue au Venezuela par la Constitution de 1999 dont l'article 72 dispose que « toutes les charges et magistratures électives sont révocables ».

Il ne faudrait pas croire pour autant que la configuration constitutionnelle du présidentialisme dans les pays latino-américains se présente sous forme d'un schéma épuré et univoque.

Quels présidentialismes ?

Nombreux sont les auteurs qui se sont essayés à une classification des régimes présidentialistes d'Amérique latine faute d'en identifier un modèle unique. Les résultats de cette quête taxinomique ne peuvent qu'être décevants tant la matière est rendue ductile par la variété des situations et les stratégies des acteurs.

Une des premières présentations ordonnées des systèmes latino-américains a été proposée par Karl Loewenstein en 1949. Elle séparait les régimes présidentialistes purs (jugés alors prédominants), les régimes de présidentialisme atténué (dans lesquels se dessine un embryon de gouvernement autonome et où le Parlement dispose de quelques moyens de contrôle de l'exécutif) et les régimes présidentiels semi-parlementarisés où le législatif et l'exécutif entretiennent des rapports proches de ceux d'un système parlementaire.

---

16. Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, *op. cit.* ; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.*

Une classification voisine a été avancée par Germán J. Bidart Campos (1967), qui distingue les systèmes présidentialistes purs, les systèmes hybrides et les systèmes quasi parlementaires.

Pour sa part Humberto Nogueira Alcalá[17] préfère axer l'analyse sur le degré d'autorité que reflète tel ou tel régime présidentiel : les « présidentialismes autoritaires » (du Chili, avec Pinochet ; du Panama, avec Torrijos ; du Paraguay, avec Stroessner ; du Pérou, avec Fujimori, etc.) y sont séparés des « présidentialismes démocratiques » (eux-mêmes subdivisés en systèmes présidentialistes « purs », « atténués », « placés sous contrôle des partis en alternance », « présentant des traits semi-présidentiels » ou authentiquement « semi-présidentiels »).

Sous un angle plus sociologique, Salvador Valencia Carmona a tenté de dresser un tableau où voisinent les dictatures oligarchiques (le Paraguay de Stroessner, le Nicaragua du clan Somoza, la République dominicaine de Trujillo, etc.), les dictatures militaires (en Argentine, au Chili, au Brésil, à partir des années 1960 – et souvent en réaction « préventive » contre la « contagion » cubaine), les régimes populistes, les régimes démocratiques (par périodes : le Chili, l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay, la Bolivie, l'Équateur ; de manière plus continue, le Costa Rica)[18].

Autre observateur attentif de l'évolution des présidentialismes latino-américains, Antonio Colomer Viadel (1990) a choisi de combiner les relations « internes » entre compétences constitutionnelles et comportements institutionnels, d'une part, et les relations « externes » entre les présidences et les autres pouvoirs de la société civile, d'autre part[19]. Le résultat offre une palette diversifiée qui va du « présidentialisme hégémonique d'exception » au « présidentialisme comportant des éléments de parlementarisme », en passant par le « présidentialisme hégémonique constitutionnel démocratique » (dont le Mexique serait une illustration, sous l'égide de la Constitution de 1917, au moins jusqu'à une date récente) et par le « présidentialisme autonome avec équilibre des pouvoirs » (Argentine, Brésil, Chili, au moins à certaines époques).

Comme on le voit, la variété des paramètres utilisés permet des combinaisons plus ou moins complexes qui s'efforcent de rendre compte

17. Humberto Nogueira Alcalá, *Regimes políticos contemporáneos*, Santiago du Chili, Editorial jurídica, 1993.

18. Salvador Carmona Valencia, *El poder ejecutivo latinoamericano*, *op. cit.*

19. Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, *op. cit.*

(avec une fidélité parfois relative) des pratiques présidentialistes ; mais les classifications avancées ont le mérite de mettre en évidence la plasticité du modèle et ses capacités d'adaptation à des situations changeantes.

Le modèle présidentialiste lui-même est-il toujours perçu comme symbolisant la contribution la plus authentique des pays latino-américains à l'ingénierie constitutionnelle ? Quelques fissures apparaissent çà et là dans des proclamations habituelles.

Incertitudes et Questionnements

Les déviations autoritaires du régime présidentiel dans nombre d'États d'Amérique latine ont toujours été une source de préoccupation pour ceux qui y voyaient une formule démocratique adaptée aux spécificités de l'évolution historique, politique, économique et sociale de ces États.

Le déséquilibre patent qui s'est institué entre le législatif et l'exécutif, au profit de ce dernier, l'incapacité des Parlements nationaux à utiliser leurs prérogatives constitutionnelles, pourtant réduites, l'ambiguïté des jeux partisans (les partis uniques ou dominants renforçant mécaniquement les pouvoirs présidentiels et les divisions entre partis permettant, ailleurs, à l'exécutif de conserver l'essentiel du pouvoir) et, à certaines périodes, le déclin marqué des droits fondamentaux expliquent pourquoi « l'affaiblissement de l'exécutif est devenu une des tendances récentes du constitutionnalisme latino-américain[20] ».

Les « crises du présidentialisme[21] » ont trouvé, sur le plan institutionnel, une expression significative dans la résurgence de techniques d'allure parlementaire et dans le recours à des formes de participation rénovée.

La tentation parlementariste

À vrai dire, si les États d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ont tous rapidement opté pour le modèle présidentiel, l'influence du parlementarisme s'était manifestée dès l'origine dans le choix de divers mécanismes ou institutions censés rééquilibrer quelque peu les rapports entre exécutif et législatif. Ces « tentatives parlementaristes[22] »

20. *Ibid.*

21. Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, 2 tomes.

22. Pedro Planas, *Regimenes políticos contemporáneos*, Lima, Fondo de cultura hispánica, 1997.

n'avaient certes pas réussi à altérer l'image dominante du présidentialisme, mais elles avaient préparé les esprits à l'éventualité d'un modèle alternatif.

La discussion a repris sur ce terrain depuis quelques années et elle anime aujourd'hui divers projets de réforme constitutionnelle.

a. Les éléments parlementarisés
dans les régimes officiellement présidentiels

Les traces de parlementarisme que l'on peut déceler dans divers textes constitutionnels du XIX^e^ et du XX^e^ siècle ont souvent été relevées[23].

Dans certains cas, elles ont favorisé le développement de véritables expériences parlementaires de plus ou moins longue durée.

Ce furent pour l'essentiel des techniques amorçant un contrôle réciproque du législatif et de l'exécutif (au profit du législatif : questions, interpellations, motions de censure, questions de confiance, commissions d'enquête, contreseing ministériel ; au profit de l'exécutif : pouvoir de dissolution de la chambre basse) ou prévoyant un embryon de gouvernement collégial autonome responsable solidairement devant le Parlement.

Parmi les pays qui expérimentèrent ces procédures parlementarisées, citons le Brésil (de 1839 à 1889 : reconnaissance implicite de la responsabilité gouvernementale devant l'organe législatif – puis de 1961 à 1963, à la suite de la démission de Joào Quadros : exécutif bicéphale, avec un président et le président du Conseil des ministres, élus l'un et l'autre par le Congrès ; responsabilité ministérielle et, corrélativement, pouvoir présidentiel de dissolution de la Chambre basse, etc.) ; le Chili (qui vécut une période de gouvernement parlementaire entre 1891 et 1924, avec forte prépondérance du Congrès – et instabilité ministérielle quasi permanente ; le système présidentialiste, rétabli en 1925, conservera cependant certaines formes de contrôle parlementaire) ; l'Uruguay (qui connut une première expérience d'exécutif bicéphale entre 1919 et 1933 – puis une seconde expérience d'exécutif collégial, en 1952, au profit d'un « Conseil national de gouvernement » de neuf membres, élus au suffrage universel direct, avec représentation institutionnalisée de la minorité) ; le Pérou (où, après un premier essai, non concluant, entre 1856 et 1862,

23. Pedro Planas, *Regimenes políticos contemporáneos*, *op. cit.* ; Antonio Colomer Viadel, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, *op. cit.* ; Carlos Ayala Corao, *El régimen presidencial en América Latina y los planteamientos de su reforma*, *op. cit.* ; Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.*

la figure du président du Conseil des ministres, chef du gouvernement, a trouvé place dans les dernières Constitutions, notamment celle de 1993 ; le « Premier ministre », selon l'expression consacrée, doit solliciter la confiance du Congrès sur son programme de gouvernement, mais le président de la République reste habilité, à certaines conditions, à dissoudre le Congrès)[24] ; le Costa Rica (où la Constitution de 1949, toujours en vigueur, prévoit un « Conseil de gouvernement » doté de fonctions déterminées et accorde à l'Assemblée législative un pouvoir d'interpellation, voire de censure, des ministres) ; le Venezuela (entre 1961 et 1999, où plusieurs règles instituées par la Constitution de 1961 confèrent au Congrès bicaméral des pouvoirs de contrôle accrus sur l'exécutif présidentiel et développent les prérogatives du « Conseil des ministres » chargé d'assister le chef de l'État) ou la Bolivie (où, aux

termes de l'article 90 de la Constitution de 1967, profondément révisée en 1994, il appartient au Congrès, dans l'hypothèse où le suffrage populaire n'aurait pas permis à un candidat à l'élection présidentielle d'obtenir la majorité absolue des suffrages, de choisir selon les mêmes règles de majorité entre les deux candidats ayant réuni le plus grand nombre de voix ; dès lors que cette situation est devenue la règle depuis 1978, elle a favorisé l'émergence d'une sorte de « présidentialisme parlementarisé[25] » reposant sur la capacité de négociation des formations partisanes et la mise en place d'une majorité parlementaire de soutien au président élu et à son programme politique).

Mais on pourrait trouver d'autres exemples d'institutions inspirées du parlementarisme, qui contraignent à nuancer les classifications traditionnelles des régimes présidentiels[26].

De là à affirmer que ces éléments de parlementarisme ont altéré la configuration classique des présidentialismes latino-américains, il y a un pas. La plupart des observateurs conviennent que les rares expériences de parlementarisme ou de semi-parlementarisme se sont soldées par des échecs, et que les règles d'inspiration parlementaire, testées sans grande conviction, n'ont pas réussi à freiner la concentration des pouvoirs

---

24. Pedro Planas, « Las formas parlementarias del presidencialismo peruano », *VI^e Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Bogota, 1998, p. 255.

25. René Antonio Mayorga, « Présidentialisme parlementarisé, multipartisme modéré et transformation de l'État : le cas de la Bolivie », *Cahiers des Amériques latines*, Paris, IHEAL, n° 26, 1997, p. 119.

26. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.* ; Pedro Planas, *Regimenes políticos contemporáneos*, *op. cit.* ; Manuel Alcántara, *Sistemas políticos en América Latina*, Madrid, Tecnos, 1999, 2 vol.

entre les mains des exécutifs présidentiels, sauf, sans doute, dans les périodes d'antagonisme politique entre la majorité législative et le chef de l'exécutif (par exemple au Venezuela, pendant la première présidence de R. Caldera, entre 1969 et 1974). Il y aurait une sorte d'incompatibilité entre la formule parlementaire et la conception latino-américaine de la démocratie représentative et de la séparation des pouvoirs[27]. Ricardo Combellas écrit ainsi : « Si une institution est fortement enracinée dans notre culture politique, c'est bien le présidentialisme – et s'il en est une qui nous est étrangère, c'est bien le parlementarisme[28]. »

b. Présidentialisme versus parlementarisme : une actualisation du débat

L'adoption éventuelle de techniques authentiquement parlementaires reste à l'ordre du jour dans ceux des États qui poursuivent leur *aggiornamento* constitutionnel.

La question avait été posée naguère dans deux des pays les plus importants de la zone, l'Argentine et le Brésil, lorsque furent engagés les processus de révision qui conduisirent aux réformes constitutionnelles de 1988 (Brésil) et de 1994 (Argentine).

Au Brésil, l'Assemblée constituante, qui prépara (longuement) la Constitution de 1988, inclinait manifestement en faveur du régime parlementaire, sur la base du projet de la commission Arinos. Mais elle préféra renvoyer le choix entre présidentialisme et parlementarisme à un référendum qui eut effectivement lieu le 21 avril 1993 et qui déboucha sur le maintien d'une République présidentielle (55 % des voix, contre 25 % à la restauration du parlementarisme).

En Argentine, où le système présidentiel fut en définitive maintenu, l'institution d'un « chef de cabinet des ministres » (voir *supra*) n'a pas dissipé toutes les ambiguïtés d'un présidentialisme dit « atténué[29] ». S'il lui appartient de préparer les réunions du cabinet ministériel, d'assurer l'administration du pays, de nommer aux emplois civils et militaires, de contresigner un certain nombre d'actes présidentiels et surtout de rendre compte au Congrès de la nation devant lequel il engage éventuellement sa responsabilité (art. 100 de la Constitution)

27. Humberto Quiroga Lavié, *Derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.*, ou Humberto Quiroga Lavié, « Breve informe sobre la reforma de la Constitución argentina de 1994 », in *La Reforma del Estado*, México, UNAM, 1996, p. 299.

28. Ricardo Combellas (éd.), *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, *op. cit.*

29. Humberto Nogueira Alcalá, « Los presidencialismos puros y atenuados : los casos de Chile y la Argentina », Buenos Aires, *Boletín informativo*, 1998, n° 144, p. 5.

– alors que la Chambre basse ne peut, pour sa part, être dissoute, il n'apparaît pas que sa présence ait sensiblement modifié, en définitive, les équilibres institutionnels : le « chef du cabinet ministériel » n'est pas chef du gouvernement (qualité que détient toujours officiellement le président de la nation) et la tradition de leadership présidentiel, combinée avec une forte implantation du parti péroniste (au moins jusqu'en octobre 1997), a limité sensiblement l'impact de la réforme.

Le problème reste aujourd'hui entier pour deux régimes que l'on peut considérer comme exemplaires de l'évolution politique récente du continent latino-américain : celui du Mexique et celui du Chili, dont la mutation constitutionnelle n'est pas achevée.

La controverse entre le système présidentiel et le système parlementaire est loin d'être close en effet au Mexique, confronté aujourd'hui
80 à une déliquescence progressive de l'influence du tout-puissant « parti révolutionnaire institutionnel » qui cadenassait la vie politique du pays depuis des décennies.

Les avantages et les inconvénients réciproques des deux formules de gouvernement ont été abondamment débattus, à la lumière des théories contemporaines[30].

Selon Juan J. Linz, en particulier, les vertus du régime parlementaire par rapport au régime présidentiel ne sont plus à démontrer : la formule présidentielle, qui confère une légitimité démocratique tant à l'exécutif qu'à l'Assemblée élue, est porteuse d'insécurité juridique et de risque de blocage, sinon de conflit majeur, lorsque les sensibilités politiques des deux pouvoirs sont antagonistes ; la rigidité du mandat présidentiel freine inévitablement les adaptations nécessaires ; l'exécutif présidentiel reçoit une prime indue qui déséquilibre le système au regard des forces réelles en présence ; l'opposition est invitée à l'affrontement direct plutôt qu'à la conciliation, et, corrélativement, le président élu est tenté d'utiliser des moyens plus ou moins loyaux pour éviter ou réduire les conflits potentiels ; la limitation du mandat présidentiel à une durée déterminée, sans réélection possible, peut d'ailleurs produire des effets

30. Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo. El caso de América Latina*, *op. cit.*, t. 2, 1998 ; Giovanni Sartori, « Ni presidencialismo ni parlamentarismo », *in* Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo*, *op. cit.*, t. 2, p. 167 ; Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, Mexico, UNAM, 1995 ; Dieter Nohlen et Mario Fernández, *Presidencialismo versus Parlamentarismo, América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991 ; Diego Valadés, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, et « El poder legislativo mexicano », *art. cit.*, p. 451 ; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, *op. cit.*, et « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *art. cit.*

pervers dans le maniement des techniques de gouvernement ou dans le choix des politiques publiques ; l'absence de « pouvoir modérateur » ne peut qu'accentuer les crises et la personnalisation excessive du pouvoir et ne saurait prévenir contre les excès démagogiques de toutes sortes.

En revanche, les systèmes parlementaires seraient mieux armés pour assurer une « gouvernabilité » correcte, grâce à leur faculté d'ajustement et aux meilleurs équilibres qu'ils ménagent entre les pouvoirs.

Les thèses de Linz sont, au moins partiellement, partagées par d'autres auteurs (tels Alonso Lujambio, Dieter Nohlen et Giovanni Sartori). On observe toutefois certaines divergences dans les diagnostics. Certains mettent en avant le rôle majeur des partis politiques organisés et disciplinés dans le bon fonctionnement des régimes parlementaires européens ; d'autres[31] soulignent l'incidence des facteurs socio-économiques, condition qui serait loin d'être réalisée dans la plupart des États latino-américains avec quelques exceptions ponctuelles au Venezuela, au Mexique, au Costa Rica (inégalités sociales, retard économique, absence de culture civique, explosion démographique, faiblesse des formations partisanes, etc.), autant d'éléments qui expliquent également la situation des pays latino-américains lorsque, comme le Mexique, ils ont fait du présidentialisme un article de foi.

Les thérapeutiques elles-mêmes divergent. Le retour au parlementarisme classique est rarement évoqué comme remède miracle. On lui préfère des mécanismes plus sophistiqués : présidentialisme « intermittent » ou « alternatif » qui, aux yeux de Giovanni Sartori, permettrait de tester successivement les deux formules et de pallier ainsi les risques d'un gouvernement « à deux moteurs[32] » ; création d'un poste de Premier ministre authentique, disposant d'une vaste délégation présidentielle et chargé notamment des affaires courantes, de la coordination ministérielle et de l'administration quotidienne[33] ; rationalisation des procédures électorales, etc.

Le Chili est confronté à d'autres difficultés tenant à la spécificité de l'histoire politique récente du pays et à l'hypothèque que fait peser sur le régime la présence de l'ex-président A. Pinochet[34].

---

31. Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism in Latin America*, Cambridge University Press, 1996.

32. Diego Valadés, *El control del poder*, *op. cit.*

33. Dieter Nohlen et Mario Fernández, *El presidente renovado ? Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.

34. Manuel Martínez Sospedra, « Un sistema de gobierno semi-presidencial : notas sobre

Entre les voies susceptibles d'être suivies pour la révision inéluctable de la Constitution de 1980 adoptée pendant la dictature militaire (et réformée en 1989, après que le référendum du 5 octobre 1988 eut écarté la perspective d'un nouveau mandat présidentiel), celle d'un régime parlementaire n'est pas tout à fait à exclure. Elle ne serait pas une innovation absolue dans la vie constitutionnelle chilienne (voir *supra*) et elle pourrait compter sur un système de partis cohérents et politiquement conscients de leur rôle.

À ces arguments, les adversaires du parlementarisme rétorquent que la « République parlementaire (1891-1924) s'apparentait plutôt à un régime d'assemblée et n'avait pas laissé d'excellents souvenirs dans l'imaginaire collectif » – et surtout que toute formule parlementarisée obligerait à renoncer à l'élection présidentielle directe qui, elle, est fortement enracinée dans la tradition politique chilienne. Il ne serait guère concevable, dans un tel contexte, qu'un président élu ne participe pas effectivement à l'exercice du pouvoir exécutif et il serait vraisemblable que, dans l'hypothèse d'une double élection populaire, le chef de l'exécutif se heurterait frontalement à un Congrès également légitimé par le suffrage universel.

Une proposition alternative, dite de « parlementarisme d'élection directe » (inspirée par le système israélien mis en place en 1994-1996), conserverait le dualisme de l'exécutif et le même type d'équilibre des pouvoirs, mais introduirait l'élection directe du Premier ministre corrélativement à celle de l'organe législatif. Une telle solution ne recueille pas, loin de là, tous les suffrages. On la suspecte, outre sa complexité, de conduire à une certaine confusion, de ne pas tenir compte suffisamment des incidences prévisibles du système électoral, d'affaiblir dangereusement l'institution présidentielle et de préparer le terrain à un affrontement direct entre les deux branches de l'exécutif.

En définitive, le choix entre le système présidentiel et le système parlementaire ne paraît pas vraiment ouvert. Au Chili comme au Mexique, l'option clairement parlementaire fait encore figure de saut dans l'inconnu. En revanche, l'hésitation est davantage perceptible s'agissant du choix d'un régime « semi-présidentiel ». Encore que les classifications soient plutôt floues sur ce terrain, l'expression se réfère globalement à

---

una posible reforma institucional », *Revista de derecho político*, Madrid, UNED, 1999, n° 46, p. 331 ; Arturo Valenzuela, « La política de partidos y la crisis del parlamentarismo en Chile : una propuesta para una forma parlamentaria de gobierno », in *Las crisis del presidencialismo*, *op. cit.*, t. 2, 1998, p. 11.

une forte atténuation du présidentialisme dominant. La théorie du « semi-présidentialisme » entend combiner les avantages du système présidentiel et ceux du système parlementaire : à l'élection directe d'un président doté d'attributions significatives – et notamment du pouvoir de dissoudre la chambre législative, ou la chambre basse dans l'hypothèse du bicaméralisme – ferait pendant la désignation d'un gouvernement responsable devant l'Assemblée élue. On se doute que les expériences européennes (notamment celles de la France, depuis 1958, du Portugal depuis 1976 et de la Finlande) sont volontiers sollicitées pour souligner l'intérêt d'une telle formule. Mais les propositions en ce sens sont des plus nuancées et révèlent, au-delà d'un intérêt théorique, des réticences tenaces, liées principalement à l'état incertain des partis et des systèmes d'alliances politiques dans les pays de référence (Chili, Mexique, Argentine, etc.)[35] ou aux tensions prévisibles susceptibles de se durcir entre le chef de l'État et le chef du gouvernement. Pour certains, le présidentialisme (ou « néo-présidentialisme », selon la formule de Karl Loewenstein) doit céder le pas non à un régime semi-présidentiel teinté de parlementarisme mais plutôt à un « présidentialisme rénové[36] », avec rééquilibrage des pouvoirs en faveur du législatif, cantonnement de l'exécutif présidentiel dans des attributions soigneusement délimitées, création d'un gouvernement responsable devant l'assemblée législative et introduction de procédures de démocratie semi-directe. Dans cette perspective, l'État lui-même est fermement invité à ne plus s'immiscer abusivement dans les affaires de la société civile.

Cela dit, la formule imagée qu'applique volontiers Giovanni Sartori aux régimes latino-américains à la recherche d'une nouvelle voie constitutionnelle (« ni présidentialisme ni parlementarisme ») reçoit incontestablement un certain écho.

Le recours à de nouvelles formes de participation populaire

C'est là une tendance relativement récente dans les pays d'Amérique latine, mais qui mérite d'être soulignée.

Les institutions de « démocratie participative » connaissent en effet un regain de faveur dans la plupart des nouvelles chartes constitutionnelles. Elles revêtent des formes relativement variées, avec nette prédominance des procédures référendaires (surtout au niveau constitution-

35. Pedro Planas, « Las formas parlementarias del presidencialismo peruano », *art. cit.* ; Jorge Carpizo, « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *art. cit.*

36. Jorge Carpizo, « México : sistema presidencial o parlamentarismo ? », *art. cit.*

nel) ou plébiscitaires (mais l'adjectif n'a pas, dans le vocabulaire officiel, la connotation péjorative qui l'accompagne habituellement et se réfère à l'adoption de décisions politiques, le référendum proprement dit ayant pour objet l'adoption d'un texte normatif). On trouve également çà et là les mécanismes de l'initiative législative populaire (Brésil, Pérou, Uruguay), voire de la révocation des mandats électifs (Colombie, Pérou, Venezuela), sans compter la restauration de formes de participation plus traditionnelles telle le *cabildo abierto* (sorte de forum démocratique, mis en place par les premières communautés de colons).

La revendication en faveur d'une démocratie directe ou semi-directe se retrouve aussi bien dans les États (rares, il est vrai) déjà dotés d'une stabilité politique relative (le Costa Rica, par exemple, s'apprête à modifier sa Constitution en ce sens) que dans les États qui paraissent aujourd'hui tentés par une certaine forme de populisme nostalgique (telle la « République bolivarienne du Venezuela » de 1999).

En toute hypothèse, la réflexion constitutionnaliste s'est également engagée sur le terrain classique des systèmes électoraux. Il peut s'agir de réviser quelques-uns des principes qui gouvernent l'élection présidentielle (problème de la durée du mandat, principe de non-réélection, règle du ballottage). Mais, bien entendu, les projets de réforme visent parallèlement les élections législatives, dans la perspective d'une restructuration des formations partisanes et de la création d'un véritable système de partis cohérents et disciplinés[37].

Conclusion

Le système présidentiel et son gauchissement naturel en Amérique latine, le présidentialisme, sont-ils en voie de mutation profonde ? Toute conclusion péremptoire serait hâtive ; mais il n'est guère contestable que l'on assiste depuis quelques années à une redistribution des cartes qui ne peut qu'affecter le modèle présidentialiste.

Les réformes constitutionnelles ont intégré quelques-unes des principales innovations expérimentées dans les démocraties européennes, sous la poussée de la vague de démocratisation des années quatre-vingt. Entre 1979 et 1990, l'ensemble des pays d'Amérique latine qui avaient adopté des formes autoritaires de gouvernement les ont abandonnées

37. Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, *Presidentialism in Latin America*, *op. cit.*

pour se rallier aux formules éprouvées de la démocratie élective. D'autres ont entrepris un processus de modernisation ou d'adaptation qui les rapproche progressivement de l'idéal type démocratique (Mexique, Colombie).

Il n'est pas exagéré de dire que les élections ont joué un rôle majeur pendant les périodes de transition : non seulement, elles ont permis la création d'espaces de contestation disciplinée, mais elles ont favorisé des regroupements ou des alliances marginalisant les extrêmes et ont contribué à légitimer l'option démocratique.

D'autres facteurs pourraient accélérer l'*aggiornamento* des institutions du présidentialisme et du néo-présidentialisme. Une remise en cause du fédéralisme de façade au profit d'une autonomie réelle des entités fédérées (Brésil, Argentine, Mexique, Venezuela), soutenue par un principe de subsidiarité récurrent, serait de nature à combattre l'excessive centralisation de la vie publique dominée par la figure présidentielle. Certaines de ces revendications présentent d'ailleurs, on ne l'ignore pas, un aspect clairement ethnique (revendications indiennes dans l'État du Chiapas au Mexique) et posent le problème, longtemps occulté, des populations indigènes.

Il faudrait mesurer par ailleurs le poids des réformes de l'institution judiciaire sur le fonctionnement global du système présidentiel : multiplication des juridictions constitutionnelles, développement des recours individuels (*amparo*, *habeas corpus*), création de conseils supérieurs de la magistrature, en liaison avec la réaffirmation constitutionnelle généralisée des droits fondamentaux, apparition significative de l'*ombudsman,* influence grandissante de la Cour interaméricaine des droits de l'homme[38].

Ces grandes tendances, qui traversent aujourd'hui le constitutionnalisme latino-américain, ne permettent sans doute pas d'avancer que l'institution présidentielle y est condamnée. Mais il serait tout aussi téméraire de n'y voir qu'une agitation superficielle.

Il est vrai qu'au-delà des avatars des régimes présidentiels et des présidentialismes, on retrouve la question des rapports de l'État avec la société civile. C'est elle qui conditionne l'avenir de l'ensemble de la zone.

38. Hector Fix-Zamudio, « Algunas tendencias predominantes en el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo », in *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, Caracas, CIEDLA, 1996, t.1, p. 41.

BIBLIOGRAPHIE

Allan-Rodolph Brewer-Carias, *Cambio político y reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, Tecnos, 1975.

Ana Sofia Cardenal et Salvador Marti i Puig, *América Central, las democracias inciertas*, Madrid, Tecnos, 1998.

Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP, 1992.

Olivier Dabène, *La Région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Paris, Presses la FNSP, 1997.

Jorge Domínguez et Arnold Lowenthal, *Constructing Democratic Governance*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.

Jacques Lambert et Alain Gandolfi, *Le Système politique en Amérique latine*, Paris, PUF, 1987.

Luis López Guerra et Luis Aguiar (dir.), *Las constituciones de Iberoamérica*, Madrid, Ilustre Colegio de Abogados, 1998.

Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy. The Difficult Equation*, Notre Dame (USA), University of Notre Dame Press, 1991.

Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter et Lawrence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rules. Tentative Conclusions about Incertain Democracies*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1996.

John Peeler, *Building Democracy in Latin America*, Boulder, Lynne, 1998.

Luis Pinto Ferreira, *Principios gerais do direito constitucional moderno*, Sao Paulo, Ed. Revista do Tribunais, 1971, 2 vol.

Alain Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l'extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987.

—, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982.

Carlos Sánchez Viamonte, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, 1959.

Francisco Fernández Segado, « Las relaciones entre órganos de gobierno en la Constitución de Perú : un modelo híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo », *IV^e Congreso iberoamericano de derecho constitucional*, Mexico, 1992.

Héctor Fix-Zamudio, « Supremacia del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano », *Cuadernos de derecho comparado*, México, 1967, p. 176 *sq*.

Hubert Gourdon, « Les nouvelles politiques constitutionnelles », *in* Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Paris, Presses de la FNSP, 1992, p. 247 *sq*.

Jacques Lambert, « La transposition du régime présidentiel hors les États-Unis : le cas de l'Amérique latine », *Revue française de science politique*, 1963.

Bolivar Lamounier, « Brasil : hacia el parlamentarismo ? », *in* Juan J. Linz et Arturo Valenzuela (dir.), *Las crisis del presidencialismo ; el caso de América Latina*, Madrid, Alianza Universidad, t. 2, 1998, p. 133 *sq*.

Karl Loewenstein, « The Presidency Outside the United States : a Study in Comparative Institutions », *The Journal of Politics*, 1949, vol. 11, p. 452 *sq*.

Scott Mainwaring et Matthew Soberg Shugart, « El presidencialismo y los sistemas de partidos en Latinoamérica », in *La reforma del Estado contemporáneo*, Mexico, UNAM, 1996, p. 125 *sq*.
Humberto Nogueira Alcalá, « Il regime presidenziali dell'America Latina », *Cuarderni costituzionali*, 1988, vol. VIII, p. 491 *sq*.
Humberto Quiroga Lavié, « Breve informe sobre la reforma de la Constitución argentina de 1994 », in *La reforma del Estado. Estudios comparados*, Mexico, UNAM, 1996, p. 299 *sq*.
Fred Williams Riggs, « The survival of presidentialism in America : para-constitutional practices », *International Political Science Review*, vol. IX, 1988, p. 247 *sq*.
Daniel Allan Sabsey, « El semi-presidencialismo : una visión comparada », in *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, 1992, p. 210 *sq*.
—, « Parlamentarismo en América », *Enciclopedia Omeba*, Buenos Aires, Driski, t. VI, p. 380 *sq*.
Salvador Valencia Carmona, « Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano », *Boletin mexicano de derecho comparado*, 1978, n° 31-32, p. 134.

RÉSUMÉ

À l'origine plus ou moins directement inspirés par la Constitution des États-Unis mais aussi tributaires de considérations locales (idéologie bolivarienne, pratiques du caudillisme et du caciquisme), les gouvernements présidentiels latino-américains ont rapidement dérivé vers des formes diversifiées de présidentialisme personnalisé. Modèle dominant, le présidentialisme des États d'Amérique latine se caractérise par une hypertrophie accentuée des pouvoirs du président élu, chef unique de l'exécutif, sur façade démocratique. La mythification de la fonction présidentielle a pu conduire ainsi au césarisme constitutionnel, voire à la dictature, les seuls antidotes prévus étant le principe de non-réélection et la mise en accusation pénale du chef de l'État.
Mais la controverse présidentialisme-parlementarisme revient à l'ordre du jour. Quelques éléments propres aux régimes parlementaires se sont glissés çà et là dans les chartes constitutionnelles. Combinée avec le retour à des formes plus authentiques de démocratie élective ou de participation populaire et avec le développement de partis politiques cohérents et organisés, cette évolution affecte la plupart des États de la zone, soulignant ainsi l'isolement des expériences marxisantes (Cuba) ou néo-populistes (République bolivarienne du Venezuela).

GUY HERMET

L'APUREMENT DU PASSÉ

MALGRÉ LES IMPERFECTIONS QUI SUBSISTENT, la cause de la liberté sinon du bien-être également partagé semble n'avoir jamais été plus prometteuse en Amérique latine. L'aire des démocraties dignes de ce nom s'y est élargie comme elle ne l'avait jamais fait auparavant. En même temps, les droits de l'homme ont cessé de n'y être qu'une affiche apposée sur les murs des écoles de rares pays échappant à des régimes dictatoriaux pour s'y transformer en préoccupation peu à peu satisfaite. Tout donc conduirait à estimer que les démocraties latino-américaines vont vers le mieux si une question cruciale ne demeurait irrésolue : celle du traitement de la mémoire douloureuse d'un passé non démocratique récent, et même toujours actuel à Cuba, et avec elle celle de la justice à rendre aux victimes de ce passé ou à leurs ayants droit.

Ce défi de l'apurement du passé touche bien entendu en tout premier lieu les Latino-Américains eux-mêmes : les Mères de la place de Mai à Buenos Aires, les proches des enfants kidnappés par des familles de militaires en Argentine ou au Chili, plus généralement tous les descendants des victimes d'exécutions sommaires ou à peine assorties d'une parodie de jugement orchestrées par des gouvernements autoritaires. Mais, en outre, cette question brûlante dépasse depuis quelques années la sphère de l'intimité meurtrie des sociétés latino-américaines. En effet, la volonté devenue manifeste et impérieuse en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord de promouvoir partout l'exercice des droits de l'homme fait qu'une sorte de « Tribunal de l'opinion publique[1] » à vocation universelle se dresse maintenant contre les

1. L'expression est empruntée à J. Favre, « L'opinion publique et les relations internationales », *Défense nationale*, 12, décembre 1994, p. 63-70.

bonnes ou mauvaises raisons d'État qui furent opposées à l'exercice de la justice au sortir des dictatures. Raisons politiques qui, hier encore, justifiaient les tolérances consenties à de jeunes démocraties à peine sorties des limbes, dont les dirigeants ne souhaitaient pas provoquer aussitôt les anciennes cliques gouvernantes en soumettant leurs crimes à la rigueur de la loi. Désormais, à l'inverse, la conviction s'impose que le salut démocratique de la planète ne peut résulter que d'une ingérence judiciaire multilatérale dont la légitimité ne doit plus se discuter. De nos jours, depuis les poursuites entamées dans l'arène internationale contre le général Pinochet, les jeunes démocraties ne se trouvent plus homologuées en tant que telles qu'à la condition expresse de se retourner en toute justice vers les ténèbres dont elles émergent.

90 La difficulté qu'il y a d'apurer le passé dictatorial proche de l'Amérique latine se révèle double par conséquent. Au niveau en somme des sentiments des habitants de chaque pays concerné, elle procède de la complexité d'une mise en œuvre équitable du devoir de mémoire et de recherche de la vérité, et aussi de la nécessité de réfléchir plus au fond sur l'opportunité d'un pardon des crimes commis décrété au nom de la réconciliation nationale. Mais au regard cette fois de facteurs politiques tant locaux que mondiaux, elle résulte également d'un déphasage entre les substances très tangibles de l'histoire récente de l'Amérique latine et les exigences fort abstraites et ignorantes des contextes réels des hérauts de la globalisation des droits de l'homme. Car, quelle que soit la valeur quasiment sacrée à attacher à la lettre de ces droits comme à leur respect effectif, n'y aurait-il pas quelquefois une contradiction au moins momentanée entre l'idéal de justice, que leurs défenseurs militants veulent appliquer à distance, et le processus terre à terre, pragmatique, incertain et approximatif de la démocratisation, tel qu'il n'a pas fini de se dérouler face à la brutalité de ses circonstances ? Certes, les exigences formulées maintenant au regard d'une espèce d'idéologie sans frontière des droits humains peuvent forcer depuis l'extérieur l'achèvement de démocraties qui, souvent, sont restées à mi-chemin dans la crainte de réveiller la vindicte de leurs ennemis toujours présents dans les casernes bien que chassés du pouvoir. Néanmoins, cet absolutisme ne risque-t-il pas de se révéler contre-productif lorsqu'il prétend peser sans nulle considération d'opportunité sur des gouvernements qui n'ont pas cessé de se débattre dans des contextes périlleux ?

Entre la Vérité, la Justice, la Repentance, le Pardon et la Réconciliation

La considération préalable du registre des sentiments, des valeurs et des relations entre des personnes ou des catégories de population hier antagonistes et à présent dans l'incompréhension mutuelle oblige à s'interroger sur les composantes discordantes des intimités tout autant que des inimitiés nationales en Amérique latine. À quoi font allusion ceux qui luttent pour l'apurement d'un passé autoritaire criminel ? À ceci. Y compris à gauche, les acteurs primordiaux de ce que l'on a appelé les transitions démocratiques opérées en Argentine, en Uruguay et finalement au Chili, de 1983 à 1991, se sont avant tout attachés à cette époque et jusqu'à bien après celle-ci à atteindre par priorité un objectif : celui d'une reconstruction de la communauté politique requérant le refoulement du ressentiment légitime des victimes des dictatures aussi bien que celui des hantises de tous ceux qui, nombreux, avaient acclamé les coups d'État militaires. En conséquence, aux yeux de nombre de dirigeants démocratiques, l'attitude la plus recommandable en vue d'une consolidation sereine des régimes qu'ils s'efforçaient de rétablir fut, longtemps, l'oubli réel ou simulé du passé ou, au moins, sa neutralisation relative dans des termes juridiques à convenir. Oubli est vite dit, il est vrai. L'oblitération des mémoires individuelles relevant de l'impossible, il s'agissait d'obtenir qu'elles ne s'expriment plus, ou qu'elles le fassent dans la seule perspective d'une récupération et d'un enregistrement « sans frais » de vérités étouffées pendant parfois des décennies.

Cette préoccupation stratégique transparaît par exemple à l'évidence dans les propos tenus en 1997 encore, au Chili, par le sénateur socialiste Ricardo Nuñez. Propos dans lesquels celui-ci pressait l'ancien président Patricio Aylwin et le général Pinochet de « poursuivre le débat et la confrontation des opinions ». « Qu'ils n'essaient pas de se convaincre l'un l'autre, ajoutait-il. Ce sont des acteurs trop importants pour qu'ils se taisent à l'heure où le pays s'efforce de se retrouver. […] Nous avons la maturité nécessaire pour comprendre les convictions qui les animent […]. Le nœud vital de nos contradictions est que – implicitement – nous prétendons nous imposer [réciproquement] des vérités absolues sur les faits historiques survenus pendant les années 1970[2]… »

2. R. Nuñez, « El enfrentamiento debe seguir », *La Época*, 11 avril 1997, p. 8.

Il n'y avait malheureusement pas là de quoi panser les blessures des victimes de la répression militaire ou de leurs parents ; cela au Chili comme ailleurs, puisque cette stratégie du déni de mémoire n'a fait qu'être reprise à Santiago des années après avoir été inaugurée en Argentine, en Uruguay et plus encore au Brésil. L'exigence de vérité et de reconnaissance publique des crimes occultés a donc persisté, mais en ne pouvant plus s'exprimer qu'à la marge, sans guère d'appui officiel ou même souvent contre le gré des nouvelles autorités démocratiques. Quant à l'attente de justice, elle s'est trouvée noyée dans des procédures judiciaires ou juridictionnelles dilatoires, visant à ce qu'elle ne soit pas satisfaite sérieusement ou à ce qu'elle ne frappe que des comparses. Avec cela, elle s'est heurtée plus au fond à des défis de nature morale ou philosophique relevant des présupposés contradictoires de l'expiation des
 crimes, de la repentance et du pardon.

Fallait-il en effet se préoccuper avant tout de solder le passé, de punir les coupables les plus haut placés, afin qu'ils paient le juste prix de leurs abominations et dans le souci également de reconnaître le martyre subi par leurs victimes ? Ou convenait-il de pardonner pour mieux garantir l'avenir de la démocratie, en dépouillant dans ce but les procédures de leur finalité punitive et en les orientant dans la seule perspective d'une restauration de la mémoire cachée des années de dictature ? Mais dès lors se posait le problème du repentir à exiger à tout le moins de la part des auteurs directs des actes d'inhumanité, et davantage encore de ceux qui les avaient commandés. Un problème qui se révélait complexe et même insoluble pour trois motifs. En premier lieu, l'exigence de repentir en tant que préalable du pardon fait en réalité intervenir une tierce partie qui s'impose en vertu de raisons qui lui sont propres entre la victime et son « bourreau ». Cette tierce partie est l'État redevenu démocratique, qui s'immisce par décision souveraine entre le plaignant et l'inculpé en manifestant par surcroît la volonté exorbitante d'encadrer leur litige en fonction non des attentes du plaignant, mais de ce qu'il estime conforme à ses intérêts supérieurs à la soif de justice des victimes. En deuxième lieu, la repentance comme condition obligée du pardon représente aussi un abus vis-à-vis de l'inculpé, risquant de ne se traduire que par le mensonge de regrets extorqués sous cette pression. À la limite, on préférait presque à cette comédie bienpensante la dramaturgie du coupable qui a le courage de ne pas se renier. Et en troisième lieu, quelle est la portée d'un pardon exprimé sous l'effet des fortes bien que paternelles objurgations de la tierce par-

tie étatique évoquée plus haut ? Ainsi que l'avait déclaré l'amiral Kahn à l'occasion d'un colloque déjà ancien des intellectuels juifs de langue française, « il y a dans le pardon une faiblesse. Nous pardonnons parce que nous trouvons cela joli, sentimental, et que cela nous dispense de convenir que nous ne savons pas ou que nous ne pouvons pas nous venger, et alors nous pardonnons parce que cela nous donne une très gentille apparence dans notre propre miroir[3] ».

C'est dans ces conditions et en fonction de ces apories qu'en Amérique latine, les gouvernements des pays libérés du mécanisme cyclique en vertu duquel des démocraties plus sensibles à l'idéal égalitaire qu'à la prudence politique alternaient avec des gouvernements militaires qui prétendaient rétablir la situation ainsi compromise se sont largement dispensés d'apurer le passé selon les vœux de ses victimes. Une espèce de compromis explicite ou tacite, impliquant l'impunité pour la majorité des anciens gouvernants, y est apparue comme la formule la plus capable de contribuer à une stabilisation politique sans vainqueurs ni vaincus. Jusqu'à « l'affaire Pinochet » tout au moins, face au risque d'une réaction mainte fois vérifiée et toujours possible de ses adversaires quand ils se trouvaient placés le dos au mur, la démocratie à ce prix a été préférée au pas de démocratie du tout. Tout au plus convenait-il de rendre le marché décent en invoquant les nécessités d'une réconciliation nationale[4] et en requérant si possible un acte formel de contrition de la part des criminels. Après 1984, c'est en tout cas ce qu'ont admis les reconstructeurs de la démocratie argentine, passés de poursuites très sélectives contre les auteurs des 12 000 meurtres perpétrés de 1976 à 1983, à la création d'une Commission nationale sur les disparitions, avant de conclure le processus avec les lois dites du « Point final » et de « L'obéissance due » valant amnistie. En vertu de la loi de caducité de la prétention punitive de l'État adoptée par référendum en avril 1986, les choses sont allées plus rondement encore en Uruguay, où les victimes de la dictature en vigueur de 1973 à 1984 ne dépassaient pas la centaine mais où l'horreur des exécutions avait dépassé celle des pratiques chiliennes pour égaler l'abomination argentine[5].

3. Amiral Kahn, in *Face à l'histoire : le pardon*, Colloque des intellectuels juifs de langue française, Paris, PUF, 1974, p. 282.

4. Un article de Sandrine Lefranc développe ce point, en même temps qu'il traite de façon plus générale du problème ici considéré : « La violence d'État et le pardon », *Raisons politiques*, 1, 1998, p. 7-27.

5. La question ne s'est pas posée au Brésil, où le régime militaire en place de 1964 à 1985 est demeuré très peu sanglant.

Par ailleurs, au Chili, la solution donnée pendant près d'une décennie au problème s'est révélée la plus abrupte de toutes. Elle le fut d'abord au regard du diktat représenté par la loi d'amnistie promulguée le 19 avril 1978 par la dictature elle-même, et ensuite par le biais des dispositions constitutionnelles négociées par des partenaires inégaux en 1989, après que le général Pinochet eut perdu en octobre 1988 le plébiscite dont il escomptait la prolongation de son mandat présidentiel. Ces dispositions n'ont pas garanti l'impunité à tous, puisque des procès eurent lieu contre certains acteurs de la répression (pour abus de répression en quelque sorte). En revanche, elles ont, jusqu'en 1999, protégé les chefs, nantis de postes de sénateurs à vie qui leur assuraient l'immunité dans un contexte verrouillé pour plus de sûreté par le maintien du général Pinochet à la tête des forces armées (position que ce dernier a occupée jusqu'au 10 mars 1998, avant de devenir sénateur). Le plus frappant est que ce modèle latino-américain a fait école jusqu'en Afrique du Sud, où une clause de la Constitution de 1993 a substitué à une éventuelle cour de justice politique une beaucoup plus modeste Commission de vérité et de réconciliation dont le travail s'est achevé en 1998 (qui, pour sa part, soumettait le pardon à l'obligation d'un aveu et d'un repentir).

La logique de compromis des transitions démocratiques

Il convient de revenir sur la logique politique qui a présidé à ce parti pris d'absence totale ou relative de justice et qui se trouve aujourd'hui remise en cause. Les « transitions » latino-américaines des années 1975-1990 ont largement dû leur succès à des pactes au vrai peu démocratiques de garantie réciproque conclus entre l'opposition et les dirigeants des anciens régimes dictatoriaux. Dès 1975, la disparition de la dictature en Espagne avait présenté cette caractéristique. Puis, à partir du milieu des années 1980, le repli des militaires latino-américains sur leurs casernes a suscité la prise de conscience d'une réalité inédite. En Amérique latine renaissaient des « démocraties pauvres », forcément confrontées à des difficultés que les vieilles « démocraties riches » de l'Europe de l'Ouest ou de l'Amérique du Nord n'avaient jamais connues. Une vision plus réaliste ou moins paternaliste des qualités à exiger de ces démocraties latino-américaines s'est dès lors développée. Il a en particulier été admis que l'installation initiale de ces jeunes démocraties pouvait emprunter des détours singuliers et, pour tout

dire, quelquefois choquants. Cette découverte pragmatique a mis un terme à la condescendance qui, auparavant, conduisait à considérer que des déterminismes de type économique ou culturel presque invincibles entretenaient dans certaines parties de la planète une fatalité autoritaire et antidémocratique quasiment évidente. Mais, en contrepartie, elle a justifié l'idée que les acteurs décisifs du changement démocratique dans les sociétés pauvres pouvaient, en vertu d'un souci de responsabilité privilégiant son succès immédiat, remettre à une date plus opportune la considération de certaines valeurs fondamentales se rapportant notamment à l'exercice de la justice. Ce d'autant plus que les démocratisations latino-américaines ont rarement offert le spectacle d'un combat clair entre des secteurs nettement délimités, les uns acquis et les autres hostiles à l'avènement d'un régime de liberté.

À l'approche du moment attendu de l'effondrement des dictatures, une coupure est venue rompre en Amérique latine la cohésion des instances multiples des dispositifs autoritaires. Dans l'attente du grand règlement, ceux qui s'identifiaient jadis à l'armée, à la police secrète, à l'administration ou aux noyaux dirigeants de l'appareil économique se sont divisés entre un secteur « jusqu'au-boutiste » et un autre secteur « réformiste ». Les premiers entendaient tout sauver de ce qui existait, en assumant au besoin au regard de cet enjeu le risque maximum d'une défaite au terme d'une lutte sans merci. Et symétriquement, aux antipodes de ces acteurs autoritaires « insensibles au risque », se situaient leurs ex-compagnons « sensibles au risque ». Ceux-là – les réformateurs – se sont ralliés par raison ou en vertu d'une adhésion jusqu'alors tue à la perspective d'une transition plus ou moins négociée avec l'opposition démocratique, avec bien entendu l'espoir qu'elle leur laisserait une chance de survie politique lorsque le nouveau régime le leur permettrait par le biais d'élections libres. De plus, un partage assez analogue s'est opéré dans le camp des démocrates, où les partisans d'une connivence au moins tacite avec les réformateurs du côté adverse se sont séparés de plus en plus des ennemis de tout compromis avec eux. Dès que la probabilité du changement s'est profilée, les « tacticiens rationnels » s'y sont éloignés des adversaires radicaux de tout compromis même provisoire avec les éléments réformistes issus de l'espace dictatorial en décomposition. Considérant en substance que la fin justifiait les moyens en vue d'un objectif primordial consistant à refonder les institutions démocratiques sans se préoccuper du reste sur l'instant, les premiers ont privilégié des stratégies de transition au moindre coût, aussi

peu heurtées que possible, en fermant pour cela les yeux sur certaines connivences blessantes au niveau des principes. En revanche, les seconds ont réagi en prônant d'autant plus fortement la nécessité d'une rupture politique tranchée et justicière.

Les « démocrates modérés » du premier groupe auraient pu avoir en mémoire la mise en garde de Tocqueville, lorsqu'il qualifiait d'amants excessifs de la démocratie les ultra-démocrates sans concession, acharnés à mettre en œuvre des révolutions susceptibles de déclencher la contre-offensive victorieuse des tenants du régime antérieur ou de déboucher sur une frénésie de vengeance et de réformes brutales tout aussi néfaste à la consolidation d'un régime démocratique naissant. Et ce sont eux, les modérés, qui ont dominé la scène des transitions jusqu'à

l'automne 1998, avec le souci d'assurer dans des circonstances adverses une légitimation à la fois progressive et durable du régime démocratique, sans discours vindicatifs, en veillant à sérier prudemment les problèmes, à les hiérarchiser, à étaler leur traitement afin d'éviter une surcharge du travail gouvernemental et, surtout, afin de tenir compte des sentiments partagés ou ambivalents d'une forte proportion de la population. Ce faisant, les architectes des démocratisations latino-américaines n'ont pu traiter convenablement le préalable de la justice et de l'apurement du passé. Il leur a fallu inscrire sur leur agenda une priorité qu'ils détestaient sans doute : celle qui consistait à désarmer pacifiquement ceux qui leur étaient hostiles plutôt que de satisfaire sans attendre les attentes de leurs amis acquis par avance à leur cause. Ils n'ont pu y parvenir qu'en laissant entendre aux ennemis déclarés ou cachés de la démocratie qu'ils n'avaient rien à redouter pour leur sécurité personnelle dans le nouveau contexte politique et social qui se dessinait. En particulier, ils ont dû démontrer que, en dépit du transbordement d'un régime à l'autre, la situation des dirigeants de l'ancien régime demeurerait tolérable. C'est dans ce but qu'il a importé de ne pas juger trop vite ou trop durement les officiers coupables d'atteintes aux droits de l'homme, ou de ne pas emprisonner pour corruption et abus de pouvoir trop de membres des défunts gouvernements dictatoriaux.

La Nouvelle Logique des Droits de l'Homme

Reste que tout a changé depuis l'assignation à résidence en Angleterre d'Augusto Pinochet. Depuis ce moment, ce n'est pas seulement l'espoir de justice qui resurgit chez les victimes des militaires mais aussi, encore

timidement au demeurant, le projet d'une démocratie moins opportuniste cher aux démocrates les plus radicaux. Et parallèlement, il est visible aujourd'hui sur le plan international que les peuples ne peuvent plus « entrer en démocratie » de la façon qui fut acceptée comme inévitable il y a dix ou quinze ans. Une nouvelle « conditionalité » s'y oppose, différente de celle du Fonds monétaire international. Ce dont il s'agit est d'une « conditionalité » qui, fondée sur le primat de la défense des droits de l'homme, porte en revanche peu d'attention à l'ambition d'étendre l'espace de nouvelles démocraties presque toujours bancales à leur commencement.

Cette évolution ne se limite pas à illustrer le classique conflit entre l'absolutisme et le relativisme moral. Elle reflète le triomphe récent d'une « justice globale » sur des justices locales suspectes de faiblesse, voire de capitulation devant de méprisables contingences à court terme. Qui ne se réjouirait de voir les criminels châtiés et leurs victimes traitées enfin pour ce qu'elles sont ? Reste que le retournement de paradigme est évident. Cette justice globale privilégie un devoir de mémoire tourné vers le passé par rapport aux contraintes du présent et au souci de l'avenir. Par ce fait, elle donne rétrospectivement tort aux « démocratiseurs » pragmatiques des transitions des années quatre-vingt, préoccupés de maîtriser vaille que vaille des processus faits de tâtonnements, d'apprentissages sur le tas, de conciliations visant à des retrouvailles nationales impliquant le classement des torts réciproques. Plus largement, cette justice rétroactive disqualifie l'esprit d'accommodement qui a présidé au retour effectif à la démocratie dans un grand nombre de pays, en Espagne aussi bien qu'en Argentine, au Brésil, en Uruguay, au Chili et jusqu'en Bulgarie, en Pologne ou en Afrique du Sud. Tous pays où l'option choisie fut de privilégier la dimension prospective par rapport à sa dimension rétrospective. Autrement dit, de faire prévaloir l'avenir sur le passé, en donnant la priorité à l'anticipation des conséquences par rapport au respect des principes.

Entre la Justice et l'Équité

Face à cette posture de connivence répondant à des nécessités de fait, la normativité globale des droits de l'homme obéit à une éthique de conviction. Elle correspond à une volonté d'absolu, réfractaire au relativisme en ce qui concerne au moins les justiciables qu'elle décide de ne pas épargner, par rapport à d'autres qu'elle ignore par convention idéologique. Mais elle professe également la plus totale indifférence vis-à-vis

de ce que furent les circonstances et les avatars historiques réels de l'émergence des vieilles démocraties d'Europe et d'Amérique du Nord. Elle se refuse à admettre que les changements politiques qu'elle prescrit s'y sont déroulés sur un siècle au moins. Peu importe, ces changements doivent aujourd'hui s'accomplir sur-le-champ chez leurs cadettes, qui reçoivent la consigne d'atteindre coûte que coûte le plus haut degré de perfection d'un jour à l'autre ou presque.

Toutefois, le plus gênant se rapporte bien au fait que cette justice globale ou universelle se révèle tellement sélective dans ses applications à géométrie variable que l'on en arrive à se demander si les victimes de traitements inhumains revêtent toutes la même valeur dans l'esprit de ceux qui prétendent l'appliquer. La simple lecture d'un journal confirme ce doute en ce qui concerne l'Amérique latine en général
98 et non plus seulement les pays du Cône Sud. Ainsi s'agissant de quelques numéros du quotidien espagnol *El País* parcourus par hasard au cours d'un séjour assez récent au Mexique. Le 29 mars 2000, on y lit que l'ancien dictateur guatémaltèque Rios Montt « défie la juridiction espagnole en annonçant sa décision de voyager à l'étranger[6] ». Mais deux pages plus loin figure la nouvelle que l'Espagne appuie la candidature de la dictature cubaine à l'accord Union européenne-ACP[7]. Et l'on apprend encore dans les dernières pages du même journal que, selon son Livre blanc sur la défense, le gouvernement espagnol trouverait opportune une action militaire destinée à assurer la continuité de l'approvisionnement du pays en pétrole[8]. Tout ceci pour découvrir six jours plus tard, dans le même quotidien, que Ricardo Rosales Román, chef de l'ancienne Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), désormais légale et représentée au Parlement du Guatemala, ne soutient pas la plainte de Rigoberta Menchú contre le général Rios Montt. Après trente-six ans de lutte armée et en arguant de la loi d'amnistie du 18 décembre 1996, celui-ci déclare en effet : « Je n'ai pas travaillé six ans sur les Accords de paix pour me mettre maintenant à exciter les esprits[9]. »

---

6. « Rios Montt desafía la jurisdicción española y anuncia su decisión de viajar pronto al extranjero », *El País*, 8 349, 29 mars 2000, p. 2.

7. « España apoya el ingreso de Cuba en el acuerdo UE-ACP », *El País*, *op. cit.,* p. 4.

8. « El Gobierno justifica una acción militar para asegurar el suministro de petróleo », *El País*, *op. cit.*, p. 18.

9. « La antigua guerilla de Guatemala se desmarca de la denuncia de Menchú », *El País*, 8 352, 1er avril 2000, p. 3.

La collision entre l'absolutisme justicier et le relativisme politique se manifeste sans ambages. D'un côté, l'inculpation du général Rios Montt obéit dans son intransigeance maximaliste à l'adage juridique classique *Imperat lex et pereat mundis* (que le monde périsse pourvu que la loi règne). Et, de l'autre, la critique de son caractère peu opportun traduit la préoccupation de sauvegarder ce qui a été acquis au prix de grands sacrifices au niveau tant des principes que de l'action. C'est bien ce que perçoit l'ancien Premier ministre socialiste espagnol Felipe González quand il évoque un autre cas plus débattu encore : celui du général Pinochet. Felipe González se déclare « fatigué par toutes les interprétations bâtardes exprimées à propos de son opinion sur [l'extradition et le procès de] Pinochet, opinion minoritaire au sein des partis sociaux-démocrates qui appuyaient une juridiction universelle sur certains délits ». Pour Felipe González, « Pinochet devrait être jugé au Chili, pour consolider le régime démocratique ». Ceci avant qu'il n'ajoute en bon connaisseur qu'il fut du retour de son pays à la démocratie : « J'ai été un protagoniste central de la transition et [j'estime que] nous ne sommes pas qualifiés pour donner des leçons à personne. » De l'avis de l'ancien Premier ministre, cette réflexion valait aussi bien pour le Guatemala[10].

Finalement, le général Pinochet se trouve bien inculpé dans son propre pays. Mais tout ne va pas pour le mieux pour autant. Sans méconnaître un instant la douleur des victimes et leur droit à réparation, le doute sur l'impartialité d'une justice globalisée subsiste. Sur le fond, mais en ce qui concerne uniquement ses acteurs extérieurs, l'angélisme justicier des défenseurs des droits de l'homme recouvre des pratiques inégales et des absolutions par omission dont la source paraît découler soit de la raison d'État déguisée des grandes puissances, soit de la passion politique. Les redresseurs de torts universels déclarent les uns sacrilèges tandis qu'ils absolvent les autres selon des critères qui ont tout l'air de relever d'un mélange de passion idéologique hypocritement voilée, de conformisme bien-pensant et d'opportunisme machiavélien classique.

La mansuétude manifestée à l'endroit de la dictature cubaine, toujours perçue par un témoin aveugle comme « le summum de ce que le

10. « El ex-presidente español Felipe González prefiere que el TPI juzgue el genocidio en Guatemala », *El País*, 8 352, 4 avril 2000, p. 5.

socialisme peut réaliser[11] », l'illustre mieux que tout autre exemple. Peu importent ses 17 000 victimes directes, et ses prisonniers politiques pour vingt ans ou plus. Peu importe la mémoire des exactions et des tortures qui, jusqu'au milieu des années 1960, ont marqué l'écrasement des guérillas anticastristes des montagnes de l'Escambray. Personne n'a plus quoi que ce soit à faire du procès inique du général Ochoa en 1989, ni de son exécution avec trois de ses compagnons. Et qui, au plein milieu de l'été 2000, s'est indigné du renvoi à Cuba de Roberto Viza Egües, arrivé à Roissy dans la soute d'un avion d'Air France ? Ce n'était qu'un ouvrier de 25 ans, qui aurait voulu créer dans l'île un groupe d'opposition. Les autorités françaises n'ont pas donné suite à sa demande d'asile politique. Elles l'ont réexpédié vers La Havane. Pire encore, quelques semaines plus tard, trois autres jeunes Cubains se sont
100 également vu refuser l'asile lors d'une escale en France d'un vol à destination de Moscou. Parmi eux, Yoandra Villavicencio, une enseignante d'anglais qui ne voulait plus inculquer l'idéologie communiste et anti-impérialiste à ses élèves, était terrifiée à l'idée d'être expulsée vers Cuba. Or, peu de temps après, elle est morte dans un accident sur une route où ne circule pratiquement aucune voiture, tandis que l'un des deux autres demandeurs d'asile en sortait grièvement blessé.

Reste qu'il n'y a pas que Cuba malheureusement. Le passé sinistre à apurer ne cesse de s'alourdir en temps immédiat. Que penser en particulier, dans le registre d'une histoire quotidienne, de la visite paisible que des chefs de guérilla des Forces armées révolutionnaires colombiennes, les FARC communistes, ont effectuée en mars 2000 en Scandinavie, à l'initiative du gouvernement de Bogota ? Sans doute que cette visite s'inscrivait dans une tactique d'adoucissement des coutumes meurtrières de ces criminels avérés toujours responsables de milliers d'assassinats, d'exécutions et d'enlèvements de plus en plus nombreux et injustifiables. Cela étant, que se serait-il passé si une requête d'extradition pour jugement à l'étranger avait été présentée par des familles d'otages ou des parents de victimes disparues ? Rien d'autre que l'énoncé d'arguties juridiques camouflant deux raisons effectives : d'une part, celle des plus recevables qui aurait posé le primat du retour à la paix en Colombie et du succès des pourparlers organisés dans ce but par rapport aux exigences des droits de l'homme et de la justice même univer-

11. Ce témoin est M^me^ Danièle Mitterrand (voir Jean-François Revel, *La Grande Parade. Essai sur la survie de l'utopie socialiste*, Paris, Plon, 2000, p. 156).

selle ; et, d'autre part, la raison très peu confessable qui aurait tenu à ce que ces massacreurs ne semblaient pas « emblématiques », dans la mesure où c'étaient tout de même des guérilleros révolutionnaires et non des militaires réactionnaires. La « Prière contre la peur » de María Elena Cruz Varela n'a vraiment rien perdu de son actualité :

J'entonne cette prière contre la peur. Contre la peur
De l'homme qui rampe par terre. Siffle. Crache à nouveau. Maudit.
Crache à nouveau. Chante des louanges.
Se fait mal. Me blesse. Se plie en deux. Me déplace.
Contre toi ma prière. Prière contre la peur[12].

12. Ce poème ainsi que la plupart des données concernant Cuba reprises ici sont tirés d'un article inédit de Jacobo Machover, à paraître dans la revue *Raisons politiques*.

RÉSUMÉ

La difficulté qu'il y a d'apurer le passé dictatorial proche de l'Amérique latine se révèle double. Elle procède de la complexité d'une mise en œuvre équitable du devoir de mémoire et de recherche de la vérité, et aussi de la nécessité de réfléchir sur l'opportunité d'un pardon des crimes commis décrété au nom de la réconciliation nationale. Par ailleurs, cette fois au regard de facteurs politiques nouveaux tant locaux que mondiaux, cette difficulté résulte du déphasage qui s'observe entre les substances très tangibles de l'histoire récente de l'Amérique latine et les exigences fort abstraites et ignorantes des contextes réels des hérauts pourtant bien intentionnés de la justice globale des droits de l'homme.

GEORGES COUFFIGNAL

CRISE, TRANSFORMATION ET RESTRUCTURATION DES SYSTÈMES DE PARTIS

DANS UNE ÉTUDE SUR LES ÉLECTIONS qui se sont déroulées au XX^e siècle entre 1912 et 1995 dans les onze plus grands pays d'Amérique latine, un chercheur américain dénombrait environ 1 200 partis[1]… Si l'on ajoute les pays d'Amérique centrale et les transformations qu'ont connues plusieurs pays de la région dans les six dernières années (notamment l'Équateur et le Venezuela), peut-être faut-il ajouter une centaine à ce nombre impressionnant. Les deux premières caractéristiques des systèmes de partis de la région sont donc apparemment leur fragmentation et leur volatilité. Cela correspondrait assez bien à leur genèse. Lorsque les pays d'Amérique hispanique se dotent de Constitutions républicaines et adoptent le régime présidentiel, au lendemain des indépendances, les créoles qui occupent le pouvoir ont besoin de se légitimer par le suffrage. Les partis qui se forment au XIX^e siècle sont donc avant tout des instruments de contrôle du vote, à travers les formes les plus variées et les plus subtiles du clientélisme, exercé à grande échelle.

L'État est d'abord au service des partis et de ceux qui les contrôlent. Quiconque aspire à investir l'appareil d'État crée son parti pour tenter sa chance. Compte tenu de l'immensité des ressources de tous ordres que procure l'exercice du pouvoir, les candidats sont nombreux,

1. Michael Coopedge, « A Classification of Latin American Parties », *Working Paper*, n° 244, Kellogg Institute, 1997.

même si la durée d'existence de leur parti ne dépasse souvent pas une élection.

Pourtant, fragmentation et volatilité des systèmes de partis ne reflètent qu'imparfaitement la réalité. Dans la majorité des cas en effet, des clivages idéologiques se sont formés de manière durable et ont structuré les systèmes partisans en gestation. Lutte entre les libéraux et les conservateurs au XIX^e^ siècle, apparition de formations démocrates-chrétiennes, socialistes, communistes, guévaristes, révolutionnaires, populistes, etc. au XX^e^. Même si elles étaient la plupart du temps soit non concurrentielles, soit semi-concurrentielles, les compétitions électorales ont toujours connu, au cours des deux siècles écoulés, de forts clivages idéologiques. En ce sens, les systèmes partisans latino-américains s'apparentent plutôt aux modèles européens. La situation, nous le verrons, est en train de changer substantiellement.

Depuis la chute des régimes autoritaires dans les années quatre-vingt, le paysage partisan a partout profondément évolué, après une période qui a vu les partis traditionnels réapparaître de manière quasi hégémonique. Dans les pays sortant de régimes autoritaires ou dictatoriaux, les partis ont été des agents souvent essentiels du retour à la démocratie[2]. On a ainsi assisté à une étonnante stabilité des formations, en dépit de l'inévitable inflation de créations partisanes dans l'euphorie du retour de la démocratie. Mais à partir du moment où, après la chute du mur de Berlin, la démocratie représentative est devenue le seul régime politique légitime dans tout le continent, les partis ont été confrontés à une série de problèmes et de demandes auxquels ils n'ont souvent pas su répondre.

Ils sont donc entrés dans une crise profonde, entraînant dans nombre de pays un changement notable du système de partis. Dans la plupart des cas, le champ partisan s'est restructuré. Mais dans quelques pays, les partis ont complètement disparu, pour laisser place à des formations éphémères, liées à un dirigeant charismatique.

---

2. Voir notamment Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter et Laurence Whitehead (éd.), *Transitions from Authoritarian Rule,* Baltimore, The John Hopkins University Press, 1986, 4 vol. ; Ronald H. Mac Donald et Marc J. Ruhl, *Party, Politics and Elections in Latin America*, Boulder, Westviews Press, 1989.

Les Partis, Acteurs des Transitions Démocratiques

Équateur (1979), Pérou (1980), Bolivie (1982), Argentine (1983), Brésil (1985), Uruguay (1985), Paraguay (1989), Chili (1989), les pays d'Amérique centrale (1980 à 1990), partout on voit les partis politiques traditionnels (ceux d'avant les régimes autoritaires, ou même parfois ceux qui ont été les instruments de ceux-ci) être des acteurs essentiels des transitions démocratiques. Les alliances politiques pour gérer les transitions se nouent en leur sein. Ils sont d'autant plus actifs durant cette période que, souvent, les régimes militaires les ont niés, ont persécuté leurs dirigeants et militants. Si l'on examine cette période des deux dernières décennies du XX^e siècle, plusieurs phases sont à distinguer.

Les premières élections compétitives sont partout gagnées par les formations anciennes, en dépit du nombre parfois faramineux de partis qui se présentent à la compétition. Le mode de scrutin généralement proportionnel ne modifie pas substantiellement la scène politique, et la caractéristique de cette période est donc celle de la stabilité des systèmes partisans. Un pays se distingue cependant, le Brésil. En Amérique latine, c'est en effet le seul pays à n'avoir jamais connu encore de partis structurés sur l'ensemble du territoire national. Les partis sont régionaux, leurs organisations sont lâches, ils sont dominés par des caciques locaux. Ce n'est qu'avec le retour de la démocratie que commenceront à naître des formations présentes sur l'ensemble du territoire national.

Les premières élections compétitives sont par ailleurs gagnées par les partis qui ont affiché l'opposition la plus déterminée aux régimes militaires. L'électeur veut changer de régime politique. Cela se traduira d'ailleurs, dans la presque totalité des pays, par l'adoption de nouvelles Constitutions. Mais l'électeur condamne aussi l'échec économique des militaires. La seule exception est le Chili. Pinochet perd le référendum plébiscitaire de 1988, mais sa politique économique n'est pas remise en cause. La coalition allant du Parti socialiste à la démocratie chrétienne, qui gouverne depuis 1989, s'est d'ailleurs bien gardée de porter atteinte aux grandes options économiques du régime précédent.

La seconde phase est celle des alternances. Aux élections qui suivent celles de la chute des régimes autoritaires, dans la quasi-totalité des cas, les partis au pouvoir sont rejetés dans l'opposition, au profit cette fois encore de formations traditionnelles. Les électeurs ne sanctionnent pas

le caractère démocratique du régime mais l'échec économique des gouvernants et de leurs partis. Il est vrai que ces derniers ont eu à la fois à assurer la construction de nouvelles institutions, avec des militaires demeurés puissants, et à changer de modèle de développement. Il a fallu passer d'économies fermées, centrées sur le marché intérieur, à des économies totalement ouvertes, dont la croissance dépend des marchés extérieurs, dans un contexte d'endettement extrême. Les équipes des transitions ne sont pas arrivées à relever ce second défi, et l'hyper-inflation sévit dans la plupart des pays.

L'Uruguay, l'Argentine, le Brésil, le Pérou connaissent ainsi l'alternance. Premier signe de la crise profonde qui s'annonce dans nombre de pays, les partis politiques sont balayés dès 1990 au Pérou avec la victoire surprise d'Alberto Fujimori. Candidat sans parti et sans argent, il

gagne en créant sa formation *ad hoc* et avec un discours populiste, jouant sur une relation directe à la population, utilisant de multiples réseaux informels. En Argentine à la même époque, c'est aussi en utilisant les ressorts du populisme que Carlos Menem, avec le Parti justicialiste (péroniste), supplante le Parti radical. Tous deux réussissent à vaincre l'inflation. Ils seront facilement réélus, après avoir fait adopter une nouvelle Constitution pour le premier et une réforme constitutionnelle pour le second (au début des années quatre-vingt-dix, toutes les Constitutions prévoyaient le principe de non-réélection). Fernando Henrique Cardoso au Brésil procédera de même pour pouvoir se représenter, après avoir réussi à ramener l'inflation à un chiffre. Quant à Carlos Salinas de Gortari au Mexique, il aurait sans doute été réélu pour les mêmes raisons en 1994, s'il avait pu faire réformer la Constitution.

En dépit de cette apparente stabilité cependant, dans la plupart des pays, la dernière décennie du siècle est marquée par une crise profonde des partis traditionnels, qui s'accompagne souvent de l'apparition de nouvelles formations.

Crise des Partis et Crise de la Représentation

Les origines de la crise de la représentation sont bien sûr diverses d'un pays à l'autre. On peut néanmoins déceler deux causes que l'on retrouve partout. D'une part, les partis traditionnels n'arrivent pas à changer leurs pratiques politiques, nées dans un contexte peu concurrentiel. D'autre part, ils se révèlent incapables de répondre aux nouvelles demandes, de combattre l'extrême pauvreté de couches chaque fois

plus nombreuses de la population, de faire face à la montée de la délinquance, d'incorporer les nouveaux acteurs.

Les partis, on l'a dit, investissaient l'État et se légitimaient par un vote contrôlé grâce à des pratiques clientélaires. Avec les restructurations économiques (privatisations massives, réduction des dépenses publiques et des déficits budgétaires, diminutions drastiques du nombre de fonctionnaires, etc.) opérées à partir de la fin des années quatre-vingt, les partis ont perdu l'essentiel de leurs ressources. Ils n'ont plus les moyens d'entretenir la relation d'échange clientélaire. Du coup, le vote se libère, devient de plus en plus concurrentiel. L'élu est confronté à des demandes pour lui insolites. Ainsi, la corruption avait de tout temps existé en Amérique latine. Elle était parfaitement tolérée. Mais elle devient insupportable pour l'électeur lorsque l'élu continue à être corrompu sans pouvoir désormais répartir les prébendes étatiques. Le thème de la corruption va dès lors occuper une grande partie du débat politique, sans qu'il faille y voir le signe d'une conversion des populations latino-américaines à l'éthique protestante wébérienne…

Plusieurs présidents vont être destitués par le Parlement soit pour cause de corruption (Fernando Collor de Mello au Brésil, Carlos Andres Perez au Venezuela), soit pour incapacité (Abdallah Bucaram en Équateur), malversations (Alberto Fujimori au Pérou), non-respect des procédures démocratiques (Francisco Serrano au Guatemala), sans compter ceux contraints à démissionner sous la pression conjuguée de la rue et des élus (Raul Cubas au Paraguay, Jamil Mahuad en Équateur).

Plus généralement, cette perte de ressources étatiques réduit considérablement les possibilités d'intervention gouvernementale dans le champ économique et social. Les régulations traditionnelles disparaissent et rien ne vient les suppléer. Dans de nombreux pays, on assiste à une contradiction majeure. Alors que les institutions mises en place par les nouvelles Constitutions ou par des lois postérieures sont souvent exemplaires, elles ne fonctionnent pas ou fonctionnent mal. Leur dégradation est quasi générale, sur fond de croissance de la pauvreté (en nombre absolu) et des inégalités. Partout elles se sont accrues, l'insécurité a augmenté, les mafias de tous ordres ont prospéré. Les tissus sociaux se sont délités, avec pour corollaires la montée de l'individualisme et le développement de pouvoirs infra-étatiques. Et, en dépit de ces symptômes inquiétants, nombre d'oligarchies partisanes traditionnelles n'ont pas remis en cause leurs modes d'intervention.

La crise des partis est donc d'abord une crise de la représentation. Elle est la manifestation d'un décalage entre les intérêts de la population

et ceux des élus. Cela a amené certains à prédire leur possible disparition. À la différence d'autres régions du monde en effet, l'Amérique latine ne bénéficie pas, à quelques exceptions près, d'une longue tradition partisane. Scott Mainwaring et Timothy R. Scully ont noté que, dans les douze pays qu'ils ont étudiés (Colombie, Uruguay, Argentine, Paraguay, Mexique, Costa Rica, Chili, Venezuela, Pérou, Bolivie, Équateur, Brésil), quatre seulement avaient des partis ayant plus de cent ans d'âge. Ce sont l'Uruguay, avec les partis *Blanco* et *Colorado*, la Colombie, avec les partis libéral et conservateur, le Paraguay, avec les partis libéral (PLRA) et *Colorado*, et l'Argentine, avec le Parti radical (UCR)[3]. Partout ailleurs, c'est la jeunesse, la fragmentation, la volatilité qui semblent prédominer.

De nouvelles formations sont donc nées dans certains pays, avec

comme offre de changer les pratiques politiques et de mettre fin à la corruption. C'est le cas au Brésil avec le Parti des travailleurs (PT), au Mexique avec le Parti révolutionnaire démocratique (PRD), en Argentine avec le Front pour un pays solidaire (*Frepaso*), en Uruguay avec le Front élargi (*Frente amplio*). Ailleurs, d'anciens mouvements guérilleros réussissent leur reconversion à la lutte pacifique, comme le FMLN au Salvador ou les sandinistes (FSLN) au Nicaragua. En revanche, l'UNRG au Guatemala et le M19 en Colombie n'arrivent pas à tirer un profit électoral de leurs années de lutte armée.

À l'origine de ces nouvelles formations, on trouve souvent des coalitions de partis. C'est le cas par exemple de l'*Unión Nacional Opositora* (UNO) au Nicaragua (regroupement de 13 partis d'opposition au FSLN dans les élections présidentielles du 1989), de la *Concertación* au Chili (8 partis réunis autour du Parti socialiste et du Parti démocrate-chrétien depuis 1989), de l'Alliance en Argentine (regroupement du Parti radical et du *Frepaso*). Ce phénomène de coalitions est significatif de la phase actuelle de recomposition partisane et d'institutionnalisation des processus électoraux. Notons d'ailleurs sur ce point que de nombreux pays ont mis en place des institutions indépendantes pour organiser et contrôler les élections : Mexique, Venezuela, Bolivie, Costa Rica, etc.).

De plus, les gouvernements se révèlent indécis face à certaines nouvelles demandes, comme celles de reconnaissance identitaire de la part des populations indiennes. Quelques pays (Colombie, Venezuela) ont choisi de réserver certains sièges aux représentants des popula-

3. Scott Mainwaring et Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America,* Stanford, Stanford University Press, 1995, p. 15.

tions indiennes. Ailleurs, des mécanismes visant la représentation institutionnelle des minorités sont en gestation (régions autonomes au Nicaragua, Accords de San Andrés au Mexique). En Équateur et en Colombie, des partis indianistes ont été créés (*Confederación de Nacionalidades Indigenas de Ecuador* – CONAIE –, *Organización Nacional Indígena de Colombia* – ONIC). En Bolivie, le nouveau parti katariste a des relents ouvertement racistes. Avec une telle diversité, peut-on se risquer à établir une typologie des partis en Amérique latine ?

Si l'on reprend les distinctions classiques fondées sur le nombre de partis présents dans les compétitions électorales, le système multipartiste est ici le plus répandu. Certes, quelques pays ont pendant longtemps connu le bipartisme. C'est le cas de l'Argentine (UCR-PJ), de la Colombie (libéral-conservateur), du Honduras (libéral-national), de l'Uruguay (*Blanco-Colorado*), du Costa Rica (PLN-PUSC), du Venezuela (COPEI-AD). Mais le multipartisme caractérisait tous les autres pays (Chili, Paraguay, Nicaragua, Panama, Guatemala, Brésil, Pérou, Équateur, République dominicaine, Bolivie, Salvador, Haïti). Deux pays se distinguaient, l'un avec un parti unique (Cuba), l'autre avec un parti hégémonique (le PRI au Mexique).

Les mutations qui ont accompagné le retour de la démocratie ont changé ces données. L'une des recherches les plus complètes qui ait été réalisée sur les partis latino-américains est celle d'Adolfo Ramos Jiménez[4]. Étudiant les pays de la région dans une ample perspective historique, il a regroupé les partis en dix catégories : conservateurs, libéraux, radicaux, populistes, démocrates-chrétiens, sociaux-démocrates, réformistes, nationalistes, communistes et révolutionnaires. On est loin du paysage partisan très simple que l'on trouve dans l'Amérique anglo-saxonne. Aujourd'hui, les deux dernières catégories ont pratiquement disparu. En revanche les sept premières demeurent, souvent profondément transformées. En tenant compte de la tendance à former des coalitions électorales signalée précédemment, et en reprenant les typologies classiques en fonction du nombre de partis, on peut aujourd'hui classer les divers pays en cinq grands groupes[5] :

4. Alfredo Ramos Jiménez, *Les Partis politiques en Amérique latine,* thèse de science politique soutenue à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne en 1993.

5. Pour le nom des formations, on pourra se reporter au tableau synthétique dans notre article « Amérique latine », *in* Pascal Perrineau et Dominique Reynié, *Dictionnaire du vote,* Paris, PUF, 2001, p. 55-57.

Monopartisme	Cuba
Bipartisme	Colombie, Costa Rica, Honduras, Panama
Multipartisme bipolaire	Chili, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay
Multipartisme tripolaire	Bolivie, Salvador, Mexique, République dominicaine
Multipartisme	Brésil
Éclatement ou quasi-disparition des partis	Équateur, Pérou, Venezuela

Cette dernière catégorie touche les pays où les partis traditionnels n'ont su ni transformer leurs pratiques ni s'adapter aux nouvelles demandes, et où des leaders charismatiques ont surgi hors parti. Elle est l'une des manifestations de ce que Olivier Dabène a appelé la « démocratie dégradée[6] ».

Les dix années de Fujimori semblent avoir durablement fait éclater le système de partis au Pérou. Le président élu pour lui succéder, Alejandro Toledo, est lui aussi un *outsider* surgi hors parti. Au second tour de l'élection présidentielle il avait été opposé à Alan Garcia, président de 1985 à 1990 et ancien leader du parti qui avait durant plusieurs décennies structuré la vie politique péruvienne, l'APRA. Il avait dû fuir son pays pendant dix ans, pour échapper aux procédures judiciaires à son encontre. Son retour surprenant sur la scène politique est-il le signe d'un retour de l'APRA dans le jeu politique ? On peut en douter, tant les deux candidats ont utilisé les mêmes ressorts de la démagogie, du discours populiste et du charisme.

Le cas péruvien n'est pas unique. Au Venezuela, Hugo Chávez, un ex-putschiste, a balayé en 1999 les deux partis traditionnels (AD, social-démocrate, et COPPEI, démocrate-chrétien). Il a pour ce faire utilisé exactement les mêmes ingrédients que Fujimori en 1990 au Pérou : lutte contre la corruption, restauration de l'autorité de l'État, lutte contre la pauvreté, discours populiste et antipartis[7]. On est dans ces deux cas en présence de formes de césarisme démocratique, d'un pouvoir qui se gagne et s'exerce sans médiation partisane, avec l'appui de l'armée et dans un rapport direct du chef à ses mandants.

6. Olivier Dabène, *La Démocratie dégradée*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1997.

Si l'Équateur n'a pas connu d'homme providentiel, son système de partis est en complète décomposition, et les deux derniers présidents n'ont pu achever leur mandat. D'autres pays enfin, en dépit de leur apparente stabilité, connaissent une crise profonde des partis qui continuent à fonctionner comme autrefois, c'est-à-dire sur fond de clientélisme et de corruption. C'est par exemple le cas de la Colombie, de la Bolivie, du Paraguay. Jusqu'à quand ?

Ailleurs, là où les partis ont su se renouveler, les nouveaux dirigeants se font souvent élire eux aussi avec des discours anticorruption et des offres de type populiste que, généralement, ils ne peuvent satisfaire une fois au pouvoir. C'est le cas par exemple de De la Rua en Argentine ou de Fox au Mexique. Ce dernier a d'ailleurs pris grand soin de se démarquer de la formation de droite qui le soutenait et a créé une association des « Amis de Fox » pour organiser et collecter les fonds nécessaires à sa campagne. La crise de l'offre politique des partis aboutit donc à ce que les électeurs votent de plus en plus avant tout pour une personne, même lorsque l'organisation partisane perdure. Ce type de fonctionnement pose une question redoutable à la démocratie.

Consolidation de la Démocratie et « Américanisation » des Partis

Les partis, on l'a signalé, ont en Amérique latine été des acteurs majeurs dans les processus de retour à la démocratie. On les a aussi présentés comme des agents essentiels pour la consolidation de la démocratie.

Ainsi, dans l'étude précitée, Scott Mainwaring et Timothy R. Scully affirment que le degré d'institutionnalisation du système de partis est un facteur de consolidation démocratique. Pour eux, dans toute démocratie il y a deux catégories de partis : les partis institutionnalisés et les partis émergents. L'institutionnalisation du système de partis entraîne la stabilité des règles de la compétition partisane, l'autonomie vis-à-vis de l'État et des mouvements sociaux dont ils sont parfois issus. Sans cette institutionnalisation, il ne pourrait y avoir de cohérence dans le débat politique et la résolution des conflits serait extrêmement difficile. En revanche, quand les partis sont institutionnalisés, les acteurs politiques

7. Voir Georges Couffignal et Daniel Van Euwen, « Venezuela, naissance d'un nouveau régime ou retour aux populismes d'antan ? », *in* Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine 2000,* La Documentation française-IHEAL, 2000, p. 133-150.

reconnaissent la légitimité des processus électoraux. Le respect des choix de la majorité en découle.

L'effondrement des systèmes de partis, que l'on a pu observer dans certains pays, est sans doute inquiétant dans cette perspective. En Europe, le cas italien montre que cette situation ouvre la porte à toutes les dérives populistes. En Amérique latine, les cas péruvien et vénézuélien pourraient ne pas demeurer isolés, là où la crise des partis est la plus forte, comme dans quelques pays de la zone andine ou d'Amérique centrale. Il n'est pas contestable que ces formes de gouvernement fragilisent la démocratie, ouvrent la voie aux dérives autoritaires, permettent le retour en coulisse du pouvoir politique des militaires. Elles infantilisent les électeurs, qui attendent tout de cette figure moderne du cacique d'antan. Cela empêche évidemment la construction de citoyennetés
 fortes, sans lesquelles il n'est pas de régime démocratique stable.

Ceci est incontestable. Mais à focaliser l'attention sur ces problèmes graves, propres à quelques pays, on met l'accent exclusivement sur certaines fonctions des partis dans le système politique. On souligne qu'ils n'arrivent plus à structurer la compétition électorale, ni à servir de médiateurs entre le pouvoir et la population. Et là où les partis demeurent, on ignore souvent les mutations qu'ils connaissent, tant dans leur identité que dans leur fonctionnement interne. Or les changements, là encore, méritent que l'on s'y arrête.

On l'a vu, les partis traditionnels s'étaient institutionnalisés sur des fondements idéologiques soit importés d'Europe (libéraux, conservateurs, démocrates-chrétiens, socialistes, communistes, etc.), soit issus des processus politiques propres à la région (populisme, mouvements révolutionnaires, etc.). La chute du mur de Berlin a provoqué un traumatisme majeur dans toutes les gauches latino-américaines. Pour reprendre l'heureuse expression d'un universitaire mexicain, ces gauches se sont retrouvées en face d'une « utopie désarmée[8] ». Le modèle social-démocrate n'avait jamais véritablement pris en Amérique latine, même si dans presque tous les pays on trouvait au moins un parti adhérent de l'Internationale socialiste. Le modèle alternatif au modèle américain était le modèle socialiste. Cela se comprenait, dans la mesure où ce modèle était le plus antinomique à celui des États-Unis qui, depuis deux siècles, n'avaient cessé de renforcer leur emprise sur l'ensemble du continent. Les gauches latino-américaines étaient donc

8. Jorge Catañeda, *La utopia desarmada*, Mexico, Joaquim Mortiz Planeta, 1993.

anti-américaines avant d'être socialistes. L'effondrement du modèle les a rendues orphelines, seules dans leur face-à-face avec les États-Unis.

Il a donc fallu que ces formations, comme les gauches émergentes (tels le PT au Brésil ou le PRD au Mexique), transforment leur offre politique. Elles l'ont fait en se « désidéologisant ». Elles ont mis l'accent sur deux thèmes majeurs pour se distinguer de leurs adversaires : d'une part, leur lutte résolue contre la corruption, d'autre part, l'exemple qu'elles veulent donner de leur fonctionnement démocratique.

Le caractère irréprochable de la gestion du PT brésilien, pourtant issu de l'extrême gauche, explique qu'il ait conquis et conservé la région la plus riche du pays, l'État de Rio Grande do Sul, et sa capitale, Porto Alegre. Il explique qu'il vienne de reconquérir la mairie de la plus grande ville du pays, Sao Paulo. La bourgeoisie et les classes moyennes de ces régions n'ont certes pas basculé dans une gauche radicale. Le PT, en fait, séduit par son intégrité et son efficacité. De même, le PRD a conservé la gestion de la ville de Mexico en 1999, en grande partie pour la rupture qu'il a su introduire avec les pratiques clientélaires du PRI. Plus que de faire une autre politique, c'est le fait de faire de la politique autrement qui a attiré les couches idéologiquement fort éloignées de ces formations de gauche.

Sur le plan du fonctionnement interne des partis en second lieu, on a vu dans nombre de pays se généraliser la pratique des primaires pour désigner les candidats aux différents scrutins locaux ou nationaux, à droite comme à gauche. La verticalité des procédures de désignation traditionnelles, faites d'arrangements entre groupes et oligarchies au sommet du parti, a fait place à des élections soit internes, soit de plus en plus souvent ouvertes à tous les citoyens désireux de participer à ces désignations. Cette pratique des primaires, ouvertes ou fermées, est directement importée des États-Unis. Les partis se transforment progressivement en de simples machines électorales. Ils sont vraiment présents dans le débat politique le temps de la compétition électorale, puis entrent en sommeil, attendant la prochaine échéance. Le contenu de l'offre politique est alors secondaire par rapport à la promotion du candidat. Le phénomène était particulièrement notable lors des élections mexicaines de 2000, pourtant très compétitives. Si les partis (PAN – PRI – PRD) qui soutenaient les trois principaux candidats étaient idéologiquement très marqués par leur histoire respective, les propositions et programmes étaient très proches. C'est l'image, le marketing, les phénomènes de rejet du PRI qui ont donné la victoire à Fox, beaucoup plus que son programme, demeuré pour l'essentiel dans un flou délibéré. On

pourrait faire la même observation des dernières présidentielles argentine, chilienne ou colombienne. Comme d'ailleurs souvent aux États-Unis…

Un modèle présidentiel commun à tous les régimes, un rapprochement des pratiques politiques, une formation des élites latino-américaines qui se réalise de plus en plus dans les universités américaines, un marché continental probablement unifié à l'horizon 2005, une dollarisation croissante des économies… En dépit des efforts renouvelés de nombre de dirigeants pour nouer des relations politiques et signer des accords économiques avec l'Europe, « l'Amérique aux Américains », revendiquée dès 1823 par James Monroe, semble, depuis une dizaine d'années, progresser beaucoup plus rapidement qu'au cours des deux siècles écoulés.

BIBLIOGRAPHIE SOMMAIRE

Manuel Alcántara, *Sistemas politicos de América latina,* Madrid, Tecnos, 2 vol., 1999 et 2000 ;

Georges Couffignal (dir.), *Réinventer la démocratie. Le défi latino-américain*, Presses de la FNSP, 1992.

IRELA, *Manual de los partidos politicos de América latina,* Madrid, 1997.

Ronald H. Mac Donald et Marc J. Ruhl , *Party, Politics and Elections in Latin America*, Boulder, Westviews Press, 1989.

Scott Mainwaring, Timothy Scully (éd.), *Building Democratic Institutions : Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Dieter Nohlen (éd.), *Elecciones y sistemas de partidos en América latina,* San José de Costa Rica, IIDH, 1993.

John Peeler, *Building Democracy in Latin America,* Boulder et Londres, Lynne Rienners Publishers, 1998.

Carina Perelli, Sonia Picado S., Daniel Zovatto, *Partidos politicos y clase pôlitica en América latina en los 90,* San José de Costa Rica, IIDH, 1995.

Alfredo Ramos Jiménez, *Los partidos politicos en las democracias latinoamericanas,* Mérida-Venezuela, Universidad de los Andes, 1995.

RÉSUMÉ

Les partis politiques ont été des acteurs majeurs des transitions démocratiques en Amérique latine. Au cours de la décennie passée, ils sont, dans la plupart des pays, entrés dans une crise profonde, sur fond de dégradation des institutions démocratiques. Certains n'ont pas su changer leurs pratiques et ont parfois complètement disparu, balayés par le succès d'outsiders charismatiques et antipartis. D'autres ont laissé naître à leur côté des formations concurrentes. Tous ont eu tendance à se « désidéologiser » et à se transformer en de simples machines électorales, au service de candidats qui recourent de plus en plus au discours populiste, à l'instar de ceux qui ont mis fin à la partitocratie.

Hubert Gourdon

VIOLENCE, POLITIQUE ET ARMÉE EN AMÉRIQUE LATINE

En 1531, dans une des toutes premières études s'efforçant de proposer une définition systématique du coup d'État, l'auteur écrivait : « Tout s'y fait de nuit, à l'obscur, et parmy les brouillars et ténèbres[1]. » Trois siècles plus tard, après qu'un grand soleil se fut levé sur les lieux où était perpétré ce type d'intervention politique, traitant particulièrement de l'Amérique latine, l'un de ses analystes constatait, avec quelque prudence il est vrai, « le crépuscule des légions[2] ». On a fait souvent, à la suite de cet auteur, l'inventaire des raisons qui rendent compte de la disparition des armées du champ politique et de leur retrait dans les casernes : on peut citer une pacification idéologique de ces sociétés dont les intellectuels, dessaisis par l'histoire d'un marxisme autrefois érigé soit en utopie, soit en mythes propagateurs de violence, se sont, semble-t-il, convertis à une perception pluraliste de la politique identifiée à la démocratie. Un deuxième argument à l'appui de ce retrait des militaires évoque la conversion des États-Unis qui firent le choix de confier exclusivement au jeu aléatoire de ce pluralisme les impératifs de leur géopolitique impériale.

L'ancrage historique de ce pluralisme conforté en Amérique latine par deux siècles de constitutionnalisme contraindrait, par ailleurs, les militaires à exercer le pouvoir politique, lorsqu'ils s'en sont saisis, dans le seul but de restaurer le plus rapidement possible les conditions sociales, politiques et juridiques de leur retrait : « Les régimes militaires

1. *In* Gabriel Naudé, *Considérations politiques sur les coups d'État*, ERA-CNRS, Université de Caen, 1989, p. 111.

2. Alain Rouquié, *L'Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987, p. 430.

ne sont réellement légitimés que par leur avenir[3]. » C'est cet avenir légaliste qui aurait conduit les gouvernements militaires à n'apparaître que comme gouvernements d'exception. Il est vrai, à cet égard, que les chefs militaires, qui, en Amérique latine, ont exercé le pouvoir, n'ont pu le faire qu'en prenant leurs distances par rapport à l'armée qui initialement leur avait permis d'y accéder. Il s'agit de trajectoires quelquefois longues et sinueuses, mais qui toutes témoignent des difficultés de l'armée à inventer un modèle politique lui permettant de se maintenir au pouvoir. Celles, chiliennes, de la dictature pinochetiste (1973 à 1988) sont particulièrement éclairantes. Déclaré, le 11 septembre 1973, président d'une *junta de gobierno*, Pinochet, dès le 26 juin 1974, acquiert par un décret-loi 527, les titres de président de la République du Chili et de chef suprême de la nation. Titulaire exclusif du pouvoir exécutif, il par-

ticipe au même titre que les commandants en chef des trois autres armes réunis dans cette junte (marine, air et carabiniers) à l'exercice d'un pouvoir législatif et constituant. En fait, ces catégories juridiques n'eurent de fonction autre que celle d'abord de conférer à la mission exclusivement répressive de l'armée le langage de la légalité constitutionnelle, celle ensuite de codifier l'irrésistible ascension de la personnalité du général Pinochet au détriment d'un principe de collégialité qui, à l'origine, était supposé présider aux travaux de cette junte. Par la suite, deux plébiscites confortèrent cette emprise personnelle sur l'exercice du pouvoir : celui du 4 janvier 1978 qui évoquait un « cours de réinstitutionnalisation du pouvoir » et celui du 11 septembre 1980 qui le conclut en conviant le peuple à ratifier le texte constitutionnel nouveau, ainsi que la nomination du général Pinochet aux fonctions de président pour une période de huit ans. Que ces deux entreprises participent d'un processus de personnalisation du pouvoir ou bien de celui, contraire, de son institutionnalisation, ou bien des deux à la fois, le but poursuivi était identique : consolider, grâce à un recours au droit ou à l'acclamation, la sujétion de la corporation militaire à un pouvoir qui, sans lui être étranger, n'était plus le sien[4].

Ce détour dans les méandres de l'expérience chilienne ne répond pas simplement au souci d'illustrer la prégnance en Amérique latine de la légitimité constitutionnelle ; il a également pour objet de rendre compte des difficultés statutaires de la corporation militaire à débattre du poli-

3. Alain Rouquié, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982, p. 421.

4. Bruno Patino, *Pinochet s'en va… La transition démocratique au Chili (1988-1994)*, Paris, IHEAL, 2000, p. 41-63.

tique. Non pas que, en Amérique latine comme ailleurs, elle ne se soit pas montrée capable de recruter et former des personnalités susceptibles d'analyse de ce type, mais parce que ses structures régies par le principe de hiérarchie ne se prêtent pas à l'irruption d'instances vouées au débat et au compromis, toutes choses qui sont inhérentes à la gestation de la décision politique. De ce point de vue, le mouvement de professionnalisation qui a affecté les armées en Amérique latine au tout début du XX^e siècle a eu deux effets : en modernisant et nationalisant l'appareil militaire, il a conféré à son administration un statut privilégié parmi les bureaucraties étatiques et a permis à cette bureaucratie militaire, dans des sociétés où « le développement de l'État a de loin précédé le développement tout court[5] », d'incarner une raison quasi hégélienne, la prédisposant ainsi, dans un consensus plus ou moins établi suivant les États, à gérer les crises.

Mais, du fait même de leur professionnalisation, les armées ont sécrété des structures dont la « finalité belligène » les astreint à une construction pyramidale et à une « centralisation du commandement » qui s'accommodent mal des incertitudes et des nouvelles hiérarchies de compétences inhérentes à l'apparition du processus d'élaboration des décisions politiques[6]. Si en Amérique latine, jusque dans les années mille neuf cent quatre-vingt, le militaire ne connut pas les souffrances d'une dévalorisation sociale de sa condition, celles-là même vécues par les soldats des armées européennes, sa perméabilité au politique l'a confronté à des troubles internes profondément déstabilisateurs, engendrés par un système de promotion ou d'exclusion fondé sur des critères partisans.

Très certainement la gestion de l'armée par le pouvoir fujimoriste représenta le cas le plus typique en Amérique latine de cet ensemble de pratiques regroupées sous la qualification de *profesionalismo desvirtuado*[7].

Les trois épisodes présidentiels qui ont rythmé au Pérou l'exercice du pouvoir par Alberto Fujimori depuis 1990 (date de son élection triom-

5. Alain Rouquié, « L'hypothèse bonapartiste et l'émergence des systèmes politiques semi-compétitifs », *Revue française de science politique*, n° 6, décembre 1975, p. 1106.

6. Lucie Bullick, *Pouvoir militaire et Société au Pérou aux XIX^e et XX^e siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999, p. 7.

7. Fernando Rospligliosi, « Politica y autoritarismo : las fuerzas armadas peruanas en la decada de 1990 », *in* Rut Diamint (dir.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 1999, p. 449.

phale et surprenante contre Vargas Llosa) jusqu'au 21 novembre 2000 (date de sa destitution par le Congrès), parce que « moralement incapable d'exercer ses fonctions de manière permanente », furent ceux de la construction, puis de la consolidation, et enfin de l'érosion d'un concordat entre l'armée et la présidence. À l'origine de la construction et de la consolidation de ce pacte, on trouve le coup d'État du 5 avril 1992 qui se présenta, plus d'un siècle plus tard, comme une réplique de notre 18 brumaire du 2 décembre 1851 : complicité et appui de l'armée qui en aurait assuré le cas échéant la part répressive, dissolution du Congrès par le président en exercice avec, comme troisième ingrédient, l'accord de l'ensemble de la population, très réceptive à la thématique antiparlementariste du message présidentiel. La capture du leader sendériste Abimael Guzman, quelques semaines plus tard, et sa repentance soigneusement médiatisée, ainsi que la réduction du terrorisme sendériste qui en fut la conséquence, parachevèrent la construction de l'alliance entre l'armée et le pouvoir.

Les phases de la consolidation de ce concordat, mais aussi de son érosion, échurent au chef du SIN (*Servicio de Intelligencia National*), Vladimiro Montesinos qui, une fois la mission sécuritaire de l'armée achevée, s'attacha à distribuer les promotions et les rétributions, multipliant de ce fait les effets délétères au sein de la corporation militaire de *profesionalismo desvirtuado*. De fait, l'armée fut aux ordres de la présidence Fujimori, non seulement pour exécuter sa mission de répression du terrorisme, mais également pour lui permettre de procéder, à l'encontre quelquefois de la légalité constitutionnelle, à la dissolution ou à l'instrumentalisation des autorités responsables du pouvoir législatif et judiciaire. Espionnage, écoutes téléphoniques et corruption, tous les moyens furent utilisés par la présidence pour localiser, au sein de la hiérarchie, les militaires rétifs et les exclure de toute promotion à des postes de responsabilité. Au mois de septembre 2000, quelques jours avant la fuite au Japon et la destitution du président Fujimori, on a pu constater que cinquante généraux composant le commandement des différentes armes avaient été promus à l'instigation du tandem Montesinos-Hermoza (commandant en chef des forces armées). En l'espace de deux mois, à partir de la publication de la première vidéo enregistrant les manœuvres de corruption de députés membres du Congrès par Montesinos (il en a été découvert depuis plus de 7 000), la quasi-totalité d'entre eux firent l'objet soit d'une mutation, soit d'une mise à la retraite, soit d'une destitution.

De sorte que, en Amérique latine, ce serait presque naturellement et

spontanément que ces armées, à l'épreuve des zizanies provoquées par l'inoculation du politique au sein de leur corporation, décideraient de négocier la dévolution du pouvoir aux autorités civiles au bout d'un certain laps de temps… Quelquefois trop tardivement, comme en Argentine, où le processus de déstabilisation inhérent à la pratique de ce *profesionalismo desvirtuado* aurait provoqué l'inaptitude de l'armée à faire son métier, c'est-à-dire la guerre. C'est une explication, parmi d'autres, du désastre des Malouines-Falklands[8] en 1982.

En somme, il apparaît que le monopole de la coercition affecté à l'armée ne la prédispose pas aussi naturellement qu'il a pu le sembler (et qu'on ait pu le craindre) à accaparer la gestion du pouvoir politique. Certes, les interventions des militaires dans le champ politique se sont, dans un passé encore récent, multipliées, qu'il s'agisse de l'Argentine de 1976 à 1983, du Brésil de 1964 à 1985, ou encore du Chili de 1973 à 1990. Mais, à bien y regarder, il apparaît qu'elles ont eu pour origine les demandes émises par la classe politique elle-même, formulées au sein du système que ces interventions avaient pour mission de subvertir. On connaît l'analyse devenue classique du terrain argentin des années soixante par Alain Rouquié : « Les partis politiques, groupes de pression auprès de l'armée », dont ils sollicitent les interventions ou les menaces d'intervention susceptibles de garantir leurs intérêts particuliers : cette vision d'un pouvoir militaire constitutif d'un régime politique banalisé n'est-elle pas cependant celle d'un passé aujourd'hui révolu ?

Violences et Violence

Notre propos n'est pas de débattre de l'avenir de la consolidation démocratique en Amérique latine, ou du caractère heuristique du concept pour rendre compte des effets ou de la durabilité des transferts de pouvoir réalisés dans les années quatre-vingt de l'ordre militaire aux autorités civiles. Cela est fait ailleurs. Il s'agit plus simplement, à la suite de nombreux commentateurs, de noter que l'armée dispose toujours du monopole de l'usage des armes et d'une organisation dont l'efficacité est garantie par une professionnalisation très ancienne ; et, quelquefois même, malgré le caractère répressif de ses ultimes gestions du pouvoir,

8. Deborah L. Norden, *Military Rebellions in Argentina : Between Coups and Consolidation*, Lincoln University of Nebraska Press, 1996, p. 53.

d'un statut symbolique valorisant. Trois éléments, qui à eux seuls pourraient la prédisposer aujourd'hui encore à jouer un rôle important, quelquefois déterminant, dans ces États d'Amérique latine d'où la violence n'est pas, loin s'en faut, éradiquée.

Ces violences, effectivement, ont une tradition bien ancrée en Amérique latine, et ont puisé, pour certaines d'entre elles, leur justification dans des idéologies révolutionnaires empruntées, pour l'essentiel, à un marxisme teinté de léninisme ou bien de maoïsme. Le sendérisme péruvien, dont le programme dans son détail fut publié en juillet 1981 dans un numéro spécial de la revue *Nueva Democracia*, tenta à ce propos d'établir une synthèse curieuse entre le maoïsme et un mariatéguisme[9]. Cependant, l'intérêt de ce mouvement ne réside pas pour l'essentiel dans la substance de ce message, mais dans les différentes stra-
122 tégies de violence que son émergence et son développement ont orchestrées : violence du sendérisme lui-même, de type ostentatoire, destinée à partir de 1985 à frapper non seulement les autorités ou les gouvernants, mais également à terroriser les populations civiles de plus en plus rétives à leur message, violence également des populations indiennes qui ayant opté pour le gouvernement se sentent dans une situation de survie : « *Todos vale cuando se trata de matar primero o de morir*[10] » ; violences de l'armée enfin qui s'érige, dans les provinces soumises à l'état d'urgence (en 1987, 20 sur 127 au total), en une corporation dotée d'une autonomie de gestion qui lui confère non seulement l'impunité, quelles que soient les exactions commises, mais également, peut-on dire, une participation à l'exercice du pouvoir politique puisque la légitimité de ce pouvoir était fondée à ce moment-là sur une évaluation de ses performances en matière de répression du terrorisme.

La violencia

La Colombie a eu le privilège de conférer à la violence un concept nouveau : la *violencia*. À l'origine, il s'agit d'un épisode de l'histoire colombienne qui a débuté en 1948 avec l'assassinat à Bogota du leader nationa-

---

9. Gustavo Gorriti Ellenbogen, *Sendero. Historia de la guerra millenaria en el Peru*, Lima, Editorial Apoyo, 1991, t. 1, p. 189 *sq*.

10. « Tout est permis puisqu'il s'agit de tuer d'abord ou alors de mourir » : il s'agit d'un extrait du rapport Vargas Llosa adressé en mars 1983 au président Belaunde visant à élucider les conditions dans lesquelles une communauté indienne érigée en milice d'autodéfense a pu procéder au massacre de huit journalistes venus enquêter à Uchuracay sur leur résistance face aux guérilleros du Sentier lumineux. Mario Vargas Llosa, *Contra viento y marea*, Ed. Seix Barral, 1990, III, p. 87 *sq*.

liste Gaïtan qui, à l'origine d'une véritable guerre civile (200 000 victimes), se conclut, quelque dix années plus tard, en 1957, par l'accord du Front national entre les deux protagonistes de cette guerre, le Parti libéral et le Parti conservateur. À partir des années soixante-dix, cette *violencia* a réémergé avec des caractères nouveaux. S'immisçant dans la vie quotidienne des Colombiens comme « la représentation et le mode concret d'accomplissement des relations sociales et politiques[11] », elle acquiert deux caractères :

Premier caractère : la violence n'est pas la guerre mais une perversion de la guerre dans la mesure où l'aphorisme de Clausewitz, « la guerre, la politique par d'autres moyens », ne s'appliquerait plus aujourd'hui aux violences perpétrées en Colombie. Il semble bien en effet que les guérillas, notamment l'organisation la plus importante parmi elles, les FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas*), ont abandonné leur prétention à justifier, par une référence à une idéologie révolutionnaire, leur usage de la coercition. Leur violence aurait donc pour seule finalité, l'établissement de sa propre reproduction afin de garantir l'asymétrie des relations de pouvoir, dont la distribution dépend de la puissance de coercition respective des forces en présence.

Ainsi, l'économique et le politique ne constituent-ils pas en Colombie des ressources hétéronomes, car les statuts auxquels les candidats à l'exercice du pouvoir peuvent prétendre sont d'abord liés avec cette maîtrise de la violence et à sa répartition locale ou nationale ; de fait, un politique ne peut exercer son métier de représentant sans considérer les prédicats éventuels des maîtres d'œuvre de la *violencia*, quels que soient leurs modes d'implantation : guérilla, paramilitaires, ou encore armée. De sorte que cette violence, dépourvue d'objectif politique, a l'effet contagieux d'en dépouiller les pratiques des professionnels de la politique institutionnalisés dans l'appareil d'État, en affectant aux finalités de leurs entreprises la satisfaction exclusive de leurs intérêts particuliers ; ce qui confère à la corruption à la colombienne une densité et un ancrage spécifiques.

Enfin, deuxième caractère paradoxal de cette violence : elle restitue, *in fine*, aux guerres qu'elle suscite l'applicabilité de l'aphorisme de

11. Gonzalo Sanchez Gomez, *Guerra y politica en la sociedad colombiana*, Bogota, El Ancora Editores, 1991, p. 223.

Clausewitz que nous nous étions pourtant dans nos premiers développement attaché à écarter : « la guerre, la politique par d'autres moyens ». En effet, l'analyse « réaliste » développée dans le domaine des relations internationales paraît adéquate pour rendre compte aujourd'hui en Colombie de la nature des rapports de force entretenus et du devenir de leurs acteurs. En Colombie, les diverses organisations qui instrumentalisent cette violence bénéficient du privilège, quelquefois reconnu officiellement, de territorialiser leur pouvoir. Ainsi, dans le but de faciliter un processus de paix initié en 1999, l'État colombien a-t-il affecté aux FARC, à quelque 200 km au sud de Bogota, la gestion d'une zone démilitarisée de 43 000 km², soit deux fois l'étendue d'un État comme celui du Salvador. Si l'on considère que les ressources de cette organisation issues de la perception des « impôts révolutionnaires » et de ran-

çons diverses sont consolidées par les flux financiers constants et réguliers issus du *narcotrafico*, les négociations actuelles entrent, semble-t-il, dans la catégorie des relations diplomatiques dont on serait bien en peine, si on s'en tient au seul discours des protagonistes, de discerner le but véritable : s'agirait-il, comme cela est revendiqué, d'une intégration de guérilleros dans une nouvelle communauté où ils se dissiperaient dans les réseaux pacifiés d'un système politique et d'une société civile enfin rénovée ? S'il est vrai que cette violence en Colombie constitue pour ses protagonistes « un mode efficace d'accumulation de ressources et de prestige », et que, en ce sens, il en résulte des opportunités d'ascension sociale, alors, on peut douter de la réalisation, dans un avenir proche, de cet objectif de fusions. Tout aussi raisonnable apparaît le pronostic d'une coexistence d'une longue durée entre l'État et les guérillas, dont le statut mi-pacifique, mi-guerrier, serait négocié au plus près des intérêts respectifs d'ennemis qui, de ce fait, deviendraient des « ennemis complémentaires[12] ».

Il n'est pas tout à fait certain, en effet, que les guérillas s'impliquent réellement dans des négociations dont le but serait une paix signifiant leur propre disparition. Les alternances répétitives de recours à la diplomatie ou à la violence, les hésitations, volte-face, durcissements et autres embellies qui font actuellement le quotidien des conversations entre Andres Pastrana et le leader historique et charismatique des FARC, Marulanda, ne témoignent-elles pas, au-delà de discours idéologiques d'intégration nationale hautement explicités, d'une perception de plus

12. Luis Martinez, *La Guerre civile en Algérie, 1990-1998*, Paris, Karthala, 1998, p. 369.

en plus claire que la paix, si paix il y a, sera celle qui régit une coexistence durable entre les acteurs habilités à négocier, sans qu'aucun pacte social ne semble dans l'immédiat devoir les intégrer dans une entité commune ? comme ce fut le cas, par contre, en 1957, quand furent signés entre les représentants du Parti libéral et du Parti conservateur des accords dit du « Front national » institutionnalisant un régime de distribution du pouvoir.

La violence en Colombie détient aujourd'hui cette particularité : fixant les hiérarchies entre les groupes et les individus qui l'instrumentalisent, de les soumettre à des réévaluations constantes. Cette violence institutionnalise, certes, mais dans son procès d'institutionnalisation, elle instille le ferment de sa désagrégation. Dans cette perspective, les négociations et accords tant nationaux que locaux, qui multiplient plus qu'ils n'embrassent la totalité des acteurs, ne peuvent être que ponctuels et fugaces, puisque leur raison d'être est de constater et de stabiliser, pour un temps seulement, l'usage d'une ressource dont les maîtres d'œuvre ne peuvent prétendre à son contrôle que s'ils font la preuve sur le terrain de leur capacité à l'utiliser. Ainsi, constantes et répétitives, les négociations présupposent et engendrent les exactions.

Ce rapport entre violence et politique pourrait expliquer pourquoi l'élucidation de la nature du pouvoir et de son affectation ne se résume pas en Colombie à la nature des rapports officiellement revendiqués entre les autorités civiles et l'armée. Certes, la Colombie, dans les années soixante-dix, restée étrangère aux coups d'État militaires qui, à cette époque, se sont multipliés en Amérique latine, a pu revendiquer sur le continent l'exception d'un « régime civil dans lequel la totalité des décisions sont prise par les élites civiles, exception faite de la définition et de la conduite de l'ordre public[13] ». Cette réserve, dans un État où l'ordre public constitue la préoccupation première, plonge son lecteur dans des perplexités qui le convie à chercher sur le terrain même de la répression si le distinguo classique entre ce qui relève de la stratégie (fixation des objectifs et des moyens pour y parvenir) réservée au pouvoir civil, et ce qui relève de la tactique (utilisation la meilleure possible des armes de combat) réservée aux militaires, se révèle suffisant pour répartir de manière claire les responsabilités respectives : en portent

13. Eduardo Pizarro, « Les forces armées dans un contexte d'insurrection chronique ou le statut des forces armées dans la société colombienne », *in* Jean-Michel Blanquer et Christian Gros (dir.), *La Colombie à l'aube du troisième millénaire*, Paris, IHEAL, 1996, p. 69.

témoignage les suspicions émises par les gouvernements sur l'armée quant à son mode d'application (complice ?) de la politique de répression concernant l'organisation des paramilitaires, politique qui ne semble pas s'aligner sur les choix explicités par les autorités civiles.

Il serait bien sûr inopportun de traiter des relations entre violence, politique et armée en Amérique latine à partir exclusivement de l'exemple colombien. Son aspect exceptionnel réside, nous avons tenté de le démontrer, dans le caractère exclusif de la violence comme ressource du pouvoir. Or, il semble bien que, au sein des autres États de l'Amérique latine, cet exclusivisme ne se réalisant pas, il existe une certaine autonomie du politique et de l'économique par rapport à la coercition. Formuler cette réserve, cependant, ne signifie pas que la violence ne puisse avoir quelque incidence sur les affectations du pouvoir politique et le contenu des décisions que ce pouvoir émet. Poser cette hypothèse exige cependant de modifier quelque peu le schéma classique qui jusqu'alors avait rendu compte des corrélations entre le statut de l'armée au sein d'un système politique et celui de l'usage de la violence comme mode de régulation des conflits. À vrai dire, il nous faut considérer à nouveau les années soixante-dix, mais en les conjuguant sur le mode du futur antérieur, c'est-à-dire en découvrant que ce qui pourrait bien se réaliser dans une histoire actuelle, ce serait un devenir des années soixante-dix épurées des ambiguïtés et des séductions d'une solution pluraliste, même si, à l'heure actuelle, son accomplissement semble faire l'objet d'un consensus.

Pluralisme, Violence et Utopie en Amérique Latine

L'essence du modèle proposé actuellement par le monde occidental à l'Amérique latine et sa nouveauté résident dans l'affirmation du fait qu'un *democratic process* – c'est-à-dire une représentation issue d'une compétition électorale – suffit pour conférer aux gouvernements qui en sont issus un caractère démocratique quelles que puissent être les inégalités affectant la société civile. Sans poursuivre plus avant une querelle théorique sur ce qu'est ou n'est pas la démocratie, on doit simplement constater qu'en Amérique latine comme ailleurs, la participation politique se poursuit sur des terrains autres que celui des élections. La gestion de ces systèmes politiques est interpellée par des forces sociales sur des modes qui cherchent, le cas échéant, à côté ou au détriment des codes constitutionnels, des réponses aux demandes de justice sociale ou

de reconnaissance identitaire, que le système politique ne leur semble pas satisfaire. La violence ouverte affleure alors, quelquefois se manifeste, et l'armée réapparaît dans le champ politique, inéluctablement. Cette réapparition de l'armée, par ses modalités et les buts qu'elle s'assigne, s'intègre-t-elle au modèle élaboré dans les années soixante-dix pour rendre compte de l'interventionnisme militaire ? Suivant la présentation d'Alain Rouquié étayée, nous l'avons dit, par une analyse du cas argentin, une armée démarchée par une fraction politique de l'oligarchie au pouvoir gère une situation de crise et se retire dans les casernes « lorsqu'elle juge avoir levé les obstacles politiques au régime civil et créé les conditions socio-économiques favorables au fonctionnement normal des institutions démocratiques[14] », une fois la crise résolue ; il s'agit donc d'une simple parenthèse sans conséquence constitutionnelle. Ces fluctuations de régime étant le produit de relations entre acteurs qui participent chacun d'entre eux d'une élite du pouvoir, le coup d'État militaire n'intervient alors que lorsque les mécanismes représentatifs conjuguant les pratiques de clientélisme avec celles, frauduleuses, destinées à corriger les aléas de l'arithmétique des élections, n'apparaissent plus à même d'assurer le caractère oligarchique de ces « démocraties ». Cela admis, on adhère tout à fait à l'opinion selon laquelle les idéologies qui prévalent sont celles qui expriment un attachement au régime représentatif et aux Constitutions qui le codifient. Encore faudrait-il s'interroger sur l'audience de cet attachement et l'implantation de cette culture légaliste. Or, en ce début de troisième millénaire, font irruption sur la scène politique des groupes sociaux qui ne jettent pas sur le système politique représentatif et pluraliste qui les gouverne, les regards de propriétaires avec lesquels, par contre, ils considèrent leur propre société. On pense notamment aux États peuplés de fortes minorités ou majorités indiennes tels que les États andins ou d'Amérique centrale, ou encore le Mexique dont il nous faut rendre compte des mouvements de contestation, et de la diversité.

Le néo-zapatisme du sous-commandant Marcos

De par ses options intégratives et le choix d'une démarche pacifique, la rupture revendiquée par le mouvement dirigé par le sous-commandant Marcos apparaît radicale. Rupture radicale avec une histoire zapatiste mexicaine qui a présidé à la formation et au développement du mouve-

14. Alain Rouquié, *L'État militaire en Amérique latine*, *op. cit.*, p. 420.

ment, rupture radicale avec les orientations et les pratiques préconisées et appliquées sur le terrain péruvien dans les années quatre-vingt par le sendérisme du Commandante Gonzalo (nom de guerre d'Abimael Guzman), « le pouvoir se prend par la violence et se maintient par la dictature ». « La longue marche » des zapatistes au mois de février-mars 2001 qui a mené les guérilleros du sous-commandant Marcos de la province du Chiapas aux Zocalo de Mexico, par son caractère festif et spectaculaire (le « zapatour », comme l'évoquèrent avec quelque ironie certains périodiques mexicains), ne répond pas, en effet, aux évocations maoïstes de ce même itinéraire diffusées par le message sendériste.

Il n'en reste pas moins que certaines analyses de ce néo-zapatisme prêtent à interrogations. En effet, le discours dont on se plaît à relever le caractère réformiste et gradualiste reste ferme quant à l'évaluation des résultats susceptibles d'être obtenus par des solutions institutionnelles intégratives : « Nous voulons quelque chose qui nous projette et non quelque chose qui nous limite. » À vrai dire, les linéaments de l'action politique revendiquée par l'action zapatiste, une fois abandonnée la structure militarisée de l'organisation, restent assez flous, évoquant non seulement une participation au système par la voie des élections mais, de manière plus ambitieuse, « une citoyennisation » de la politique dont les contours ne sont pas pour l'instant précisés : à quelle citoyenneté commune les révoltés du Chiapas font-ils allusion alors même qu'ils envisagent une nation mexicaine composée d'une pluralité de peuples ? Quels devraient alors être les critères d'identité permettant de répartir la population mexicaine en une diversité de groupements, chacun d'entre eux devant, suivant le discours zapatiste, être tributaire non seulement de cultures particulières mais également de coutumes et d'un droit particulier ? Par ailleurs, l'assignation de cette expérience révolutionnaire à une stratégie dont la violence resterait purement symbolique (uniformes, passe-montagnes) apparaît en fait liée aux interactions que ce mouvement entretient aujourd'hui par la voie de la négociation, et demain par celle de la participation avec les autorités et les partis politiques qui structurent le système politique mexicain.

Tout autant que le produit d'une philosophie propre à son leader, le choix paradoxal d'une révolte indienne zapatiste sans violence semble lié à l'évaluation de la capacité du système politique interpellé d'accepter, d'une part, les demandes ainsi formulées, et, d'autre part, les nouveaux acteurs à l'origine de cette formulation. Certains éléments peuvent laisser augurer d'un degré de souplesse suffisant pour permettre au système politique mexicain en phase d'assimilation d'un pluralisme

nouveau d'affecter à cette stratégie intégrative et non violente les réponses qui prédisposent à sa reproduction. On pense à l'intégration du Mexique dans le dispositif régional de l'ALENA au sein duquel les États-Unis restent pour l'instant particulièrement attentifs à tout mode de solution pacifique des conflits. Subsiste cependant une dernière question : quel peut être le comportement de l'armée mexicaine, dont les unités quadrillent le Chiapas et qui auraient, semble-t-il, déjà procédé au recrutement et à l'équipement de groupes d'autodéfense ?

Le scénario de la révolte indienne joué et rejoué tout au long de l'histoire des Amériques se reproduit ailleurs qu'au Mexique ; il se joue à vrai dire, nous l'avons déjà noté, dans tous les États où existent des minorités ou des majorités indiennes, mais par ses méthodes d'intervention dans le champ politique, son mode d'institutionnalisation et la diversité et la disponibilité des acteurs sollicités, l'engagement politique de la communauté indienne en Équateur mérite toute notre attention.

Ecuador ?

Par sa nature, l'organisation représentative de la communauté indienne, la CONAIE (Confédération des nationalités indiennes de l'Équateur), ne semble pas répondre à un engagement de type violent. Ce n'est pas une guérilla, et les membres de la CONAIE, à la différence des zapatistes du Mexique, ne portent donc pas d'uniformes. Par ailleurs, son action politique est essentiellement de nature tribunitienne et ponctuelle : elle se manifeste en effet pour signifier son opposition aux politiques émises par des gouvernants en place parmi lesquels ils ne disposent pas d'une représentation directe. Mais, une fois cette opposition signifiée et une posture de contestation acquise, le champ d'intervention reste ouvert à tous types de stratégies, parmi lesquelles sont incluses celles qui pourraient, par leur méthode et leur finalité, en rompant délibérément avec les contraintes de la légalité constitutionnelle, provoquer une rupture du système. À cet effet, les interlocuteurs extrêmement diversifiés peuvent être les autorités mêmes, nationales ou locales, à l'origine des décisions contestées, mais également des institutions autres comme l'armée ou la justice ; interpellées, l'une parce que disposant des ressources précieuses de la coercition, l'autre parce que détentrice de celles du droit, que le mouvement veut bien à l'occasion identifier à la justice. Le coup d'État de février 2000 qui, à partir d'une action conjuguée de la CONAIE et de l'armée, a provoqué la destitution de président Mahuad élu en 1998, est révélateur du pragmatisme mais aussi du

radicalisme qui affectent les méthodes utilisées par le mouvement. En effet, à la suite de l'annonce de la décision présidentielle de procéder à la dollarisation de la monnaie, le leader de la CONAIE, Vargas, contestant la légitimité de cette politique et de ses auteurs, appelle la population à un soulèvement général qui se manifeste par le blocage des routes, des marches pacifiques auxquelles s'associent les étudiants, et l'occupation d'édifices publics ; il se conclut par un démarchage auprès de l'armée pour qu'elle pèse de tout son poids sur la présidence et le Congrès. À la suite de contacts et de négociations avec un groupe d'officiers « progressistes », dirigé par le colonel Lucio Gutierrez, est formé un gouvernement paritaire (junte de salut public) dont l'objectif minimum était de se substituer pour un temps au pouvoir en place. Avec le remplacement au sein de la junte du colonel Gutierrez par le commandant en chef des armées, le général Mendoza, qui en assure la présidence, et l'adjonction de Carlos Soborzano, président de la Cour suprême, cette stratégie initiale de substitution est remplacée par des négociations avec les pouvoirs publics dont le résultat fut une nomination aux fonctions de président, dans des formes constitutionnelles hâtivement convoquées, du vice-président Noboa.

S'agit-il d'un coup d'État avorté ? *A priori*, la réponse semble être positive ; effectivement, l'armée, après d'ultimes négociations, rentre dans ses casernes et sanctionne le colonel Gutierrez pour l'avoir engagée dans l'entreprise de subversion initiée par la CONAIE. Par ailleurs, la politique de dollarisation de la monnaie fut celle poursuivie par le président Noboa. Il s'agirait donc d'un double échec : le régime politique constitutionnalisé récemment (1998) reste en place et les politiques à l'origine du soulèvement sont poursuivies.

En fait, peu d'observateurs ou d'acteurs se satisfont de ce type d'appréciation. À cette occasion, le système politique équatorien a témoigné de son incapacité à émettre des politiques publiques substantielles destinées à résoudre la grave crise économique et sociale que traverse le pays sans immédiatement susciter un rejet massif et violent non seulement de leur contenu mais aussi de leurs auteurs et de la structure qui les a habilités à émettre ces décisions. La classe politique, fragmentée dans sa représentation (9 partis politiques siègent au Congrès), déconsidérée en raison de pratiques électorales relevant du clientélisme et de la corruption, distante d'une population accablée par la pauvreté (plus de 70 % des 12 millions d'habitants qui peuplent l'Équateur disposent de revenus mensuels inférieurs à 40 dollars…), est ainsi à l'ori-

gine d'une activité politique inefficace qui accroît encore son rejet par la masse des gouvernés. Dans cette conjoncture, l'armée équatorienne hésite entre une adhésion à un principe de précaution de type corporatiste, qui l'inciterait au respect de la légalité constitutionnelle, et une tentation permanente issue de ses rangs progressistes à se substituer aux autorités civiles défaillantes… comme cela se fit déjà en Équateur de 1972 à 1976 lors de la présidence militaire du général Rodriguez Lara. Sans pouvoir revendiquer l'application d'un programme politique d'un progressisme aussi accentué que celui manifesté par le vélasquisme péruvien (1968-1975), ce gouvernement militaire dicta en effet des politiques de réforme agraire et de réglementation de l'économie qui témoignent d'une armée perméable encore aujourd'hui à des concepts et des objectifs empruntés à des idéologies prônant la justice sociale. Ainsi s'explique cette tentative au départ fructueuse de la CONAIE d'entraîner les forces militaires à ses côtés pour procéder à une nouvelle institutionnalisation – provisoire ou définitive – du pouvoir.

Cependant, l'élément nouveau présenté par cette intervention conjuguée de la CONAIE et de l'armée ne réside pas dans les orientations réformistes voire révolutionnaires d'une fraction de la corporation militaire. Ces orientations se sont manifestées précédemment dans un pays andin tel que le Pérou (nous l'avons déjà noté), ou encore en Bolivie, lors de l'institutionnalisation du gouvernement militaire du général Juan José Torres (1970-1971) qui, se recommandant explicitement de l'expérience vélasquiste, préconisa « un processus révolutionnaire de lutte contre la dépendance, la misère, la faim, l'analphabétisme et le manque de moyens et de ressources en matière de santé, d'éducation et de logement[15] ». Le caractère remarquable de cette situation réside d'abord dans la complicité qui s'est établie entre une organisation comme la CONAIE, issue directement de la société civile, et les éléments progressistes de l'armée ; il réside ensuite dans le fait que cette alliance a pesé d'un poids suffisant pour entraîner les militaires dans leur ensemble, quelles que fussent les réticences d'une fraction importante des officiers à s'associer avec le leader de la CONAIE au sein d'une junte de gouvernement. Il ressort de cette association, même si elle fut fugace, qu'une médiation militaire peut être établie suivant

15. Extrait d'un communiqué publié le 16 juin 1971 par le haut commandement des forces armées boliviennes, *in* Gal Gary Prado Salmon, *Poder y Fuerzas Armadas. 1949-1982*, La Paz, 1987, p. 317.

d'autres paramètres que ceux qui ont présidé à l'établissement de son modèle d'intervention militaire des années soixante. On pense bien sûr au modèle argentin formalisé par Alain Rouquié, où l'armée établit sa médiation entre des partis politiques qui se disputent les responsabilités d'un pouvoir de type oligarchique. Dans le cas équatorien, la médiation acceptée par la corporation militaire est établie entre la société civile et les partis politiques, et se nourrit par conséquent de la contestation émise par des organisations sociales à l'encontre des politiques élaborées par les gouvernants.

Or, l'origine de cette contestation issue de la société civile est de nature à accentuer les interventions de l'armée dans le champ politique et mettre ainsi en péril la solidité déjà douteuse de son attachement à un légalisme constitutionnel. En effet, cette contestation est organisée et

radicale. Ainsi, le 7 février 2001, la présidence fut à nouveau convoquée par des manifestations organisées par la CONAIE et contrainte de signer avec elle un accord en 21 points, suivant lesquels elle renonçait à appliquer les dispositions d'un programme économique de réajustement élaboré sous l'égide du FMI, et concernant, entre autres éléments, l'augmentation du prix de l'énergie. La CONAIE, qui a formé une commission chargée de veiller à la bonne application des 21 points constituant cet accord, a formulé un avertissement solennel : si le gouvernement fait fausse route (« *si el gobierno da otros pasos en falso…* »), il pourrait se produire une explosion sociale qui ne concernerait pas seulement les Indiens mais l'ensemble de la population équatorienne. L'armée équatorienne, constamment requise depuis février 2000 par le gouvernement pour affronter les situations qui relèvent par moments et par endroits d'une véritable guerre civile, restera-t-elle longtemps fixée à la mission que la Constitution de 1998 lui a assignée (art. 183 : « la garantie de l'ordonnancement juridique de l'État ») ? On peut en douter. La gravité et la multisectorialité de la crise qui affecte aujourd'hui la société équatorienne ainsi que son système politique sollicitent au sein de l'armée les ingrédients d'une culture de l'intervention politique héritée d'une histoire, de ce point de vue-là, répétitive. Par ailleurs, les mobilisations populaires dont la CONAIE a l'initiative et qui, à l'origine, avaient pour objet la revendication d'une identité et d'une dignité par les membres d'une communauté particulière, acquièrent aujourd'hui une dimension nationale, la figure de l'Indien symbolisant l'état de pauvreté qui affecte la masse des Équatoriens : « *Ademas de ser indigenas, lo que nos une, es el hambre, la miseria, y la pobreza*[16] ». C'est l'actuelle dimension nationale affectée à cette

contestation qui, interpellant une armée particulièrement attachée au maintien de valeurs telles que l'intégrité nationale, peut créer au sein de ses rangs le consensus indispensable à la décision de se substituer aux autorités civiles.

Conclusion

Une analyse de l'Amérique latine, quel que soit son objet, de par le nombre et la diversité des États qui la constituent, prédispose à un choix de cas particulier : soit pour mettre en relief leur exception, soit, au contraire, pour en extraire un modèle dont les éléments, ou seulement certains d'entre eux, pourraient rendre compte du fonctionnement de certains aspects d'une pluralité d'États. Concernant les relations que nous avons établies entre violence, politique et armée, on peut considérer, au terme de cette étude, qu'elles varient suivant la diversité de nature des violences manifestées :

– une violence politique dénaturée (la *violencia* colombienne) qui, régissant l'ensemble des rapports sociaux, assigne aux organisations et aux individus le choix de stratégies visant la satisfaction d'intérêts particuliers. Celle que l'armée utilise à l'occasion de l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre public lui permet de satisfaire ses propres intérêts ;

– une violence sociale (on pense particulièrement au cas équatorien) par son mode d'institutionnalisation et d'adoption de stratégies radicales (subversion du système politique en place) acquiert une intensité qui incite l'armée à investir un champ politique déserté par les autorités civiles défaillantes. Ce modèle pourrait particulièrement rendre compte du rapport « violence, politique, armée » dans des sociétés de peuplement indien (États andins, Amérique centrale, Mexique ?) ;

– des violences pénales qui créent au sein des sociétés où elles se produisent un sentiment d'insécurité à l'origine de politiques publiques émises par les gouvernants. Leur application exige l'intervention de l'armée. Le cas brésilien illustre particulièrement ce cas de figure. Malgré le caractère heuristique de ce modèle, qui rend compte dans une pluralité d'États de l'Amérique latine du statut d'une armée en quête d'emplois, il n'a pas été examiné.

16. « Au-delà d'être indiens, ce qui unit, c'est la faim, la misère et la pauvreté », extrait d'une déclaration de Vargas, 18 février 2001.

BIBLIOGRAPHIE

Alain Rouquié, *L'Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987.
—, *L'État militaire en Amérique latine*, Paris, Seuil, 1982.
Bruno Patino, *Pinochet s'en va… La transition démocratique au Chili (1988-1994)*, Paris, Éditions de l'IHEAL, 2000.
Lucie Bullick, *Pouvoir militaire et Société au Pérou aux XIX^e^ et XX^e^ siècles*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1999.
Rut Diamint (dir.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, 1999.
Gonzalo Sanchez Gomez, *Guerra y politica en la sociedad colombiana*, Bogota, El Ancora Editores, 1991.
Francisco Leal Butrago (ed.), *Los laberintos de la guerra. Utopias y incertidumbres sobre la paz*, TM editores, Universitad de los Andes, Bogota, 1999.
Yvon Le Bot, *Violence de la modernité en Amérique latine. Indianité, société et pouvoir*, Paris, Karthala, 1994.

RÉSUMÉ

En Amérique latine, on constate aujourd'hui le retrait des armées de l'espace politique, qui tient pour une part à la difficulté qu'éprouve la corporation militaire à adapter ses structures. Celles-ci sont en effet commandées par le principe de hiérarchie de compromis et négociations inhérents aux processus d'élaboration de la décision politique. Les violences collectives qui secouent de manière persistante ces sociétés sollicitent aujourd'hui encore un interventionnisme militaire qui peut, dans certains États, conduire l'armée à se substituer à nouveau aux autorités civiles.

JEAN-PIERRE BASTIAN

PLURALISATION RELIGIEUSE, POUVOIR POLITIQUE ET SOCIÉTÉ EN AMÉRIQUE LATINE

DANS LES SOCIÉTÉS LATINO-AMÉRICAINES CONTEMPORAINES, les organisations religieuses sont loin d'avoir été renvoyées à la sphère privée et de vivre un déclin des pratiques, comme c'est le cas en Europe[1]. Au contraire, elles se diversifient de plus en plus (catholicisme, pentecôtismes, millénarismes, religions néo-nativistes…) et mobilisent les masses. Les rites et les croyances semblent toujours à même d'informer et de modeler les comportements et les attitudes sociales des populations. Et même s'il y a eu sécularisation religieuse, celle-ci s'est effectuée de manière paradoxale. Alors que les Constitutions libérales séparaient les Églises de l'État et que certaines minorités anticléricales combattaient violemment l'Église catholique, le religieux réinvestissait le politique par le biais des politiques de conciliation tissées par d'autres acteurs politiques et religieux. À la fin du XX^e siècle, les vieilles attitudes anticléricales antérieures ont même été balayées au nom d'une modernité tolérante et pluraliste. La récente investiture du président Vicente Fox au Mexique qui, immédiatement après l'acte constitutionnel de décembre 2000, est allé s'incliner devant l'image de la Vierge de Guadalupe, patronne du pays, brisant ainsi pour la première fois un devoir de réserve institué par les réformes libérales de 1857, illustre bien la fin de l'héritage anticlérical. Son adversaire politique, le Parti révolutionnaire institutionnel, s'était d'ailleurs chargé lui-même de le liquider en 1992 en rétablissant, après cent trente-deux ans de rupture, les liens diplomatiques avec le Vatican et en supprimant les articles constitu-

1. Jean-Pierre Bastian (dir.), *La Modernité religieuse en perspective comparée : Europe latine-Amérique latine*, Paris, Karthala, 2001.

tionnels discriminants à l'égard du clergé. Que le parti-État le plus anticlérical de la région ait pu changer aussi radicalement dans sa compréhension du religieux et que la société mexicaine ne mette pas en question l'usage politique du religieux illustrent sans doute les recompositions en cours dans la région latino-américaine. Une telle évolution pousse à analyser les rapports entre pluralisation religieuse, pouvoir politique et société à nouveaux frais. Je me propose de le faire en abordant successivement la manière dont le catholicisme informe la culture, puis les relations qu'il entretient avec l'État. Ensuite, je m'intéresserai au processus de pluralisation religieuse en cours, en tentant de souligner les nouvelles relations qui se mettent en place.

Une Culture Informée par le Catholicisme

L'Amérique latine est née à la modernité avec et par le catholicisme. Alors que les ordres évangélisateurs avaient tenté de créer une Église indienne inspirée de la réforme humaniste érasmienne, ce fut l'Église baroque posttridentine qui triompha et imposa un ordre symbolique et moral qui perdure jusqu'à nos jours. Ce catholicisme dévotionnel, marqué par une religiosité de sanctuaires et de pèlerinages, a inscrit dans les mentalités une culture particulière. D'une part, il a contribué à ériger une représentation rétributive du religieux et du social dans le sens du don et du contre-don. Le culte des images contribua fortement à fixer dans les mentalités et les pratiques la nécessité incontournable de la médiation. Les saints patrons furent les médiateurs indispensables non seulement à la recherche du salut, mais à celle de la pleine satisfaction des besoins. C'est ainsi que ce recours s'est érigé en modèle de domination. Non seulement l'Église et ses acteurs devinrent ainsi des médiateurs incontournables de l'ordre social légitime, mais une telle représentation de l'autorité se transféra aussi sur l'État-nation naissant au XIX^e^ siècle.

Qu'il soit religieux ou politique, le pouvoir fut, dès lors, perçu comme un agent qu'il faut se concilier ou mettre en œuvre dans un système de réciprocités dépendantes et asymétriques. Ceci se traduit dans ce que Alain Rouquié[2] a interprété comme des styles d'autorité et des mécanismes de domination clientélaires. Alain Touraine[3] a lui aussi mis

2. Alain Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l'Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1987, p. 265-282.

3. Alain Touraine, *La Parole et le Sang. Politique et société en Amérique latine*, Paris, Odile Jacob, 1988, p. 294.

en avant le modèle politique dominant, national-populaire, « défini par la subordination des acteurs sociaux au pouvoir politique », conduisant à leur absence d'autonomie. De telles représentations inscrites dans les mentalités ont conduit la région à une carence d'expression indépendante de la société civile face aux deux acteurs centraux que sont l'Église catholique et l'État. Ces deux acteurs, en Amérique latine, sont informés par une tradition pyramidale et patrimoniale du pouvoir[4] et par une gestion rétributive des besoins en fonction d'un échange inégal dont la base est un système de réciprocité dépendante.

Par ailleurs, le catholicisme a contribué à élaborer une représentation corporative et organique de l'État-nation tant par la théologie néothomiste sous-jacente à la conception à la fois holiste et segmentaire de la société que dans la mesure où il a été un élément central de la construction des identités nationales au XIX^e siècle. Celles-ci se sont forgées dans ce que l'on a appelé le national-catholicisme qui tend à faire de la religion catholique un facteur constitutif de l'unité politique et culturelle de la nation. Les figures mariologiques furent sollicitées pour élaborer une identité nationale intégrative défendant l'unité politique face à la division des séparatismes et des partis politiques, et l'unité de religion face à la division des sectes. Ce travail fut permanent et se prolongea dans les consécrations récurrentes au XX^e siècle des divers pays de la région au Sacré-Cœur de Jésus, au Christ-Roi ou aux images mariales érigées en symboles emblématiques de la nation. Celles-ci se firent dans la plupart des cas avec la participation active des présidents en place ou furent mises en œuvre dans le but de combattre les gouvernements anticléricaux et laïcisateurs. L'emprise spatiale et ethnonationale du catholicisme est ainsi exemplaire en Colombie où la fête du Christ-Roi est fête nationale et où le territoire national est rempli de croix, de statues mariales, de monuments religieux, de calvaires, d'initiative privée ou publique comme affirmation votive ou polémique du national-catholicisme. Les représentations catholiques imprègnent donc l'espace physique et mental des populations latino-américaines. C'est ainsi que même des intellectuels mexicains de gauche purent se définir comme « Guadeloupéens laïques » dans les années 1980. En d'autres termes, même les identités nationales libérales qui ont tenté de se construire contre le catholicisme ont fini par se laisser informer par lui, *a contrario*. L'Église catholique a en effet continué d'occuper une

4. Bertrand Badie et Guy Hermet, *Politique comparée*, Paris, PUF, 1990.

position centrale régulatrice à partir de laquelle s'organisait l'ensemble des processus à l'œuvre dans la société, y compris ceux qui se développaient en dehors ou contre elle.

On peut étendre à l'Amérique latine l'analyse réalisée par Émile Poulat[5] du catholicisme comme culture, en tant « qu'habitus qui marque en profondeur les incroyants les plus décidés eux-mêmes » et qui commande un ensemble culturel « qui en est pénétré et qui y tient… comme à sa source ». De telle manière qu'il faut prendre au sérieux une lecture culturaliste de l'évolution politique régionale telle que l'a développée Samuel Eisenstadt[6] dans le sens où la matrice religieuse de la région a déterminé les représentations du pouvoir tout autant que les facteurs économiques, ceux de l'hacienda par exemple. Le caudillisme vers le haut (Chávez au Venezuela, Fujimori au Pérou), le caciquisme vers le bas sont encore aujourd'hui les figures emblématiques de l'autorité qui se fondent sur la relation clientélaire, même si les transitions démocratiques en atténuent la portée.

Cette culture informée par le catholicisme continue de définir les rapports Église catholique-État, tout comme d'ailleurs les rapports des autres acteurs religieux avec l'État.

Les Relations Église Catholique-État

Les relations Église catholique-État ont considérablement évolué au cours des XIX^e^ et XX^e^ siècles. Par rapport à l'héritage colonial du patronat, c'est-à-dire de la soumission du pouvoir spirituel au pouvoir temporel, l'Église a gagné en autonomie et indépendance. Elle a construit laborieusement cet espace qui lui est propre face aux États qui pendant longtemps revendiquèrent l'héritage du patronat. Les relations oscillèrent entre la franche opposition et la politique de conciliation d'intérêts. Dans les années 1970 marquées par le retour de régimes dictatoriaux (« bureaucratiques-autoritaires », comme les définit Guillermo O'Donnell[7]), l'Église catholique collabora activement avec certains

5. Émile Poulat, *Modernistica. Horizons, physionomie, débats*, Paris, Nouvelles Éditions latines, 1982, p. 58-77.

6. Samuel Eisenstadt, « Culture, religion et développement dans les civilisations de l'Amérique du Nord et de l'Amérique latine », *in* Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine, tournant de siècle*, Paris, La Découverte, 1997, p. 141-160.

7. *El Estado burocratico autoritario Triunfo, detrotas y crisis*, Buenos Aires, Éd. de Belgrano, 1982.

d'entre eux (Argentine, Uruguay) et sut jouer un rôle d'opposition envers d'autres (Brésil, Chili). Dans tous les cas, elle a su préserver à la fois son autonomie et une articulation politique nécessaire à son emprise sur la société. Ceci s'est accentué au cours des vingt dernières années par les fréquents voyages effectués par Jean-Paul II en Amérique latine.

De cette manière, elle joue un rôle actif dans les transitions démocratiques de la région. Ceci se traduit par un lien privilégié avec les États par le haut, au moyen des réciprocités diplomatiques et des régimes de Concordat qui marquent les relations avec le Vatican dans la plupart des pays. En même temps, la vision catholique de la société, en particulier en terme d'éthique sociale et familiale, est mise en œuvre aussi bien par la diplomatie vaticane que par la mobilisation des acteurs catholiques. Les questions qui ont trait au divorce, les politiques démographiques et la question de la légalisation de l'avortement par exemple voient l'Église catholique apparaître comme un pouvoir capable de faire pression sur le politique par tous les moyens qui sont à sa disposition, par la mobilisation des partis catholiques (démocratie chrétienne) jusqu'aux syndicats et autres organisations adjectivées catholiques. Par ailleurs, sa doctrine sociale, engendrée par l'encyclique *Rerum novarum* de 1891, est la source directe d'inspiration des représentations du social autour des notions de bien commun et de solidarité. Dans certains pays, comme par exemple au Costa Rica, le « solidarisme » est devenu une doctrine politique de l'État lui-même, fruit d'un long travail de conciliation entre les deux principaux acteurs du pays[8].

L'Église est, en même temps, à même de définir une certaine compréhension des contradictions sociales au travers des documents qu'elle produit de manière continue et aux actions qu'elle mène aussi bien au niveau international que national. Ainsi la déclaration *Ecclesia in America* de 1999[9] veut renforcer la production « d'une culture de la solidarité qui encourage les initiatives opportunes en vue de soutenir les pauvres et les marginaux » en stimulant les organismes internationaux de la région. Pendant toute la dernière décennie du XX^e^ siècle, les conférences épiscopales des différents pays latino-américains ont pris position pour le respect des droits humains fondamentaux, le devoir d'établir des structures économiques et sociales justes et attentives aux pauvres, la promotion d'une vie décente, notamment pour les Indiens

8. Jean-Pierre Bastian *et al.*, *Religiöser Wandel In Costa Rica. Eine Sozialwissenschaftliche Interpretation*, Mayence, Grünewald Verlag, 2000.

9. *La Documentation catholique*, n° 2197, 7 février 1999.

(Déclaration des évêques du Pérou), le développement d'une politique de santé publique, la lutte contre un appauvrissement général. La lettre des évêques brésiliens à la société brésilienne et « à nos communautés » du 3 mai 2000[10] reflète probablement la position la plus radicale invitant les catholiques à promouvoir une juste répartition des revenus, à combattre la corruption et l'impunité, à renforcer la conscience éthique, à préserver l'environnement et à respecter les différences, ethniques en particulier.

L'Église catholique jouit donc d'un double pouvoir, moral par sa capacité à conduire une action éthique, et politique par sa constante négociation avec l'État de prérogatives qu'elle juge légitimes par son poids dans la société et par la tradition qui la définit. Elle est encore le

principal contre-pouvoir dans la région comme elle l'a été durant les régimes dictatoriaux ou face aux États laïcisateurs qui les ont précédés. Ceci explique le rôle fréquent de médiateurs que ses évêques et dirigeants sont appelés à jouer dans des situations de conflits internationaux (conflits argentino-chilien ou péruano-équatorien), régionaux (Amérique centrale) ou internes (Chiapas).

Néanmoins, depuis une trentaine d'années, et pour la première fois dans son histoire, elle se trouve confrontée à l'émergence d'une concurrence religieuse active qui a pris avant tout les traits des organisations religieuses pentecôtistes et qui modifie son rapport à l'État.

Pluralisation Religieuse et Concurrence Corporative

Sans vouloir réduire le processus de pluralisation religieuse en cours aux pentecôtismes, il est bien clair que ce type d'organisation religieuse est prédominant en dehors du champ catholique. Phénomène relativement récent par son ampleur, il s'agit de dizaines d'organisations religieuses enthousiastes dont les plus importantes se sont transformées, au cours des vingt dernières années, en mouvements de masse, rassemblant parfois un ou plusieurs millions de membres (Église méthodiste pentecôtiste du Chili, Église universelle du Royaume de Dieu au Brésil, Église de la Lumière du monde au Mexique, Assemblées de Dieu dans toute la région, etc.) autour de dirigeants à l'autorité charismatique dans le

10. *La Documentation catholique*, n° 2228, 18 juin 2000.

sens wébérien du terme. Les sectes pentecôtistes sont ainsi devenues un puissant facteur de création de nouveaux acteurs collectifs à même de remettre en cause les pouvoirs en place dans des régimes politiques à pluralisme limité[11]. Cela ne veut pas dire que ces acteurs changent de culture politique en changeant d'appartenance religieuse, c'est-à-dire en intégrant un champ défini comme *évangélico* par les acteurs religieux eux-mêmes. Leur rapport ténu, voire inexistant, à un habitus protestant et donc à une culture politique qui pourrait en découler les situe en continuité plus qu'en rupture avec le catholicisme populaire sans prêtre, ce qu'avait déjà clairement perçu Pierre Chaunu[12]. Au contraire, les nouveaux acteurs religieux dirigés par les « pasteurs-patrons[13] » continuent de participer d'une culture religieuse et politique corporative, défendant des intérêts de clans, de familles, de villages ou de corporations religieuses. Mais ils facilitent une sorte de « corporatisme sociétal » (Marques Pereira, 1994), par la mise en concurrence d'acteurs collectifs, et contribuent à déstabiliser aussi bien le corporatisme étatique moniste qui ne reconnaissait aucune autonomie à la société civile encadrée par des organisations de masses para-étatiques que le corporatisme catholique qui prétendait lui aussi maintenir son hégémonie sur la société en cooptant tout mouvement baptisé catholique. Ceci apparaît de manière plus ample au plan national, avec l'éclatement du monopole catholique et avec la formation de partis politiques confessionnels évangéliques.

Depuis le milieu des années 1980, on peut constater que les dissidences religieuses pentecôtistes et évangéliques offrent un terrain privilégié à l'élaboration d'alternatives politiques confessionnelles encore embryonnaires[14]. Celles-ci se caractérisent par leur fragilité et leur extériorité par rapport à la scène politique officielle. Néanmoins, dans bon nombre de pays de la région, des acteurs politiques nouveaux sont parvenus à se faire élire comme députés, sénateurs et même comme président (Jorge Serrano Elías au Guatemala en 1991) et vice-président (Carlos García García, au Pérou en 1990) sur la base de ces clientèles

11. Guy Hermet, « Les fonctions politiques des organisations religieuses dans les régimes à pluralisme limité », *Revue française de science politique*, juin, 1973, p. 439-472.

12. Pierre Chaunu, « Pour une sociologie du protestantisme latino-américain », *Cahiers de sociologie économique*, Le Havre, mai 1965, n° 12, p. 5-18.

13. Christian Lalive d'Epinay, *Haven of the Marses. A Study of the Pentecostal Movement in Chile*, Londres, Lutterworth Press, 1969, p. 83.

14. Jean-Pierre Bastian, *La mutación religiosa de América latina. Para una sociología del cambio social en la modernidad periférica*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1997.

religieuses. En même temps, la formation de partis confessionnels évangéliques répond à la tentative des nouveaux acteurs religieux de déplacer l'Église catholique de son rapport privilégié et même exclusif à l'État, en mobilisant leurs bases de la même manière que l'Église catholique le fait avec les siennes.

Ainsi, la multiplication d'acteurs religieux ayant une incidence politique est une situation nouvelle pour l'État. Jusque dans les années 1950, l'État, en Amérique latine, dialoguait avec un seul interlocuteur religieux, l'Église catholique, qui jouissait d'un monopole sur la société civile et avec lequel il devait nécessairement négocier dans la mesure où toutes les politiques de confrontation avec l'Église et de privatisation du religieux avaient échoué. Aujourd'hui, l'État est confronté à une nouvelle situation de pluralisation religieuse et est tenu d'identifier avec précision

l'univers des organisations religieuses, ce qu'il a fait en créant dans les années 1990 des départements des cultes, inconnus jusqu'alors. Comme le proposent Berger et Luckmann[15], du fait de la neutralité idéologique qu'il professe, l'État peut être comparé, dans une conjoncture pluraliste, à « un agent de la circulation qui fixerait impartialement certaines normes pour les groupes religieux en concurrence tout en évitant d'intervenir directement entre les compétiteurs ». Mais il convient de constater que cette impartialité de l'État peut être affectée de « plus » ou de « moins », le facteur décisif se trouvant en être, parmi d'autres, les intérêts idéologiques et pragmatiques de l'État ainsi que tous les degrés de pression politique que sont capables d'exercer les divers groupes religieux. L'État peut évidemment dispenser une quantité de faveurs, dont les plus importantes sont d'ordre économique. Selon les circonstances, il peut distribuer ses faveurs entre les groupes rivaux ou établir une discrimination entre eux. Les différents groupes religieux s'engagent alors dans des activités de pression politique pour maintenir activement ou améliorer leur part de faveur politique aussi bien que pour limiter celle de leurs rivaux. Chaque groupe cherche à faire les meilleures affaires avec l'État. En Amérique latine, l'Église catholique dispose d'un double avantage puisqu'elle bénificie d'une bureaucratie ancienne et hautement centralisée dans chaque pays et d'un appareil diplomatique international ayant une longue expérience des négociations avec les États. Cette constatation invalide en partie la thèse d'un marché religieux ouvert, mais permet de comprendre les stratégies de repositionnement des acteurs reli-

15. Peter Berger et Thomas Luckmann, « Aspects sociologiques du pluralisme », *Social Compass*, 22.2, Louvain, 1985, p. 119-120.

gieux non catholiques dans la mesure où ils remettent en question les privilèges exclusifs que détenait l'Église en matière de subventions étatiques importantes, d'éducation religieuse confessionnelle dans les écoles publiques, d'aumônerie dans les institutions publiques (armée, hôpitaux). Ceci s'est traduit au Chili par exemple par la promulgation, le 1er octobre 1999, d'une nouvelle loi des cultes (*Ley de cultos*) reconnaissant le pluralisme religieux et l'égalité de l'accès des organisations religieuses à ces services publics en tant qu'entités de droit public au même titre que l'Église catholique. Au Venezuela, l'Assemblée nationale constituante a approuvé en octobre de la même année trois articles[16] élargissant la liberté de culte. Ce que les organisations sectaires chiliennes ont obtenu risque de s'étendre progressivement à d'autres pays de la région dans la mesure où ces organisations religieuses se mobilisent afin de se faire entendre, comme ce fut le cas à Lima où, en septembre 1999, cinq mille citoyens de religion évangélique et d'autres cultes demandèrent à la Cour supérieure de justice qu'elle déclare inconstitutionnel l'actuel système d'éducation publique en matière religieuse.

Les demandes nouvelles de la part d'acteurs religieux capables de mobiliser un vote corporatiste ont poussé l'État à redéfinir les rapports avec le religieux. En effet, dans la mesure où l'État néo-corporatif latino-américain détient une longue tradition de cooptation des mouvements sociaux, les nouveaux mouvements religieux sont à même de l'être également. Ils le sont d'autant plus que certains États latino-américains ont combattu avec succès le pluralisme politique et que, face au déficit de représentation partisane, la pluralité religieuse peut servir de relais aux revendications de la société civile ou faciliter les alliances conjoncturelles d'opposition. Mais la multiplication de mouvements religieux divers rend aussi plus ardue la tâche de l'État. Car l'interlocuteur religieux est mobile, fractionné, diffus et donc plus difficile à mobiliser de manière monolithique. Cependant l'intérêt politique de contrôle des acteurs religieux rencontre l'intérêt des acteurs religieux non catholiques désireux d'user d'un rapport privilégié à l'État afin de mieux combattre leur principal adversaire religieux, l'Église catholique. C'est cet intérêt qui explique l'émergence récente de « politiciens de Dieu » et de partis confessionnels « évangéliques », dans de nombreux pays d'Amérique latine.

16. Articles 60, 61, 62.

En transformant le néo-communautarisme sectaire en une expression politique, les mouvements pentecôtistes cherchent à s'assurer un espace de négociation. Cette négociation se réalise dans le cadre du jeu corporatif de réciprocité et de redistribution verticale et asymétrique entre acteurs politiques légitimes et acteurs subalternes religieux. Par la négociation du vote évangélique, ils tentent de s'assurer un rapport privilégié à l'État et de déloger le détenteur traditionnel, l'Église catholique, de sa position exclusive.

Face au principal parti confessionnel catholique d'Amérique latine, la démocratie chrétienne, les alternatives politiques confessionnelles non catholiques, encore limitées, peuvent prendre de l'ampleur dans la mesure où leurs clientèles potentiellement mobilisables croissent et où les dirigeants pentecôtistes acquièrent une expérience politique partisane.

Dans ce cas, on peut se demander si la transformation religieuse en cours n'est pas à même d'affecter les relations de l'État néo-corporatif avec la société civile. Les « politiciens de Dieu » pourraient alors utiliser le religieux comme moyen de déborder les monopoles détenus par l'Église catholique et certains partis en Amérique latine. Si une telle hypothèse s'avérait plausible, par la multiplication des mouvements religieux en concurrence, un processus de déstabilisation du corporatisme étatique serait en marche. La société civile se donnerait, en se servant des mécanismes traditionnels de négociation, les moyens d'une représentativité corporative croissante dans des pays où la politique s'est toujours exercée de manière verticale, du haut vers le bas, par les cooptations des mobilisations collectives. Selon Georges Couffignal[17], la période actuelle de transition démocratique se caractérise par trois traits : des franges considérables des populations « accèdent désormais librement au suffrage car l'État, les partis, les caciques n'ont plus les moyens d'entretenir le clientélisme ». Par ailleurs, on constate une atomisation considérable des sociétés latino-américaines liée à une trop grande rapidité du changement des modèles de développement, ce qui entraîne la disparition des mécanismes de régulation mis en place par l'État national-populaire. Enfin, on constate une crise des partis politiques traditionnels dont la représentativité est mise en doute et le surgissement de nouveaux acteurs sociaux. La prolifération d'acteurs religieux à même de se constituer en acteurs politiques participe de cet étonnant dyna-

17. Georges Couffignal, « Démocratisation et transformation des États en Amérique latine », *in* Daniel Van Eeuwen (dir.), *La Transformation de l'État en Amérique latine. Légitimation et intégration*, Paris, Karthala-CREALC, 1994, p. 27.

misme de la société civile et contribue à sa manière à une transition démocratique qui ne s'effectue pas selon le modèle libéral du contrat, mais par la multiplication concurrentielle d'acteurs corporatifs. On peut se demander si, par là, l'Amérique latine pourrait passer d'un corporatisme d'État, à un « corporatisme sociétal[18] ». Cette approche du terme corporatisme suppose que ce n'est pas tant le caractère restreint de la représentation qui est central que l'échange politique entre l'État et les groupes d'intérêt à propos de cette représentation. Les traits que Philippe Schmitter[19] attribue au corporatisme – nombre limité de groupes d'intérêts, leur « obligatoriété » et leur non-compétitivité que l'on peut appliquer au catholicisme – semblent brisés par le pentecôtisme. Le pentecôtisme est en effet le premier mouvement religieux latino-américain de grande ampleur, compétitif, non obligatoire et représentant depuis les années quatre-vingt-dix les intérêts de secteurs relativement diversifiés de la population, vu qu'il est sorti récemment de l'univers de la marge sociale des périphéries paupérisées pour investir les classes moyennes urbaines. L'apprentissage de la politique que font les dirigeants religieux pentecôtistes pourrait mener à l'évolution de leur statut, passant de celui, traditionnel, d'intermédiaire dans le corporatisme d'État à celui, novateur, de mandataire dans le corporatisme sociétal. La légitimité de l'acteur à la fois religieux et politique le contraint en effet à agir et à parler au nom du groupe social qu'il représente. En même temps, le fait d'être reconnu par la société comme un interlocuteur représentatif, à cause même de la croissance de ses bases ecclésiales, l'investit d'une légitimité institutionnelle. C'est au confluent de ces deux types de légitimité que l'acteur religieux pourrait se situer en position de mandataire contribuant ainsi à une transition démocratique qui s'effectue en partie par la déstabilisation des corporatismes d'État et d'Église (catholique) par l'irruption de minorités religieuses actives au sein de la société civile.

Dans ce sens, les transitions démocratiques actuelles se font avec la participation des acteurs religieux pluralisés et avec un catholicisme qui se trouve à la fois déstabilisé et stimulé par la concurrence pentecôtiste. L'Église catholique redéfinit ses rapports à l'État dans le sens de l'autonomie et de la réciprocité. Tout en maintenant une distance cri-

18. Bérengère Marques Pereira, « Le "corporatisme d'État", quelques perspectives théoriques », *Cahiers des Amériques latines*, n° 16, 1994, p. 147-158.

19. Philippe C. Schmitter, « Continua el siglo del corporativismo ? », *in* Philippe Schmitter et Gerhard Lembruch (dir.), *Neocorporativismo, más allá del estado y del mercado*, Madrid, Alianza Editorial, 1992, t. 1, p. 34-35.

tique qui apparaît dans les documents émis par certaines conférences épiscopales en particulier, elle cherche à s'appuyer sur l'État pour mieux combattre ses rivaux religieux que sont les sectes. De leur côté, ces dernières, usant de leur pouvoir clientélaire croissant, tentent d'obtenir un repositionnement face à l'État qui leur permette de passer du statut de « citoyens de deuxième classe » à celui d'acteurs privilégiés. Le cas exemplaire d'une telle démarche a été le soutien que certaines d'entre elles ont fourni au régime d'Augusto Pinochet au Chili dès 1974, ce qui leur a permis d'être reconnues par l'État. Ceci a conduit à un fait notoire, la célébration depuis 1974 jusqu'à aujourd'hui d'un double *Te Deum* (dans la cathédrale catholique de Santiago et dans la cathédrale méthodiste pentecôtiste du quartier populaire de Jotabeche) avec la présence du chef de l'État et des plus hautes autorités à chacun d'entre

eux, en septembre lors de la fête nationale. Ceci a également conduit aux modifications constitutionnelles de 1999 reconnaissant le pluralisme religieux et les prérogatives qui en découlent pour tous les acteurs religieux chiliens. Ce fait illustre la grande nouveauté dans les rapports entre religion, pouvoir politique et société en Amérique latine. Ce changement marque la fin des rapports exclusifs catholicisme-État et, par conséquent, une réelle possibilité de voir un pluralisme religieux croissant accompagner le pluralisme politique naissant. Reste à savoir si un tel processus engage une sécularisation religieuse de l'Amérique latine dans la ligne de ce que l'Europe latine a vécu et donc à long terme une sortie du religieux de l'espace public, ou si le religieux continuera à servir de relais corporatif privilégié, comme le laisse entendre la « confessionnalisation » récente de partis politiques dans la plupart des pays de la région.

RÉSUMÉ

L'Amérique latine se pluralise sur le plan religieux, ce qui entraîne une redéfinition des rapports religion, pouvoir politique et société. Informées par une culture catholique, les représentations du pouvoir continuent de se traduire dans le sens d'un corporatisme sociétal. Ceci explique la mobilisation collective des nouveaux acteurs religieux pentecôtistes qui usent de leur rapport clientélaire à l'État pour combattre la relation historique exclusive détenue par l'Église catholique. Ceci pose la question du type de sécularisation religieuse qui caractérise la région latino-américaine et le rôle du religieux dans les processus actuels de transition démocratique.

Christian Gros

MÉTISSAGE ET IDENTITÉ LA MOSAIQUE DES POPULATIONS ET LES NOUVELLES DEMANDES ETHNIQUES

Contrairement aux attentes, la montée des revendications ethniques a été un des phénomènes marquants de ces vingt dernières années en Amérique latine. Aucun pays n'y a échappé quelle que soit l'importance numérique de sa population indigène. Centrées autour des questions territoriales, du respect des cultures autochtones, du droit à une éducation bilingue, de la défense des ressources naturelles, de la reconnaissance d'une certaine forme d'autonomie, ces revendications identitaires ce sont, au fil des ans, fortement politisées. Elles font partie de ces « nouveaux mouvements sociaux » qui ont attiré l'attention des observateurs alors que s'affirmait dans la région un renouveau démocratique et que s'accélérait le processus de globalisation. Et elles manifestent à leur manière, mais avec force, la crise du modèle national-populiste qui avait occupé en Amérique latine une si grande place depuis les années trente.

Ce dernier, reprenant à son compte le projet libéral de construction de nations métisses, s'était fixé pour tâche d'assurer autour d'États forts la construction de sociétés culturellement homogènes. Grâce aux progrès de l'éducation, à la réforme agraire, à l'urbanisation, au développement du marché, à l'industrialisation, à la mise en place d'un syndicalisme corporatiste, à la mobilisation politique, l'Amérique latine devait être en mesure de rompre définitivement avec l'héritage colonial. La modernisation et le développement « vers l'intérieur » devaient permettre de briser le cercle communautaire et d'assimiler définitivement les populations indigènes. Il s'agissait donc de mettre en œuvre une société métisse, culturellement hybride, faite d'individus, mais d'individus fortement cohésionés autour d'un projet collectif de développement et d'indépendance.

Or, si aujourd'hui on ne saurait dire que ce projet ait totalement échoué – c'est par millions qu'hommes et femmes, venus des campagnes, ont trouvé à la ville une nouvelle identité –, force est de reconnaître qu'au sein du monde rural – et désormais de plus en plus souvent à la ville – les anciennes appartenances liées aux affiliations communautaires n'ont point disparu. Non seulement les populations indiennes n'ont jamais depuis le début du siècle été aussi nombreuses (la forte croissance démographique en est la cause), mais encore les mobilisations identitaires qui se sont emparées d'elles se proposent explicitement de lutter contre la crise du monde communautaire, de restaurer, ou plutôt de renouveler les bases qui lui permettaient de se maintenir, tout en créant de nouvelles appartenances, plus larges, sur une base ethnique – une communauté de langue ou de culture, une contiguïté territo-

riale – et générique : la grande communauté « imaginée », panethnique et plurinationale, des *hermanos* indigènes.

Que s'est-il donc produit qui explique ce renouveau des demandes ethniques à rebours d'un projet qui faisait du métissage (biologique et culturel) la solution radicale à un problème qui avait trouvé son origine dans une histoire de conquête, de colonisation et d'esclavage ? Comment l'État en est-il arrivé progressivement à questionner son ancienne politique indigéniste et comment peut-il désormais concilier une prise en charge des demandes ethniques avec les impératifs stratégiques qui sont les siens alors qu'il affronte les défis posés par la globalisation ? Que signifie au sein des sociétés latino-américaines la promotion d'identités particularistes alors que, de fait, sous l'influence de l'éducation, de la migration et de l'ouverture au marché, jamais les processus de métissage et d'hybridation n'ont été aussi intenses ? Autant de questions que l'on ne peut manquer de se poser quand on considère la mosaïque des populations indigènes, l'actuelle « ethnicisation » et la politisation de leurs demandes et la définition d'un néo-indigénisme public.

La Mosaique Indienne

Prenons tout d'abord conscience de la diversité des situations nationales. Car les 40 millions d'indigènes qui habitent la région sont fort inégalement répartis. Si le Mexique a la population indigène la plus nombreuse (10 millions, 10 % de la population), il n'est pas le plus « indien » de la région. Le Guatemala, le Pérou, l'Équateur et la Bolivie sont des pays où une nombreuse population indienne, majoritaire dans les campagnes, pèse tout autrement sur le destin national. À l'opposé se

trouvent le Brésil, la Colombie, le Venezuela et les pays d'Amérique centrale, qui ont une population indienne significative mais très fortement minoritaire, preuve de l'importance des processus de métissage qui s'y sont produits. Ce qui fut longtemps appelé la « question indienne » n'a donc pas la même dimension selon où l'on se trouve, ce qui ne veut pas dire qu'elle occupe nécessairement dans la conscience nationale et sur le terrain un poids directement proportionnel à sa démographie. Les 200 000 Indiens brésiliens sont plus présents dans l'imaginaire national (et dans la presse) que les millions de dépossédés de la terre qui hantent les campagnes et ils ont une emprise territoriale reconnue par l'État sur un espace égal à deux fois la France ; en Colombie, moins de 2 % de la population nationale est considérée comme indigène, mais ces 2 % ont aujourd'hui une présence politique, dans l'opinion et sur le terrain (les territoires indigènes couvrent le quart du pays), sans commune mesure avec son poids démographique ; inversement, au Mexique, il faudra attendre le soulèvement zapatiste pour que ce pays prenne conscience que l'indigénisme d'État avait largement échoué dans son projet d'assimilation et qu'il était urgent de faire une place tout autre aux demandes indigènes.

Hétérogénéité des situations nationales qui en cache une plus grande encore si on regarde la composition de cette population indigène. Car, derrière l'Indien comme catégorie générique, on recense plusieurs centaines de groupes ethniques (84 pour la Colombie, 206 pour le Brésil…), groupes définis par une langue ou un territoire, des formes particulières d'organisations sociales, des modes de pensée et de vie. Que partagent, en effet, les groupes d'horticulteurs et chasseurs amazoniens, organisés dans le cadre de sociétés lignagères ayant vécu jusqu'à peu aux marges des sociétés nationales, avec les paysanneries indiennes autrement nombreuses des hauts plateaux andins ou de la campagne mexicaine qui, depuis l'époque précolombienne, ont fait l'expérience de l'État et ont été réorganisées par la couronne espagnole dans le cadre d'institutions communautaires ? C'est bien donc d'une mosaïque qu'il s'agit : un monde morcelé en des identités diverses, ethniques et surtout communautaires, fait de groupes éparpillés dans les régions les plus diverses et qui, jusqu'à peu, n'avaient guère l'occasion de communiquer entre eux.

Un monde qui cependant partage une commune position structurale au sein des différentes formations sociales, position marquée au sceau de l'exclusion, du racisme (ouvert ou déguisé) et de la pauvreté la plus extrême. Car, loin des promesses d'intégration et de participation,

il a le douteux privilège de partager les pires indices en termes de nutrition, santé, scolarisation, espérance de vie, etc.

La Montée des Demandes Ethniques

C'est donc ce monde indigène séparé par de multiples frontières (linguistique, territoriale, communautaire, culturelle) qui, à la fin du XX^e^ siècle, va progressivement (et inégalement) se mobiliser pour lutter contre la détérioration de ses conditions d'existence et de nouvelles formes d'exclusion. Il le fera en construisant un nouveau discours ethnique qui en appelle à l'histoire, à une communauté de situation (et d'intérêt) et à une solidarité pancommunautaire. Parmi les nombreuses raisons avancées par les spécialistes pour rendre compte de ce « réveil
150 indien », on signalera la crise de la communauté indigène et l'apparition de nouveaux acteurs. Une crise de l'économie et des valeurs accélérée par la croissance démographique qui rend trop exigus les terroirs traditionnels et bouleverse les conditions de l'accès aux ressources et au travail, une crise renforcée par l'irruption du marché au sein des économies paysannes, le développement de l'éducation (porteuse de valeurs nouvelles), et l'entrée de nouvelles croyances et religions, etc. Les communautés affrontent un processus de modernisation périphérique et dépendant qui érode les formes traditionnelles de contrôle social, met en cause les solidarités internes, oblige à penser en de nouvelles formes de produire, de s'organiser et de se relier avec l'extérieur. Dans le dernier quart du XX^e^ siècle, la question qu'elles doivent résoudre est comment lutter efficacement contre les forces centrifuges et la désagrégation qui les menace ; comment affronter les risques d'une nouvelle exclusion produite par la fin du modèle de développement « vers l'intérieur » et le retrait (la démission) de l'État interventionniste et protecteur ; et comment défendre les intérêts communautaires sans s'enfermer dans un particularisme et une « tradition » qui viendraient les marginaliser davantage de toute possibilité d'accès à la modernité. C'est dans un tel contexte qu'apparaissent d'abord en Équateur puis en Colombie, au Pérou, en Bolivie et, peu à peu, dans toute la région des organisations indiennes promues par de nouvelles élites issues de l'école et appuyées fortement par de nouveaux acteurs. Citons, pour ces derniers, l'Église catholique – dans sa variante « libérationniste » –, le secteur des ONG de plus en plus présent sur la scène nationale, et une gauche intellectuelle souvent en rupture de parti et liée à l'anthropologie critique. Ces organisations indigènes sont inédites et ont pour particularité de vouloir

construire et politiser une identité ethnique, pancommunautaire. C'est sur cette base qu'elles adresseront à l'État et à la société de multiples demandes, économiques, sociales, culturelles et politiques. Demandes qui puisent leur légitimité dans l'histoire et dans le droit des peuples au respect de leurs différences culturelles et qui plaident pour une redéfinition de la nation sur une base pluriculturelle et multiethnique : « Plus jamais un Mexique sans nous » (nous, les Indiens) sera un des leitmotiv du mouvement zapatiste dans sa marche vers Mexico.

En définitive, la crise de l'agrarisme public et des organisations corporatistes qui lui étaient liées, crise devenue patente dans les années quatre-vingt avec la fin des réformes agraires et la montée des idées libérales, a donc favorisé une ethnicisation des demandes en provenance de populations rurales qui n'avaient pas eu jusque-là la nécessité (ou les moyens) de promouvoir dans l'espace public leur indigénéité comme une ressource et un moyen de défendre leurs intérêts collectifs. C'est désormais comme indigène que l'on réclamera l'accès à la terre, la défense d'un territoire et la protection de l'environnement, un droit sur les ressources naturelles, la possibilité de l'école, l'accès à la santé publique, un traitement différent devant la justice, la possibilité de résoudre sans intervention extérieure les litiges internes ou le droit d'élire à sa convenance ses propres autorités. Discours qui peu à peu va s'organiser et se diffuser et qui, dans sa dimension la plus politique, réclamera pour les populations indigènes le droit à l'autonomie et à l'autodétermination. Certes, entre le discours politique des organisations et les réalités communautaires, la distance peut s'avérer importante et ce n'est pas surprenant. Mais, avec le temps, on observe une réceptivité certaine au message identitaire au point que peu à peu on verra basculer dans l'« indigénéité » des populations qui jusque-là pouvaient être considérées comme définitivement métisses et assimilées.

Les raisons d'un tel succès sont multiples. Mais pour une bonne part elles tiennent au fait qu'au fil du temps les réclamations ethniques au-delà de leur dimension « expressive » vont démontrer leur capacité instrumentale. Capacité à se faire entendre comme légitimes de la part de l'État et à influencer ses politiques, capacité à attirer vers elles les ressources des ONG ou des grandes organisations internationales (BM, BID, PNUD, OIT) qui vont développer à leur égard des programmes spéciaux. Alors que le syndicalisme corporatiste ou « classiste » est en crise, on voit donc se dresser en Amérique latine des organisations indigènes capables d'agglutiner avec plus ou moins de force les

demandes en provenance de secteurs qui, luttant contre leur exclusion, affirment ou redécouvrent leur indianité.

Une Nouvelle Politique Indigéniste

Face à un tel phénomène, les États de la région ne pouvaient rester indifférents. Et de fait, dans la plupart des pays, on va les voir mettre en œuvre un néo-indigénisme venant rompre fortement dans ses principes avec ceux qui, depuis le congrès de Patzcuaro en 1941 au Mexique, avaient servi de charte à l'Institut indigéniste interaméricain (III) et orientaient l'action des différentes politiques indigénistes. Il s'agissait alors de promouvoir activement l'assimilation des populations indigènes, et donc de favoriser la dissolution des liens communautaires, l'abandon des langues

indigènes, la fin des identités particulières. Et c'était là, pensait-on, le prix à payer pour l'intégration, l'accès à la citoyenneté. Aujourd'hui, les thématiques qui orientent le néo-indigénisme public sont fort différentes. Il n'y a pas de pays qui ne reconnaisse formellement le droit des populations indigènes au respect de leurs cultures, à l'usage de leurs langues, à l'affirmation de leur identité. Signe fort de cette mutation, 12 pays ont modifié ou adopté de nouvelles Constitutions définissant explicitement la nation comme étant multiethnique et pluriculturelle. Confirmant cette nouvelle orientation, l'Amérique latine sera très largement en tête des régions du monde qui vont ratifier la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux (sur les 14 pays signataires dans le monde à ce jour, 10 sont latino-américains). Cette Convention, qui rompt avec la philosophie assimilationniste de la Convention 107 de 1957 qui l'avait précédée, est à ce jour l'instrument juridique international le plus actualisé sur ce sujet. Elle établit un ensemble de normes internationales concernant les droits applicables aux populations indigènes. À noter que le terme de peuple qu'elle utilise répond à l'idée qu'il ne s'agit pas de populations dans le sens statistique du terme, mais de peuples comme sujet de droit. Des peuples ayant une identité et des formes particulières d'organisation sociale qu'il convient désormais de respecter et qui doivent jouir d'une autonomie leur permettant de décider de leur avenir.

Pour la première fois de son histoire, l'Amérique latine reconnaît donc que sa réalité sociologique et culturelle, héritage d'un passé que l'on voulait voir disparaître, ne doit plus être désormais envisagée comme contraire à l'établissement d'une nation moderne. Et cette reconnaissance n'est pas que symbolique. L'ampleur avec laquelle, en quelques années,

se sont multipliés dans le continent les dispositifs légaux et institutionnels concernant les droits culturels (par exemple, en matière d'éducation bilingue et biculturelle), juridiques (avec la reconnaissance d'un droit coutumier), territoriaux (avec la délimitation de territoires collectifs, base d'une territorialité indigène) et politiques (avec l'acceptation d'une certaine forme d'autonomie locale), est impressionnante.

L'« Internationalisation » de la Question Indigène

On ne saurait cependant expliquer la force prise par les revendications ethniques et le cours nouveau suivi par le néo-indigénisme public sans envisager des transformations plus larges intervenues ces vingt dernières années à l'échelle internationale, transformations qui ont pesé fortement sur notre région. Il ne s'agit pas, ici, d'évoquer seulement la montée en puissance des revendications ethniques ailleurs dans le monde, car celles-ci peuvent avoir des contenus divers, voire opposés, mais de constater comment, en l'espace de deux décennies, la question des droits afférents aux populations autochtones s'est en quelque sorte « internationalisée ».

Les raisons de cette « internationalisation » sont multiples. On retiendra, ici, que la cause des peuples indigènes s'est trouvée singulièrement renforcée du fait qu'elle s'est vue liée à d'autres thématiques qui, à un niveau mondial, font l'actualité depuis une vingtaine d'années. Il en va ainsi des préoccupations écologiques, de la promotion des droits de l'homme, de la défense de la diversité culturelle, de l'intérêt porté à des modes de développement « durables », alternatifs. On comprendra aisément pourquoi à partir de ces problématiques, apparemment périphériques, on en vient à s'intéresser aux populations amérindiennes : pour un large public, elles sont perçues comme un exemple de la diversité culturelle que l'on veut préserver ; elles vivent dans des milieux écologiquement sensibles (forêts tropicales, montagnes, déserts) et riches en biodiversité et elles auraient su le préserver ; elles font l'objet de discriminations et d'abus de toute sorte contraires à l'État de droit, etc. Cette reconnaissance de la place singulière occupée désormais par les peuples autochtones se manifeste dans l'évolution suivie par le droit positif international ; elle se traduit aussi dans les politiques de discrimination positive suivies par des grands organismes internationaux de développement intervenant en Amérique latine ; et, sur le terrain, au sein des communautés ou dans les organisations indigènes, on remarquera la

forte présence d'ONG spécialisées dans les différents domaines des droits de l'homme, du développement ou de l'écologie.

On voit ainsi le caractère contradictoire du processus de globalisation en cours quant à ses effets sur les populations indigènes : d'un côté, il les affecte fortement (croissante pression sur les terres et les richesses naturelles, concurrence accrue sur les marchés, fortes pressions culturelles…) et, de ce fait, accélère la crise de l'ordre communautaire traditionnel, et, de l'autre, il leur apporte toute une série de nouveaux outils, et des ressources (financières, techniques, juridiques, politiques, etc.) qui peuvent être utilisées par elles et leurs organisations. Ajoutons que les États qui doivent désormais tenir compte aussi de cette nouvelle situation sont soumis à des pressions internationales et sont fortement incités à s'engager dans la reconnaissance des droits culturels et environnementaux.

Nous venons d'évoquer trois phénomènes, largement interdépendants, concernant les populations indigènes : leur croissante « mobilisation » ; la mise en œuvre d'un néo-indigénisme défendant une nouvelle conception de la nation comme entité pluriethnique et multiculturelle ; et la croissante internationalisation de la question des peuples indigènes avec le rôle joué par des acteurs externes, tout particulièrement les ONG, dans la promotion des identités indigènes. Formulons à leur propos un certain nombre d'hypothèses.

UN ENSEMBLE D'HYPOTHÈSES…

Sur la nature de la mobilisation ethnique

Il nous a donc semblé que les populations indigènes, assises dans leurs terroirs communautaires, ou à l'extérieur dans des régions de colonisation, se trouvaient avec la crise du modèle d'intégration national-populiste dans la nécessité de définir de nouveaux projets, tant individuels que collectifs, leur permettant d'assurer une nouvelle forme d'articulation avec la société nationale. Contrairement à une idée répandue qui ne voit dans ces revendications ethniques qu'un désir de retour au passé, un appel à la tradition, on serait devant des mouvements éminemment « modernes », désireux de changements, de progrès (ainsi la demande d'un accès aux services publics – santé, éducation, aide à la production – est une constante des mouvements indigènes où elle coexiste avec une revendication d'autonomie). Cherchant une intégration qui ne passe pas par la voie de l'assimilation, ils affirmeraient et instrumentaliseraient une identité « positive » dotée d'un sens et d'un contenu nou-

veaux. Notre hypothèse est donc que, plus que conduite de crises (même si celles-ci ne font pas défaut), il y aurait, avec l'ethnicité, volonté de mobiliser des ressources culturelles, un capital social et symbolique, pour lutter contre de nouvelles formes d'exclusion et de domination. Dans ce mouvement, le rôle des nouvelles élites indigènes dotées, avec l'école, d'un nouveau bagage culturel serait alors déterminant. À la tête des organisations indigènes qui se sont multipliées sur le continent depuis vingt ans, elles joueraient un rôle essentiel de médiation entre le monde indigène, la société nationale et les acteurs transnationaux. Et c'est en grande partie sur elles que reposerait la construction de nouvelles identités pancommunautaires : identités ethniques et génériques.

Sur les nouvelles politiques indigénistes

Notre hypothèse de départ est que l'on ne saurait, pour en rendre compte, les séparer des transformations plus générales opérant en Amérique latine dans le cadre de l'après-populisme. La construction d'un néo-indigénisme prendrait sens dans une nouvelle conjoncture qui se caractérise par la conjonction de stratégies néo-libérales (repositionnement de l'État, politiques d'ajustement et ouverture des frontières), avec un processus de démocratisation (qui concerne toute la région à partir des années quatre-vingt) et l'accélération de ce que l'on appelle la « globalisation » ou « mondialisation ». On fait donc l'hypothèse générale que dans cette nouvelle situation, qui coïncide par ailleurs avec une croissance des inégalités et l'appauvrissement d'une bonne part de la population, l'État se verrait confronté à un double problème de légitimité démocratique et de « gouvernabilité ». Il lui incomberait alors de définir de nouvelles formes de gestion et d'intervention avec une société qui, voulue plus autonome, prendrait progressivement forme de « société civile ». En particulier, il nous semble que l'on ne peut entendre les formes nouvelles d'actions développées en direction des populations indigènes en dehors d'une stratégie plus générale de décentralisation politique et administrative, assortie de formes de démocratie participative, politique adoptée sur une vaste échelle dans la région : soit un ensemble destiné à améliorer l'efficacité opérationnelle et la légitimité de l'appareil public.

J'ai évoqué à ce propos, dans d'autres travaux, une explication en termes de politique d'intervention de basse intensité ou de politique de gouvernement indirect. On ajoutera à cela une hypothèse peut-être plus risquée selon laquelle un État qui s'engagerait dans une telle politique a parfois avantage à disposer d'un acteur ethnique clairement

constitué avec qui traiter, négocier. Comment le trouvera-t-il ? En reconnaissant sa présence quand elle est effective, ou en participant, si besoin est, à sa construction et légitimation. L'État, en modifiant son droit positif, en utilisant son appareil administratif, en mettant en œuvre une politique de discrimination positive en matière d'éducation, de santé, de droits territoriaux, etc., en développant toute une série de programmes *ad hoc* conduits par un corps de fonctionnaires spécialisés dans les « affaires indigènes », en réformant la Constitution, se serait donc ces dernières années engagé dans la reconnaissance d'un acteur indigène. Mais, sous l'apparence de reconnaître la communauté indigène et son autonomie, il la produirait en fait, légitimant ainsi une frontière ethnique qu'il s'obligera ensuite à protéger… La reconnaissance de droits particuliers (exorbitants de la loi commune) pour les groupes ethniques, en commençant par l'acceptation explicite de formes d'autonomie au niveau local, voire régional (cas du Nicaragua), pourrait donc s'entendre comme une stratégie paradoxale utilisée par l'État pour entrer à moindre coût dans les communautés, les contrôler et finalement les « moderniser » sous son autorité. Avançant cette hypothèse, je ne suis pas sûr pour autant que tel a été clairement son propos quand il s'est engagé dans cette direction, ni que cette stratégie soit présente dans toutes les situations (le cas du Mexique nous montre comment, dans le Chiapas, l'État s'est opposé à l'idée d'une quelconque autonomie dès l'instant que celle-ci n'était pas le résultat de sa volonté mais celle d'un groupe indien contestataire). Et je ne pense pas davantage que l'on puisse attribuer aux politiques publiques une totale cohérence et un rôle uniquement manipulateur. Peut-être s'agit-il, ici, d'une de ces ruses dont l'histoire a le secret et qui, *ex post*, donnent aux politiques une cohérence qui n'était pas la leur au moment même de l'action. Mais notre hypothèse est que, sous ses nouveaux habits et avec le discours du respect des cultures et des modes traditionnels d'organisation collective, l'État ne serait jamais aussi présent dans les affaires internes des communautés indigènes.

Sur le rôle joué par les institutions internationales et les ONG

Notre hypothèse est qu'il a été considérable. Sans les ressources de toutes sortes mises à la disposition d'un acteur ethnique à différents niveaux, la mobilisation indigène n'aurait pu se développer de la même manière. Et les États n'auraient pas vu converger sur eux un ensemble de pressions et contraintes les ayant conduits, avec les réclamations

indigènes, sur la voie des réformes constitutionnelles et d'un néo-indigénisme.

Le contexte international aurait donc joué aussi son rôle dans la promotion et la ratification d'une nouvelle frontière ethnique, puisque c'est en faisant valoir (*stricto sensu*) son identité particulière et les droits qui désormais y sont attachés que l'on peut désormais espérer reconnaissance, aide et protection. Le basculement dans l'ethnicité de groupes dont l'identité jusque-là était peu claire ou franchement métisse s'expliquerait largement par l'effet conjugué de la mobilisation indienne, de l'évolution des politiques publiques et de l'action en provenance d'un acteur étranger.

IDENTITÉ ET MÉTISSAGE : QUE NOUS RÉSERVE L'AVENIR ?

Nous signalions en début de texte l'apparent paradoxe qui veut qu'alors que les métissages culturels n'ont jamais été aussi intenses viennent s'affirmer des identités indigènes fondées sur le principe d'une irréductible altérité porteuse de droits spécifiques.

Bien des forces qui favorisent ce métissage ne sont pas fondamentalement nouvelles – l'histoire coloniale en a été le premier théâtre –, mais elles sont aujourd'hui présentes avec d'autres, plus nouvelles, dans les zones les plus éloignées, touchant de plein fouet ces « régions de refuge » où le temps semblait s'être arrêté. Nous avons évoqué le poids de l'école, du marché, la circulation des hommes (et des femmes) et des idées. Il faudrait insister sur le poids de l'émigration qui, dans certaines régions indiennes les plus pauvres, atteint une intensité inégalée et se traduit par un flux permanent de ressources et d'idées ; et aussi évoquer la pénétration de l'État sous ses formes nouvelles et la présence d'une multitude d'acteurs étrangers. La crise de la communauté indigène à laquelle il a été fait référence en est une conséquence directe, en même temps qu'elle peut s'entendre comme le moment d'une indispensable mutation. Mutation qui s'accompagne d'un questionnement des formes holistes de solidarités communautaires.

Peut-on pour autant entendre la revendication identitaire et l'accent mis sur la défense d'une intégrité culturelle comme un simple mécanisme de défense qui tenterait d'enrayer sans espoir le « rouleau compresseur » du métissage et de la modernité, une modernité qui serait pour les populations en cause plus destructrice que libératrice ?

Notre hypothèse est tout autre. Non pas que nous ignorions les dangers du repli : pour des hommes et des femmes qui ne peuvent guère espérer en l'état actuel des choses s'articuler positivement au marché (un marché transnational et désocialisé), la tentation communautariste ne peut être exclue. Mais parce que, à rebours d'une réaction de ce type, la mobilisation identitaire des populations indigènes nous semble dessiner une volonté d'éviter une marginalisation trop prévisible et vouloir travailler à une intégration non subordonnée à la société nationale. Il n'est pas sans importance, à ce propos, de rappeler que la politisation d'une identité ethnique se fait autour de droits : droit à une égalité entre individus qui jusqu'à présent a eu bien du mal à pénétrer les campagnes, droit à une différence qui devrait déboucher sur la reconnaissance de droits collectifs et une discrimination positive. Par
158 ailleurs, un certain nombre des thèmes « porteurs » de la mobilisation indigène sont des thèmes qui la dépassent et rejoignent des préoccupations partagées par d'autres secteurs de la « société civile ». La lutte contre les effets pervers pour les secteurs populaires des programmes d'ajustement structurels et des politiques néo-libérales, la protection de l'environnement, la dénonciation de la corruption des classes dirigeantes, les demandes en faveur d'une démocratisation des systèmes politiques à différents niveaux, etc., sont des thèmes qui peuvent rassembler autour des organisations indigènes d'autres secteurs de la société, comme on l'a vu récemment en Équateur ou au Mexique avec le succès rencontré par la marche de l'EZLN.

En fait, le danger qu'une politique des identités débouche sur une plus grande fragmentation de la société et une multiplication de « forteresses communautaires » dépend largement de la réponse qui est, et sera faite, par l'État et les élites dirigeantes aux demandes indigènes. Nous avons signalé que ce dernier avait sa part de responsabilité en l'affaire et que, sous couvert d'autonomie, il pouvait avoir pour stratégie de favoriser un repli communautaire. Repli qui serait un moyen d'éluder ses responsabilités en matière de développement. Ce jeu, s'il se confirmait, serait dangereux pour la société tout entière. Mais le pire n'est pas sûr, et l'État doit compter aussi sur la présence de nouveaux acteurs, au premier rang desquels, dans certains pays, un acteur indigène, qui aspirent à une politique tout autre et demandent leur part de responsabilité dans la conduite des affaires publiques. Finalement, il dépend de chaque pays de se définir souverainement comme formant une nation pluriculturelle, ouverte au vent du large comme aux revendications émanant de leurs populations minoritaires. Et il dépend de

ceux qui se font les hérauts des demandes ethniques en Amérique latine, de concevoir les « cultures » qu'ils défendent comme formant autant de synthèses particulières : des ensembles métis, hybrides, travaillés incessamment par les hommes et immergés dans une histoire plus large qui est celle du pays dont elles forment partie.

RÉSUMÉ

L'article s'interroge sur la montée des revendications ethniques en Amérique latine à rebours des politiques du métissage culturel promues jusque-là dans le cadre public des indigénismes. Contrairement aux apparences, les demandes identitaires s'orientent moins vers un repli communautaire que vers une exigence de participation aux prises de décision qui affectent l'avenir des sociétés indigènes au sein de nations définies désormais comme multiculturelles.

CHRONIQUES

Pierre Astié
Dominique Breillat
Céline Hiscock-Lageot*

Repères étrangers

(1er janvier – 31 mars 2001)

Allemagne

4 janvier 2001 : **Parti libéral (FDP)**. Le leader du FDP, Wolfgang Gerhardt, 57 ans, président du FDP depuis octobre 1994, est renversé par un coup d'État de palais par des membres désireux de ramener le parti au pouvoir. En mai, au congrès de Düsseldorf, il devra s'effacer devant le télégénique Guido Westerwelle, 39 ans, avocat, député depuis 1996 et secrétaire général du FDP depuis décembre 1994 (www.klipsan.com, 5-7 janvier 2001 ; www.liberale.de).

2 mars 2001 : **Financement des partis politiques**. L'affaire Kohl, à propos des caisses noires de la CDU, qui a tenu les médias et l'opinion publique en haleine de l'automne 1999 à l'été 2000 (cf. *RE*, 94) est aujourd'hui classée. Les juges du tribunal de Bonn ont accepté la proposition du parquet de clore l'enquête ouverte pour malversation contre Helmut Kohl qui gouverna l'Allemagne du 1er octobre 1982 au 27 octobre 1998. Les charges retenues contre l'ancien chancelier ont été abandonnées en échange du versement d'une amende de 150 000 DM (près d'1 million de francs). Le droit allemand permet de renoncer à une procédure judiciaire engagée si le dommage a été réparé.

La première information judiciaire, ouverte en janvier 2000, portait sur 1,02 million DM non déclarés dans le bilan annuel de la CDU entre 1992 et 1998 et la deuxième sur un versement à la CDU du groupe parlementaire CDU/CSU qu'Helmut Kohl avait prélevé sans en référer à la direction du parti. Quant aux accusations selon lesquelles le groupe Elf lui aurait versé une aide électorale pour les législatives de 1994, le parquet d'Augsburg n'a relevé aucun indice dans le dossier (*Le Figaro*, 3-4 mars 2001 ; *Libération*, 9 février 2001 et 3-4 mars 2001 ; *Le Monde*, 10 février 2001).

9 mars 2001 : **Verts**. Les Verts élisent Claudia Roth, 45 ans, issue de l'aile gauche, à la présidence du parti en remplacement de Renate Künast, nommée ministre de l'Agriculture et de la

* UMR 6567 CECOJI – Université de Poitiers.

Consommation (*Libération*, 10-11 mars 2001 ; *Le Monde*, 11-12 mars 2001).

CHINE

28 février 2001 : **Droits de l'homme**. L'Assemblée populaire nationale autorise la ratification du Pacte sur les droits sociaux, économiques et culturels, signé en 1997 sous la pression des pays occidentaux. Une déclaration est formulée à l'article 8, que Beijing appliquera « conformément aux dispositions de la Constitution chinoise, ainsi qu'à la loi chinoise sur les syndicats et sur le travail ». Cela écarte donc la liberté syndicale. En revanche, le droit de grève qui avait disparu après la révision constitutionnelle de 1982 n'est pas exclu (*Libération*, 1er mars 2001 ; *Le Monde*, 2 mars 2001).

ÉTATS-UNIS

20 janvier 2001 : **Président**. Lors d'une session conjointe, le Congrès certifie, le 8 janvier, l'élection du 43e président des États-Unis (cf. *RE*, 97), le républicain George Walker Bush qui a obtenu 271 voix contre 266 à Al Gore dans le collège des Électeurs. Le nouveau président prête serment le 20 janvier, en jurant de « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution ». L'une de ses premières décisions est de proclamer le dimanche 21 janvier « journée de prière et d'actions de grâce ».

Toutes les décisions non publiées au *Federal Register* (*JO* américain) ou pas encore appliquées sont bloquées en attendant d'être revues et celles dont la mise en œuvre a été décidée (protection médicale des personnes âgées, pilule du lendemain, environnement) sont suspendues. Mais il ne peut annuler le pardon accordé par son prédécesseur. On sait, depuis l'arrêt « Marbury v. Madison », l'importance de ces « décisions de minuit » (*Le Figaro*, 22 janvier 2001 ; *Libération*, 20-21, 22, 27-28 janvier et 15 février 2001 ; *Le Monde*, 19 au 23 janvier, 13 février 2001 ; *Courrier International*, 18 janvier 2001 ; www.klipsan.com, 8 janvier 2001).

KOWEIT

16 janvier 2001 : **Droit de vote des femmes**. En mai 1999, l'émir Jaber al-Ahmad al-Jaber al-Sabah promulguait un décret accordant des droits politiques aux femmes. En novembre, le Parlement, dominé par les conservateurs et les islamistes, s'y était opposé (cf. *RE*, 93). Saisie par un citoyen, la Cour constitutionnelle rejette la requête en faveur de la reconnaissance du droit de vote actif et passif des femmes (*Le Monde*, 17 janvier 2001).

NOUVELLE-ZÉLANDE

22 mars 2001 : **Gouverneure générale**. Les Néo-Zélandais exigeront-ils la parité en faveur des hommes ? La féminisation des institutions est totale dans ce pays qui fut, en 1893, le premier État au monde à accorder le droit de vote aux femmes sur le plan national. Dame Sian Elias, *Chief Justice*, est devenue gouverneure générale après que le mandat de Sir Michael Hardie Boys a expiré. Elle a été remplacée le 4 avril par Dame Silvia Cartwright, 58 ans.

Le Premier ministre Helen Clark, Labor Party, avait succédé le 10 décembre

1999 à Jenny Shipley, National Party (www.geocities.com/Athens [Rulers]).

PORTUGAL

14 janvier 2001 : **Élections présidentielles**. Comme en 1996 (cf. *RE*, 78), il n'a fallu qu'un seul tour de scrutin à Jorge Sampaio, 61 ans, socialiste, pour remporter à nouveau l'élection présidentielle. Il recueille 55,76 % des suffrages contre 34,54 % à son rival de droite, Ferreira Do Amaral, 55 ans, soutenu par le Parti social-démocrate (PSD, libéral), principale formation de l'opposition et par le Parti populaire (PP, droite nationaliste). Avec 5,1 %, le PC d'Antonio Abreu enregistre le plus mauvais résultat de son histoire. Les candidats d'extrême gauche avec Fernando Rosas, Bloc d'extrême gauche, et Antonio Garcia Pereira, MRPP/PCTP, maoïste, obtiennent respectivement 3,0 % et 1,6 %

L'abstention a été très forte avec 50,1 % de participation contre 76,5 % en 1996.

Depuis le retour de la démocratie en 1974, les Portugais ont toujours confié un second mandat à leur président. Au Portugal, la fonction de chef de l'État est devenue essentiellement honorifique. Néanmoins, en période de crise, il peut jouer un rôle important de médiateur entre l'Assemblée et le gouvernement (*Le Figaro*, 13-14 et 15 janvier 2001 ; *Libération*, 13-14 au 16 janvier 2001 ; *Le Monde*, 14-15 et 16 janvier 2001 ; *Courrier International*, 18 janvier 2001).

RUSSIE

25 janvier 2001 : **Conseil de l'Europe**. L'Assemblée parlementaire, par 88 voix contre 20 et 11 abstentions, redonne son droit de vote à la délégation russe qui en était privée depuis le 6 avril 2001 à cause de la guerre en Tchétchénie. Par rétorsion, les parlementaires russes boycottaient les travaux de l'Assemblée (*Libération*, 25 janvier 2001 ; *Le Monde*, 23, 27 janvier et 6 février 2001).

23 janvier et 1er février 2001 : **Gouverneurs**. La Douma adopte une loi permettant aux 89 gouverneurs d'exercer un troisième, voire un quatrième mandat. C'est une concession du président Poutine aux pouvoirs régionaux. La Chambre Haute confirme la décision le 1er février (*Le Monde*, 14 février 2001 ; www.klipsan.com, 26-28 janvier et 2 février 2001).

31 janvier 2001 : **Immunité présidentielle**. La Chambre Haute du Parlement entérine l'immunité à vie des anciens présidents russes (*Libération*, 1er février 2001).

7 février 2001 : **Partis**. Les députés adoptent, par 280 voix contre 109, un projet de loi très contesté, mais voulu par le président Poutine, sur « l'organisation des partis politiques », projet qui vise à réduire le nombre des partis. Pourtant 28 partis avaient participé aux élections de 1999 contre 43 en 1995 et 6 partis seulement ont franchi la barre des 5 %.

Désormais, un parti devra compter au moins 10 000 membres, avoir des antennes régionales comptant au moins 100 adhérents dans plus de la moitié des 89 régions. En contrepartie, les partis obtiendront un financement d'État s'ils réunissent plus de 3 % des voix. Actuellement, seuls le Parti communiste et Unité sont en mesure de remplir ces conditions. La Patrie-Toute la Russie,

coalition de Primakov et Loujkov, est menacée, mais pourrait se fondre dans Unité. Les groupes de députés agrariens, Régions de Russie apparaissent condamnés. Iabloko et l'Union des forces de droite devront sans doute fusionner (*Le Monde*, 9 février 2001).

SUISSE

4 mars 2001 : **Votation**. Par 76,7 % des voix, les citoyens helvétiques rejettent une initiative populaire demandant l'ouverture immédiate de négociations d'adhésion à l'Union européenne. Cette proposition lancée par le Nomes (Nouveau mouvement européen) a été refusée dans tous les cantons, y compris celui de Genève qui, pourtant, mène traditionnellement le combat contre l'isolationnisme (59 % de non à Genève, 61 % dans le canton de Vaud, 79 % en Valais, 84 % dans le Tessin et 93 % en Appenzell).

OUI : 600 414 (23,0 %) ; NON : 1 979 154 (77,0 %).

En fait c'est plus l'objectif d'une adhésion trop précipitée que le principe même de l'adhésion qui a été sanctionné. D'ailleurs, le gouvernement avait recommandé le non. La participation a dépassé largement la norme habituelle avec 55 %. Rappelons que le Conseil fédéral a déposé sa demande d'adhésion à l'Union européenne en 1992.

Deux autres initiatives ont été rejetées également.

« Pour des médicaments à moindre prix » visait à ce que les médicaments vendus dans des pays limitrophes soient distribués en Suisse sans contrôle supplémentaire.

OUI : 791 475 (31,0 %) ; NON : 1 772 860 (69,0 %). Tous les cantons ont voté non.

« Rues pour tous » demandait que la vitesse maximale autorisée dans les agglomérations soit abaissée de 50 à 30 km/h.

OUI : 526 457 (20,0 %) ; NON : 2 062 381 (80,0 %). Tous les cantons ont voté non.

Le même jour a été refusé à Genève le droit de vote actif et passif au plan communal pour les étrangers (*Le Figaro*, 5 mars 2001 ; *Libération*, 3-4 et 5 mars 2001 ; *Le Monde*, 4-5, 6 et 9 mars 2001 ; *Courrier International*, 8 mars 2001 ; www.klipsan.com, 2 novembre 2000 ; www.parlament.ch/f/wahlen).

Pierre Avril
Jean Gicquel

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1er janvier – 30 avril 2001)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs *et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

Repères

9 janvier. E. Balladur propose l'« Union pour la réforme ».
19 janvier. Manifestation de magistrats place Vendôme.
22 janvier. Ouverture du procès Dumas.
6 février. Retour d'Alfred Sirven.
18 février. Dominique Voynet renonce à l'élection présidentielle.
9 mars. Manifestation de magistrats devant Matignon.
15 mars. L. Fabius : « Le PS ne peut soutenir indéfiniment le PCF à bout de bras. »
29 mars. Ch. Pierret est accusé de « détournement de suffrages électoraux ».
3 avril. Retour de B. Tapie à l'Olympique de Marseille.
4 avril. Convention d'Alternance 2002.
8 avril. V. Giscard d'Estaing : « Rien n'empêche le chef de l'État de témoigner devant un juge. »
19 avril. Ouverture d'informations judiciaires contre Ch. Pasqua.
26 avril. J. Rossi : la question de la dissolution va être « dans toutes les têtes ».
28 avril. F. Bayrou propose « la France humaine ».

Amendement

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Droit d'amendement et commission mixte paritaire », *RDP*, 2000, p. 1599 ; G. Bergougnous, « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », *RDP*, 2000, p. 1609.

Assemblée nationale

– *Bibliographie*. P. Quilès et I. Levaï, *Les 577 ; des députés pour quoi faire ?*, Stock, 2001 ; AN, *Une année à l'Assemblée nationale*, Rapport d'activité 2000, 2001 ; C. Chevilly-Hiver, « La mission d'évaluation et de contrôle à

l'Assemblée nationale », *RDP*, 2000, p. 1679.

– *Bureau*. Un arrêté du 8-2 a été pris portant règlement intérieur sur les marchés publics. Un arrêté des questeurs du 2-3 en fera application (p. 4014) ; (cette *Chronique*, n° 90, p. 192).

– *Composition*. Trois sièges sont devenus vacants à la suite des démissions de M. Baudis (Haute-Garonne, 1re) (UDF) le 24-1 (p. 1303) et de Mme Le Texier (Val-d'Oise, 8e) (S), ancienne suppléante de M. Strauss-Kahn, le 12-2 (p. 2434), d'une part, et du décès de Mme Moreau (Alpes-Maritimes, 8e) (UDF) le 5-2 (p. 2108) en l'absence de suppléant, d'autre part. À l'issue du scrutin de ballottage, le 1er-4, ont été proclamés respectivement dans les circonscriptions susmentionnées : M. Douste-Blazy (UDF), député des Hautes-Pyrénées (2e) qui, tel jadis M. Jospin en 1986 (cette *Chronique*, n° 40, p. 162), cesse d'exercer ce dernier mandat en raison d'une incompatibilité, MM. Strauss-Kahn (S) et Brochand (RPR) (p. 5217).

Chemin faisant, MM. Santini (Hauts-de-Seine, 10e) (UDF) et Millon (Ain, 3e) (NI) se sont démis de leur qualité, les 5 et 17-4 (p. 5378 et 6010).

– *Défense*. Le président Forni a réagi aux attaques dirigées contre l'Assemblée.

V. *Bicamérisme. Conseil constitutionnel. Dissolution. Élections législatives. Loi. Médiateur de la République. Parlementaires en mission. Résolutions.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. D. Salas, *Le Tiers Pouvoir*, Hachette, 2000, et *La Justice, une révolution démocratique* (textes présentés), Desclée de Brouwer, 2001 ; J.-P. Dintillac, « L'avenir du parquet », *Commentaire*, n° 93, 2001, p. 75 ; D. Le Guilledoux, « La révolte des juges », *Le Monde*, 10/11-2.

– *Appréciation*. La ministre de la Justice a estimé, le 5-1 sur LCI, que la caution réclamée à M. Jean-Christophe Mitterrand était « forte », tout en rappelant la liberté d'appréciation des juges (*BQ*, 8-1).

– *Manifestations*. Au-delà du boycott d'audiences de rentrée, des magistrats appartenant à l'ensemble des syndicats ont manifesté le 19-1 devant la Chancellerie, puis le 9-3 aux abords de l'Hôtel de Matignon, pour un plan de sauvetage de la Justice (*Le Monde*, 21-1 et 11-3).

– *Responsabilité de l'État*. La Cour de cassation, en assemblée plénière le 23-2 (« Consorts Bolle et Laroche »), a jugé que « l'État est tenu de réparer le dommage causé par le fonctionnement défectueux de la justice ; que cette responsabilité n'est engagée que par une faute lourde ou un déni de justice (art. L. 781-1 COJ) ; que constitue une faute lourde toute déficience caractérisée par un fait ou une série de faits traduisant l'inaptitude du service public de la justice à remplir la mission dont il est investi » (*PA*, 26-2).

V. *Conseil des ministres. Conseil supérieur de la magistrature. Dyarchie. Président de la République.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. *EDCE*, n° 52, 2001, La Documentation française ; O. Gohin, « Le Conseil d'État et le contrôle de la constitutionnalité de la loi », *RFDA*, 2000, p. 1175 ; B. Genevois, « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'État statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion », *ibid.*, p. 1207.

BICAMÉRISME

– *Convenances parlementaires*. À l'initiative de son rapporteur, M. Bonnet, le Sénat a réagi vivement, le 17-4, par une suspension de séance (p. 1211) au rapport de M. Roman, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, relatif à la proposition de loi prorogeant cette dernière. « On peut s'interroger, y lit-on, sur la légitimité d'une assemblée qui ne peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement ni davantage être dissoute à défendre l'équilibre même du régime parlementaire dans lequel elle ne joue à l'évidence qu'un rôle second. » Sollicité, M. Queyranne répondit : « Le Parlement […], chaque assemblée est libre de ses propos comme de ses écrits […] chaque assemblée est libre de porter des jugements sur le gouvernement et sur le fonctionnement des institutions. Cela fait partie de l'indépendance de jugement des parlementaires » (p. 1215).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

CODE ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « À quoi sert l'article L. 52-1 du Code électoral ? (Campagne de promotion publicitaire des collectivités territoriales locales et parution d'un bilan de mandat) », *PA*, 9-1 ; B. Daugeron, « La loi du 3 janvier 2001 et les bilans de mandat », *AJDA*, 2001, p. 257.

– *Cumul des mandats*. Saisi d'une requête de M. Flosse, sénateur (RPR) de Polynésie, le Conseil d'État a partiellement annulé, le 6-4, une circulaire du ministre de l'Intérieur relative à l'application de l'article LO 141-1 du Code électoral qui, dans la rédaction issue de la LO du 5-4-00, édicte l'incompatibilité du mandat parlementaire avec plus d'un mandat local (cette *Chronique*, n^os 94 et 97, p. 179 et 159). À titre transitoire, l'article 18 de ladite loi organique dispose que tout parlementaire en situation d'incompatibilité à sa date de publication doit faire cesser cette incompatibilité au plus tard lors du renouvellement de son mandat parlementaire ; le ministre en tirait la conséquence que, pendant cette période transitoire, un député ou un sénateur en situation d'incompatibilité ne peut renouveler un des mandats locaux qu'il détient. L'arrêt du 6-4 annule cet alinéa de la circulaire en distinguant l'acquisition du renouvellement d'un mandat local incompatible, car la référence est la situation du parlementaire à la date de publication de la loi. Il est à noter que la section du contentieux donne de l'article 18 une interprétation différente de celle de la section de l'Intérieur qui, dans son avis du 11-7-00, ne distinguait pas renouvellement et acquisition, également prohibés (*Rapport public*, 2001, p. 202).

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon (dir.), *La Mer outre-mer*, L'Harmattan, 2001 ; « Quel État pour des régions singulières ? », *RPP*, n° 1009-1010, janvier 2001.

– *Coopération régionale des régions et départements d'outre-mer*. Le décret n° 2001-314 du 11-4 (p. 5801) modifie à cet effet le Code général des collectivités territoriales (nouveaux articles R.4433-24 à R.4433-28).

– *Coopération transfrontalière*. En application de l'article L.1112-4 du CGCT, le décret n° 2001-285 du 28-3 (p. 5291) autorise l'adhésion de la commune de Wissembourg (Bas-Rhin) au groupement local dénommé « Wissembourg-Bad-Bergzabern ».

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le décret n° 2001-31 (p. 637) porte modification du régime des cultes catholique, protestant (art. organiques de la loi du 18 germinal an X) et israélite (ord. royale du 25-5-1844), au vu notamment du traité d'Amsterdam du 2-10-1997.

V. *Élections. Libertés publiques.*

COMMISSIONS

– *Bibliographie*. C. Chevilley-Hiver, « La mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale », *RDP*, 2000, p. 1679.

– *Missions d'information*. La commission des lois de l'Assemblée nationale a constitué le 17-3 une mission d'information sur le suivi des conclusions de la commission d'enquête sur les prisons (*BAN*, n° 120, p. 15). Après que la commission de la Défense eut rejeté la proposition de commission d'enquête sur l'impact sanitaire de la guerre du Golfe (*ibid*., n° 103), elle a créé une mission d'information sur les conditions d'engagement des militaires français ayant pu les exposer, au cours de la guerre du Golfe et des opérations conduites ultérieurement dans les Balkans, à des risques sanitaires spécifiques, laquelle a procédé à des auditions publiques le 20-3 (*ibid*., n° 120, p. 13).

– *Missions d'information communes*. Les commissions des affaires étrangères, des lois et des affaires sociales de l'Assemblée ont décidé, le 17-3, la création d'une mission commune sur les diverses formes de l'esclavage moderne (*ibid*.).

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. P. Jan, *Le Procès constitutionnel*, LGDJ, 2001 ; L. Favoreu, « Sur l'introduction hypothétique du recours individuel direct devant le Conseil constitutionnel », *CCC*, n° 10, 2001, p. 99 ; N. Lenoir, « Le métier de juge constitutionnel », *Le Débat*, n° 114, mars, p. 178 ; D. Rousseau, « Un Conseil à bout de souffle », *Libération*, 23-1 ; Solon, « La jurisprudence du Conseil constitutionnel en 2000 : un décalogue à l'usage du législateur ? », *PA*, 10-1 ; O. Pfersmann (dir.), « L'accès des personnes à la justice constitutionnelle. Droit, pratique, politique, *CCC*, n° 10, 2001, p. 65 ; V. Bück, « Le Conseil constitutionnel et les réformes pénales récentes », *ibid.*, p. 112 ; A. Treppoz, « Les sujets du droit international public

dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *RDP*, 2000, p. 1629.

– *CCC*, n° 10, 2001.

– *Chr. RDP*, 2001, p. 37.

– *Notes*. D. Chagnollaud sous 2000-435 DC, *PA*, 23-4 ; F. Luchaire, 2000-435 DC, *RDP*, 2001, p. 247 ; P.-É. Spitz, 2000-437, *ibid.*, p. 267 ; P. Jan, 25-7, 2000, *PA*, 11-1 ; J.-É. Schoettl, 2000-439 DC, *ibid.*, 12-2, 2000-440 DC, 16-2, 2000-438 DC, 21-2, X. Dugoin, 1er-3, 2001-443 DC, 2-3, avis 8-2, 12-3, 14-3, 22-3 et 2000-436 DC, *AJDA*, janvier, p. 18, 2000-435 DC, *ibid.*, p. 102.

– *Rec.*, 2000, Dalloz.

– *Avis*. En application de l'article 3 de la LO du 6-11-1962 et de l'article 46 de l'ordonnance du 7-11-1958, le Conseil a été consulté, le 7-2, sur le projet de décret appelé à remplacer celui du 14-3-1964 relatif aux modalités de l'élection présidentielle. L'avis rendu, le lendemain, a fait l'objet d'un commentaire autorisé (*PA*, 12-3).

V. *Élection présidentielle.*

– *Composition*. Un renouvellement triennal (cette *Chronique*, n° 86, p. 193) a été opéré par les décisions du 26-2 (p. 3175) : M. Olivier Dutheillet de Lamothe, 51 ans, conseiller d'État, a été désigné par le chef de l'État, il remplace le préfet Abadie ; Mme Dominique Schnapper, 67 ans, sociologue, directrice d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, a été choisie par le président du Sénat, elle succède à M. Lancelot (cette *Chronique*, n° 78, p. 183) et M. Pierre Joxe, 67 ans, Premier président de la Cour des comptes, ancien député, ancien ministre, par le président de l'Assemblée nationale, en lieu et place de Mme Lenoir. La prestation de serment s'est déroulée le 12-3. Outre le fait qu'il s'agissait des premières nominations effectuées par les présidents Poncelet et Forni, on observera que la pratique du tiers féminin, toute révérence gardée, est respectée (v. tableau ci-après), Mmes Veil, Pelletier et Schnapper siégeant, au demeurant, sur un même rang par le jeu des attributions de place. Par ailleurs, c'est la première fois qu'un fils, en la personne de M. Joxe, succède à son père Louis Joxe qui siégea au Conseil de 1977 à 1989, au titre de la même autorité de nomination (*CCF*, n° 4, p. 79) (v. P.-H. Desaubliaux, « Trois héritiers chez les Sages », *Le Figaro*, 27-2).

Désormais, le Conseil accueille cinq anciens ministres (Mmes Pelletier et Veil ; MM. Guéna, Joxe et Mazeaud). M. Ameller devient le membre le plus ancien dans les fonctions et M. Dutheillet de Lamothe le plus jeune.

Dates de nomination	AUTORITÉS DE NOMINATION		
	Président de la République F. Mitterrand J. Chirac	***Président du Sénat*** R. Monory Ch. Poncelet	***Président de l'Assemblée nationale*** Ph. Séguin L. Fabius R. Forni
Février 1995	**R. Dumas** (démissionne le 1er-3-2000) **M. Pelletier** (nommée le 22-3 2000)	**E. Dailly** (décédé le 24-12-1996) **Y. Guéna** (nommé le 3-1-1997) *Président* (1er-3-2000)	**M. Ameller**
Février 1998	**P. Mazeaud**	**S. Veil**	**J.-Cl. Colliard**
Février 2001	**O. Dutheillet de Lamothe**	**D. Schnapper**	**P. Joxe**

– *Décisions.* V. tableau ci-contre.

– *Mise en cause*. La polémique a perduré, notamment au lendemain de la censure de la CSG relative aux bas salaires (cette *Chronique*, n° 97, p. 152 et 164). En réponse au président Guéna qui s'en était inquiété, le chef de l'État a apporté son soutien au conseil, à l'occasion de la cérémonie des vœux, le 3-1, en rendant hommage à sa « fonction de vigilance ». Il a souhaité que « son rôle, son influence, son prestige continuent à s'affirmer, sans pouvoir être affectés par des polémiques parfois indignes […]. Il doit être respecté et défendu par tous ceux qui croient en la République et en ses valeurs » (*Le Monde*, 5-1). Il n'empêche. « Le Conseil apparaît comme un allié politique de Jacques Chirac. Ce n'est pas le rôle que lui confère la Constitution », opinera, le lendemain, M. Glavany, lors de la réunion des ministres. « Espérons que les Sages seront vraiment sages », s'interrogera dubitatif M. Jospin (*ibid.*, 6-1).

Sur ces entrefaites, la découverte à l'Assemblée nationale, le 18-1, d'« un décalogue à l'usage du législateur » (*PA*, 10-1) sur le site Internet du Conseil constitutionnel devait raviver la polémique. Le président de la commission des lois, M. Roman, s'est élevé avec force contre « ce pamphlet anonyme […] mettant en cause la dignité des parlementaires » (p. 580). Le président Forni a saisi le chef de l'État de « cette atteinte à l'image du Parlement et au principe de la séparation des pouvoirs », ainsi que le président du Conseil constitutionnel (*Le Monde*, 20-1). Tandis qu'en réponse M. Chirac refusait de porter un jugement sur l'activité du Conseil, M. Guéna qualifiait de « pastiche inopportun » le document incriminé. Puis, dans une seconde missive, il exprimait ses « regrets » au président de l'Assemblée nationale (*ibid.*, 27-1). De son côté, M. Montebourg, député, écrivait, le 23-1, au président Guéna pour lui demander de prendre des sanctions à l'encontre d'« un des plus hauts fonctionnaires travaillant sous son autorité immédiate » (*Le Monde*, 25-1), en clair,

10-1	*2000-191 L (p. 676).* Déclassement. *V. Pouvoir réglementaire.* AN, Haut-Rhin, 6e (p. 676). Inéligibilité (art. LO 128 du Code électoral).
10-1	2000-430 DC (p. 855, 856 et 857). Loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports. V. *Loi.*
	2000-438 DC (p. 784). LO destinée à améliorer l'équité des élections à l'Assemblée de la Polynésie française. V. *Élections.*
16-1	2000-439 DC (p. 931, 933 et 935). Loi relative à l'archéologie préventive. V. *Loi.*
	2000-13 D (p. 966). Déchéance de plein droit de M. X. Dugoin de sa qualité de sénateur. V. *Parlementaires.*
1er-2	2001-433 DC (p. 2000). LO relative à l'élection du président de la République. V. *Élection présidentielle.*
14-3	Hauchemaille (p. 4260 et 4261). V. *Contentieux électoral.*
	Nomination d'une rapporteuse adjointe (p. 4261).

M. Schoettl, secrétaire général (*Libération*, 25-1).

L'apaisement reviendra, cependant, à l'issue du vote de la LO relative à l'élection du président de la République ; un amendement « de représailles » relatif au régime fiscal des hauts conseillers ayant été repoussé. Car, entre-temps, à l'initiative du Conseil, la question avait été réglée, croit-on savoir, dans le sens du *droit commun*.

V. *Élections. Loi. Pouvoir réglementaire. Président de la République.*

Conseil des ministres

– *Bibliographie*. M. A. Cohendet, « Corse : Jacques Chirac n'avait pas le droit », *Le Monde*, 20-2.

– *Ordonnancement*. Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 96, p. 199), le chef de l'État n'y a pas eu le dernier mot : le Premier ministre lui a répondu, ainsi que le ministre de l'Économie et des Finances, le 31-1, à propos du projet de loi sur la prime pour l'emploi (v. *Dyarchie*), puis le 21-2, s'agissant du projet de loi sur la Corse (*Le Figaro*, 1er et 22-2). C'est lors de leur tête-à-tête précédant le Conseil que M. Jospin informe le président de son intention d'intervenir.

– *Ordre du jour*. Au lendemain des réserves exprimées par le Conseil d'État, le président de la République a décidé, le 13-2, de reporter l'inscription du projet de loi sur la Corse de l'ordre du jour du Conseil des ministres (*Le Monde*, 15-2). Conformément au souhait exprimé par le gouvernement, ce texte devait, cependant, être examiné la semaine suivante. C'est, nous semble-t-il, la première fois qu'en période de cohabitation le chef de l'État use de cette prérogative. Toutefois, François Mitterrand y songea en mai 1994, à propos d'un DDEF, avant d'y renoncer (v. E. Balladur, *Deux Ans à Matignon*, Plon, 1994, p. 188). Ce pouvoir discrétionnaire d'arrêter l'ordre du jour peut-il

se réclamer de l'article 21 *in fine* C, en cas de suppléance ? Le Premier ministre a refusé de répondre à cette interprétation à laquelle, pour notre part, nous souscrivons (AN, *Q*, p. 2559). Dans le même ordre d'idées, la nomination de hauts magistrats prévue au Conseil du 17-1 avait été reportée (*Le Figaro*, 18-1).

V. *Autorité judiciaire. Dyarchie.*

Conseil économique et social

– *Régime indemnitaire*. Le décret n° 2001-158 du 19-2 modifie celui du 5-5 1959 (59-602) relatif à la rémunération de ses membres. Les présidents de groupe percevront désormais une indemnité spéciale de secrétariat.

Conseil supérieur de la magistrature

– *Lettre au président de la République*. Renouvelant la démarche qu'ils avaient effectuée à la suite des attaques contre des magistrats (cette *Chronique* n° 97, p. 154), les membres du CSM ont écrit le 18-1 au chef de l'État pour lui faire part de leur inquiétude devant la mise en cause répétée de magistrats. Le président de la République a répondu le 25 en rappelant les propos qu'il avait tenus à l'occasion des vœux sur le respect du droit et de ceux qui l'appliquent, et qu'il devait leur répéter le 20-3 lors de la réunion à l'Élysée de la formation du siège du CSM (*Bulletin quotidien*, 21-3) (v. *Président de la République*).

– *Nomination des magistrats du parquet*. Le garde des Sceaux « regrette l'avis négatif émis à propos du projet de nomination de M. Kessous au poste de premier avocat général près la Cour de cassation (cette *Chronique*, n° 95, p. 184). Néanmoins, la pratique ininterrompue observée par le gouvernement depuis 1997 s'est imposée (AN, *Q*, p. 336).

V. *Autorité judiciaire.*

Constitution

– *Bibliographie*. P. Avril, « La nature de la V^e^ République », in *La V^e^ République, permanence et mutations*, *Cahiers français*, n° 300, La Documentation française, janvier 2001, p. 3.

Contentieux électoral

– *Bibliographie*. J.-E. Schoettl, « Compétence du Conseil constitutionnel pour statuer à titre juridictionnel sur les actes préparatoires à des élections », *PA*, 22-3.

– *Compétence*. Deux décisions du 14-3, *Hauchemaille* IV et V, confirment et systématisent la compétence du Conseil constitutionnel en ce qui concerne le contrôle préalable à l'élection des actes préparatoires. Saisi d'une requête tendant à l'annulation du décret 2001-169 du 22-2 convoquant les électeurs pour trois élections partielles (v. *Assemblée nationale*) au motif que celui-ci aurait été pris par une autorité incompétente, le Conseil rappelle que, s'il « peut exceptionnellement statuer sur les requêtes mettant en cause la régularité d'élections à venir », ce n'est que dans les conditions définies par le considérant de principe de la décision *Bertrand* (16/20-4-1982), c'est-à-dire « dans la mesure où l'irrecevabilité qui serait

opposée à ces requêtes […] risquerait de compromettre gravement l'efficacité du contrôle (sur les élections), vicierait le déroulement général des opérations électorales ou porterait atteinte au fonctionnement normal des pouvoirs publics » (considérant déjà repris dans la décision *Hauchemaille* I du 25-7-00 qui étendait la jurisprudence Delmas au référendum (cette *Chronique*, n° 96, p. 214). Or la requête dont il était saisi ne vise pas des élections législatives générales, mais seulement trois circonscriptions et ces conditions ne sont donc pas réunies ici la décision *Bayeurte* du 86-95 (cette *Chronique*, n° 75, p. 170).

D'autre part, le même requérant demandait l'annulation du décret 2001-213 du 8-3 portant application de la loi 62-1292 du 6-11-1962 relative à l'élection du président de la République. Il contestait la limitation aux seuls présentateurs du droit de réclamation contre la liste des candidats, la conformité à la Constitution de la Commission nationale de contrôle, l'extension du droit local d'Alsace-Moselle à l'élection présidentielle et la régularité des dispositions financières que contient ce décret (v. *Élection présidentielle*). La décision *Hauchemaille* V rappelle que ce décret a été soumis à la consultation prévue par la loi précitée du 6-11-1962 et qu'un électeur n'est « en principe recevable à inviter le Conseil à statuer en la forme juridictionnelle sur la régularité de ces actes » que dans les conditions définies par l'ordonnance portant LO du 7-11-1958, c'est-à-dire après le scrutin. Cependant, en vertu de la mission générale de contrôle de la régularité des opérations électorales que lui attribue la loi précitée du 11-1962, le Conseil peut exceptionnellement statuer dans les cas énoncés par le considérant de principe de la décision Bertrand précitée. Toutefois cette compétence exceptionnelle ne concerne pas un décret qui « fixe les règles permanentes et de portée générale », mais seulement ceux qui sont propres « à un scrutin déterminé ». Cette précision systématise et unifie le partage des compétences avec le Conseil d'État pour le contentieux des actes préparatoires de toutes les consultations électorales (cette *Chronique*, n° 96, p. 214).

Cour de justice de la République

– *Note*. V. Bück sous Cass crim, 16-2-2000, *D*, 2001, p. 660.

– *Saisine de la commission d'instruction*. La commission des requêtes a émis, le 27-3, un avis favorable à la saisine de la commission d'instruction en vue d'examiner, dans l'affaire du Crédit Lyonnais, le cas de M. Sapin, ancien ministre de l'Économie et des Finances (*Le Monde*, 28-3) (cette *Chronique*, n° 97, p. 154).

Droit communautaire

– *Bibliographie*. J.-L. Quermonne (dir.), *Les Mots de l'Europe*, Presses de Sciences po, 2001 ; C. Charbonneau et F.-J. Pansier, « Le traité de Nice », *PA*, 13-4.

– *Mandat européen*. La Cour européenne de justice statuant en référé a décidé, le 26-1, de rétablir M. Le Pen dans son mandat de député européen en prononçant un sursis à l'exécution de la déchéance décidée à son endroit, le

23-10-2000, par le Parlement de Strasbourg. La procédure suivie par la présidente de ce dernier a été regardée comme entachée d'irrégularité (cette *Chronique*, n° 94, p. 206).

V. *Libertés publiques.*

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J.-Cl. Acquaviva, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Gualino Éd., 5e éd., 2001 ; J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, présentation de J.-M. Mayeur, Armand Colin, 2001 ; Cl. Franck, *Droit constitutionnel (Les grandes décisions de jurisprudence)*, 2e éd., 2001, PUF ; *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Annales Dalloz, 2001 ; J.-F. Flauss, « Le droit constitutionnel national devant le CEDH » (actualité jurisprudentielle 1997-2000), *RFDC*, 2000, p. 843 ; H. Rabault, « La constitution économique de la France », *ibid.*, p. 707.

DISSOLUTION

– *Bibliographie*. A. Cabanis et M.L. Martin, *La Dissolution parlementaire à la française*, Presses de Sciences po, 2001.

V. *Président de la République.*

DYARCHIE

– *Bibliographie*. J. Massot, « La cohabitation, quelles conséquences pour les institutions ? », in *La Ve République, permanences et mutations*, *Cahiers français*, n° 300, La Documentation française, 2001, p. 28.

I. *Ordre interne*. Après l'épisode inédit des vœux du 31 décembre (cette *Chronique*, n° 97, p. 156), le chef de l'État a renouvelé devant le gouvernement le 3-1 le souhait que 2001 soit « une année utile », sous le signe de « l'intérêt général et de la sérénité », tandis que le Premier ministre assurait que le gouvernement « poursuivra sur tous les plans son œuvre de réforme ». Aux présidents des assemblées, J. Chirac affirma le lendemain que « le contrat doit toujours être préféré à la réglementation » (cette *Chronique*, n° 94, p. 189) ; il devait revenir sur ce thème à propos des réactions du gouvernement aux licenciements de Mark & Spencer et de Danone, le 26-4, en déclarant qu'il ne fallait pas « opposer » les entreprises aux salariés. Il évoqua à nouveau le problème des retraites devant les « forces vives » le 8-1, puis, le 25 à Dreux, les questions de sécurité : « Il faut traduire cette priorité en actes. » Le même jour, L. Jospin réagissait de Saint-Denis de la Réunion : « Je réagis souvent mal quand je vois utiliser l'insécurité dans le débat politique. » Au Salon de l'agriculture, le 18-2, J. Chirac dénonça les excès du principe de précaution en prenant le gouvernement à front renversé par rapport à son intervention sur les farines animales (cette *Chronique*, n° 97, p. 155).

À l'occasion d'un important mouvement dans la haute magistrature, le gouvernement retira de l'ordre du jour du Conseil des ministres du 17-1, devant les « réserves » de l'Élysée, les nominations projetées (*Le Monde*, 18-1) ; elles n'aboutirent que le 7-3. En revanche la nomination du successeur de P. Joxe à

la Cour des comptes, M. Logerot, fut consensuelle (décret du 8-3).

Le statut de la Corse a donné lieu à un incident institutionnel inhabituel, lorsque le chef de l'État décida, la veille du Conseil des ministres du 14-2, de reporter l'inscription à l'ordre du jour du projet de loi : un communiqué indiqua qu'il demandait au gouvernement « de réexaminer les difficultés constitutionnelles soulevées par le Conseil d'État ». Le Premier ministre répliqua par un autre communiqué : « Le gouvernement estime que c'est maintenant au Parlement qu'il revient de débattre de l'ensemble des dispositions de ce projet de loi », en renvoyant la question au Conseil constitutionnel. « Dans cette perspective, le Premier ministre souhaite que le projet de loi sur la Corse soit inscrit rapidement à l'ordre du jour du Conseil des ministres afin que le Parlement puisse en commencer l'examen » (*Le Monde*, 15-2). Après cette passe d'armes, le projet fut inscrit à l'ordre du jour du Conseil suivant, le 21, mais J. Chirac intervint à la télévision le soir même, pour rappeler les principes d'égalité devant la loi et d'indivisibilité de la République, tandis que L. Jospin publiait le texte de sa déclaration au Conseil des ministres défendant le projet (*ibid*., 23-2).

La révélation de la convocation de J. Chirac comme témoin dans l'affaire des HLM de Paris ayant provoqué une interpellation de M^me^ Alliot-Marie, présidente du groupe RPR, le 28-3, qui invitait le Premier ministre à rappeler chacun au respect de la Constitution, L. Jospin indiqua qu'il venait de recevoir du chef de l'État une lettre dans le même sens et donna lecture de sa réponse, dans laquelle il affirmait qu'il n'appartient « ni au gouvernement ni au garde des Sceaux de porter une appréciation sur un acte de procédure judiciaire émanant d'un magistrat du siège. En ce qui concerne la révélation de faits couverts par le secret de l'instruction, j'ai demandé à la garde des Sceaux […] de faire diligenter sans délai une enquête » dont « les résultats vous seront immédiatement communiqués et les conséquences en seront tirées » (p. 1511).

Afin d'éviter la controverse, le chef de l'État s'étant prononcé contre le clonage thérapeutique à Lyon le 8-2, le gouvernement a ajourné la réforme prévue des lois bioéthiques (*Le Monde*, 19-4).

II. *Ordre externe*. Les autorités françaises se sont rendues, en premier lieu, aux sommets franco-italien, à Turin, et franco-britannique, à Cahors (Lot), respectivement les 29-1 et 9-2 (*Le Monde*, 31-1 et 11-2) et, en second lieu, à des rencontres franco-allemandes informelles, les 31-1 et 20-3, successivement à Blaesheim (Bas-Rhin) et Herxheim-Haynat (Rhénanie-Palatinat (*ibid.*, 2-2 et 22-3). Elles ont, par ailleurs, participé au Conseil européen de Stockholm les 23 et 24-3 (*ibid.*, 25 et 26-3).

À l'occasion d'un déplacement au Brésil, le 6-4, le Premier ministre a enfreint la règle selon laquelle on ne commente pas à l'étranger des événements français, règle dont il avait rappelé la teneur à M. Chirac en 1997 (cette *Chronique*, n° 84, p. 202). Répondant à une question posée par un étudiant, à l'Institut des relations internationales de Rio de Janeiro, il n'a pas hésité à commenter les résultats des élections municipales. Deux journalistes de l'AFP et de France 2 qui l'accompagnaient dans l'avion qui se rendait à Buenos Aires, en ayant fait état, seront le lendemain sévèrement tancés par l'intéressé (v. *Le Monde*, 18-4).

Par ailleurs, au terme d'un communiqué commun des autorités françaises, procédure rare autant que solennelle, daté du 11-4, un large débat sur l'avenir de l'Europe a été lancé, tant au plan national qu'au plan local. La synthèse des contributions sera confiée à un groupe de personnalités (*BQ*, 12-4). Conformément à la pratique observée (cette *Chronique*, n° 97, p. 156), le chef de l'État s'est rendu seul à la conférence franco-africaine réunie à Yaoundé (Cameroun) le 17-1 (*Le Monde*, 19-1). Il s'est adressé, le 30-3, à la Commission des droits de l'homme de l'ONU à Genève (Suisse) en lançant un appel solennel en vue de l'abolition universelle de la peine de mort. C'était la première fois qu'un président français rendait visite à ladite Commission (*ibid.*, 31-3).

V. *Conseil des ministres. Élections municipales. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « La réforme de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle », *PA*, 2-3 ; « Le décret portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel », *PA*, 12-3.

– *Loi organique*. Les « observations du Conseil constitutionnel relatives à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 1995 » (*Rec.*, p. 139) et ses observations du 22-6 « dans la perspective de l'élection présidentielle » (cette *Chronique*, n° 96, p. l99) ont inspiré la LO 2001-100 du 5-2 modifiant la loi 62-1292 du 6-11-1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel (*JO* du 6-2).

L'article 1er de la LO met à jour la liste des collectivités territoriales dont les élus sont habilités à présenter un candidat et y ajoute les maires délégués des communes associés, les maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille, les présidents des organes délibérants des communautés urbaines, d'agglomérations et de communes, ainsi que les « ressortissants français membres du Parlement européen élus en France » (cette dernière catégorie était la seule disposition susceptible de soulever une difficulté en raison de la participation des ressortissants communautaires aux élections européennes, mais elle a été déclarée conforme, comme l'ensemble de la LO, par la décision 2001-443 DC du 1er-2).

L'article 2 actualise le renvoi aux dispositions du Code électoral, et convertit en euros le plafond des dépenses électorales. Conformément aux observations précitées du CC, il interdit les prêts des personnes physiques, inclut les frais d'expertise comptables dans les comptes de campagne, et reporte à un mois après les décisions du CC sur les comptes de campagne la dissolution des associations de financement et la cessation des fonctions du mandataire financier. D'autre part, l'article 3 délie du secret professionnel les agents du fisc à l'égard des membres du CC et des rapporteurs adjoints.

L'article 4, qui porte le montant du remboursement forfaitaire à la moitié du plafond (au lieu du quart) et dispose qu'il n'est pas accordé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions légales ou dont le compte de campagne a été rejeté, écarte l'automaticité de cette sanction. Conformément aux recom-

mandations du Conseil constitutionnel, le projet gouvernemental prévoyait que le pouvoir d'appréciation de celui-ci s'exerçait « dans les cas où la méconnaissance des dispositions applicables serait non intentionnelle ou de portée très réduite », mais, devant les réticences des députés, la solution transactionnelle défendue par R. Badinter au Sénat a transformé cette condition alternative en condition cumulative : la décision du Conseil accordant le remboursement forfaitaire ne peut intervenir que dans les cas où la méconnaissance serait « non intentionnelle et de portée très limitée ».

– *Décret d'application*. Le décret 2001-213 du 8-3 portant application de la loi relative à l'élection du président de la République, pris « le Conseil constitutionnel consulté » (*JO* du 9-3), remplace le décret du 14-3-1964 portant règlement d'administration publique qu'il abroge. Il met en œuvre à cette occasion toutes les recommandations du Conseil. En ce qui concerne les présentations, la certification de la signature, qui doit être manuscrite, du présentateur est supprimée et il doit préciser la qualité qui l'habilite ; la Commission nationale de contrôle de la campagne est installée dès la publication du décret fixant la date d'envoi des formulaires de présentation et ses rapports avec le Conseil sont précisés, de même que l'intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel ; la durée minimale des émissions est fixée à 12 minutes par candidat pour le 1er tour et 1 heure pour le second ; les candidats pourront y faire participer toute personne de leur choix ; enfin, la présentation des comptes est complétée et les reçus des dons précisés.

V. *Contentieux électoral. Vote.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. J.-É. Schoettl, « La nouvelle répartition des sièges à l'assemblée de Polynésie entre les archipels de la Polynésie française », *PA*, 21-2.

– *Assemblée de Polynésie*. La LO 2001-0 du 15-1, destinée à favoriser l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française (p. 783), porte de 41 à 49 le nombre de ses membres et modifie leur répartition entre les cinq circonscriptions que constituent les archipels de manière à corriger les inégalités de représentation qui résultaient de la répartition établie par la loi 85-1337 du 18-12-1985. En la déclarant conforme, la décision 2001-438 DC du 10-1 constate que le législateur « a mieux assuré le respect du principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement démographiques », tout en observant, non moins classiquement, qu'il « n'y a dérogé que dans une mesure limitée, pour tenir compte de l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés ».

– *Campagne audiovisuelle*. Le CSA a adressé une recommandation (2001-1) du 13-3 (p. 4205) à l'ensemble des services de radio-télévision en vue des élections à l'Assemblée territoriale de la Polynésie française. Une décision n° 2001-137 (p. 4912) fixe les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne officielle. L'instance de régulation a fixé, par ailleurs, la répartition du temps d'antenne, ainsi que l'ordre de passage (décisions n° 2001-150 et 2001-151 du 6-4) (p. 5528).

V. *Collectivités territoriales.*

– *Élections cantonales*. Le 1er tour du renouvellement partiel des conseils généraux, le 11-3, avait été plutôt favorable à la gauche qui avait recueilli, selon les statistiques du ministère de l'Intérieur, 45,77 % des voix contre 41,47 % à la droite, les Verts passant de 2,59 % à 6,02 %. Mais, au final, la gauche n'a emporté que 5 départements (Creuse, Isère, Haute-Saône et Vaucluse, auxquels s'ajoute la présidence de la Corse-du-Sud par suite des divisions de la droite) et elle a perdu l'Allier, de sorte qu'elle dispose de 37 présidences en métropole (3 outre-mer) contre 58 à la droite (2 outre-mer) (*Le Monde*, 25/26-3).

– *Plafond des dépenses électorales*. Conformément à l'article L. 52-11 du Code électoral qui prévoit l'actualisation tous les trois ans des plafonds de dépenses qu'il fixe, le décret 2001-130 du 12-2 (*JO* du 13-2) majore ceux-ci en appliquant le coefficient 1,08.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Circonscriptions électorales*. Le ministre de l'Intérieur dresse la liste des circonscriptions dans lesquelles, au lendemain du recensement général de la population de 1999, un écart de 20 % apparaît entre la population d'une circonscription législative et la population moyenne des circonscriptions d'un département. Le redécoupage ne pourra cependant intervenir qu'à l'issue des élections de 2002 (art. 7 de la loi du 11-1-1990) (AN, *Q*, p. 2476).

– *Élections législatives partielles*. Trois élections ont eu lieu les 25-3 et 1-4 ; dans les Alpes-Maritimes (8e), M. Bernard Brochand (RPR), nouveau maire de Cannes, remplace Louise Moreau (UDF) décédée et dont le suppléant était lui-même décédé ; en Haute-Garonne (1re), M. Philippe Douste-Blazy (UDF), député des Hautes-Pyrénées et nouveau maire de Toulouse, qui n'avait pas réuni 25 % des inscrits au 1er tour, succède à M. Dominique Baudis (UDF) démissionnaire ; dans le Val-d'Oise (5e), M. Dominique Strauss-Kahn (S), dont la suppléante a démissionné, retrouve le siège qu'il avait abandonné à la suite de son entrée au gouvernement.

V. *Assemblée nationale. Vote.*

ÉLECTIONS MUNICIPALES

– *Bibliographie*. CSA, « Les élections municipales et cantonales dans les médias audiovisuels », *La Lettre du CSA*, avril, p. 10 ; J. Jaffré, « Le retournement électoral », *Le Monde*, 29-3.

– *Campagne audiovisuelle*. Une difficulté s'est présentée à Paris : les deux principaux candidats, MM. Delanoë (S) et Séguin (RPR) ont débattu, le 28-2, sur Canal +. En revanche, MM. Contassot (Verts) et Tiberi ont été écartés. Celui-ci a introduit un recours devant le Conseil d'État. Tout en maintenant le débat, l'arrêt rendu, le 23-2, se prononce pour le respect de l'exigence d'« un traitement équitable des candidats ». La chaîne intéressée a permis, en accord avec le CSA, à MM. Contassot et Tiberi de disposer d'un horaire de programmation identique, les 1er et 5-3 (*Le Monde*, 27-2).

– *Résultats*. Les élections municipales

qui se sont déroulées les 11 et 18-3 (cette *Chronique*, n° 75, p. 171) ont été marquées par une double innovation : l'application du principe de parité (art. 3 C, rédaction de la LC du 8-7 1999 et loi du 8-6 2000) (cette *Chronique*, n° 95, p. 179) et l'attribution du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants de l'Union européenne (art. 88-3 C, et LO du 25-5 1998) (cette *Chronique*, n° 87, p. 186).

En dehors d'une abstention supérieure à 30 %, la parité a connu un succès (v. *Libertés publiques*), tandis que seuls 8 à 9 % des ressortissants communautaires s'inscrivaient sur les listes électorales complémentaires (soit 42 000 *grosso modo*) (*Le Monde*, 21-2).

Hormis les succès enregistrés à Paris et à Lyon, la gauche plurielle a subi un échec. « L'opposition n'a pas perdu les élections, concédera M. Jospin, à Rio de Janeiro, le 6-4. Et même […] elle les a plutôt gagnées » (*Le Monde*, 8-4). De fait, celle-ci a conquis 40 municipalités dans les 583 villes de plus de 15 000 habitants et 24 dans celles de plus de 30 000. L'éclatement de l'extrême droite lui a été fatale à Toulon. En revanche, elle conserve 3 municipalités (Orange, Marignane et Vitrolles) (*ibid.*, 20-3).

Outre la défaite de ministres (v. *Gouvernement*) et une désaffection d'une partie de son électorat, réfugiée dans l'abstention ou attirée par l'extrême gauche, les composantes de la gauche plurielle ont connu un sort contrasté. À la poussée des Verts (élection d'un maire dans le 2e arrondissement de Paris) a correspondu la déconvenue des communistes. Avec la défaite enregistrée à Nîmes, ceux-ci ne gèrent plus aucune commune de plus de 100 000 habitants. Qui plus est, la perte de nombreuses villes de plus de 30 000 habitants (Évreux, La Ciotat, Sète, Tarbes) sonne le glas, à bien des aspects, du communisme municipal.

V. *Gouvernement. Libertés publiques.*

GOUVERNEMENT

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « Une redéfinition des rapports entre l'exécutif et le législatif », in *La Ve République, permanence et mutations*, La Documentation française, 2001, p. 12 ; X. Latour, « Des rapports entre le Parlement et le gouvernement sous la XIe législature », *RDP*, 2000, p. 1661 ; S. Masson, « De l'an VIII à l'an 2000 : le préfet est-il encore un "fonctionnaire politique" », *ibid*, 2001, p. 201.

– *Composition*. Le gouvernement a connu les 11e et 12e remaniements depuis 1997 (cette *Chronique*, n° 97, p. 157). Aux termes du décret du 6-2 (p. 2057), M. Kouchner, de retour du Kosovo (cette *Chronique*, n° 92, p. 223), a été nommé ministre délégué à la Santé auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité et Mme Gillot, secrétaire d'État aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Le décret du 27-3 (p. 4807) met fin aux fonctions de celle-ci et de M. Besson, secrétaire d'État au logement, lesquels ont opté pour leur mandat de maires d'Éragny-sur-Oise (Val-d'Oise) et de Chambéry (Savoie). En conséquence, Mme Royal, ministre déléguée à la Famille, étend sa compétence aux personnes handicapées. Mme Lienemann, députée européenne socialiste, devient secrétaire d'État au logement. Elle avait occupé cette fonction avec le titre de ministre délégué, en 1992, dans le gouvernement Bérégovoy

(cette *Chronique*, n° 62, p. 187). Mme Guinchard-Kunstler, députée du Doubs (2e) (S), ancienne parlementaire en mission (cette *Chronique*, n° 90, p. 205), est nommée secrétaire d'État aux personnes âgées.

– *Condition des membres*. Aux élections municipales, les membres du gouvernement sont entrés en lice sauf six d'entre eux (Mmes Péry et Royal et MM. Jospin, Védrine, Kouchner et Duffour) (cette *Chronique*, n° 75, p. 171). Sur 27, 5 ont échoué dans leur dessein de conquérir une mairie : à l'issue du premier tour, Mme Voynet (Dole) et M. Gayssot (Béziers), et du second, Mme Guigou (Avignon) et M. Moscovici (Montbéliard). Pis encore, M. Lang n'est pas parvenu à conserver son ancienne mairie de Blois. En revanche, Mme Gillot a gagné une municipalité (Éragny-sur-Oise), de même que M. Schwartzenberg à Villeneuve-Saint-Georges. Notre *erratum* concernant notre collègue aura eu le mérite […] d'être prémonitoire (cette *Chronique*, n° 94, p. 193). Six ministres, têtes de liste dans leur ancienne mairie, l'ont emporté : Mme Lebranchu (Morlaix), MM. Bartolone (Pré-Saint-Gervais), Queyranne (Bron), Besson (Chambéry) ; Huwart (Nogent-le-Rotrou), Pierret (Saint-Dié). Quatre ministres, maires sortants, ont été réélus : MM. Vaillant (Paris, 18e), Sapin (Argenton-sur-Creuse), Paul (Lormes) et Patriat (Pouilly-en-Auxois). Reste le cas de neuf d'entre eux élus conseillers municipaux : Mmes Demessine (Lille) et Buffet (Le Blanc-Mesnil) ; MM. Richard (Saint-Ouen-l'Aumône), Glavany (Aureilhan), Fabius (Grand-Quevilly), Mélenchon (Massy), Josselin (Pleslin-Trévagor), Hascoët (Roubaix) et Masseret (Saint-Quirin). Enfin, deux ministres étaient en position non-éligible : Mmes Tasca (Élancourt) et Parly (Paris, 9e) (v. *Le Monde*, 13 et 20-3).

En dernière analyse, M. Richard a subi un échec, le 18-3, aux élections cantonales dans le Val-d'Oise (Cergy-Nord) (*Le Monde*, 20-3).

Mais, sur ces entrefaites, le Premier ministre réitérait, à l'Assemblée nationale, le 27-3 (p. 1419), sa conception politique de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et de maire, nonobstant l'assouplissement auquel il s'était référé naguère (cette *Chronique*, n° 97, p. 169).

Cette attitude devait provoquer un malaise au sein du gouvernement et plus particulièrement chez les ministres victorieux ironisant sur la prime au vaincu. Placés devant ce dilemme, deux d'entre eux ont préféré leur mairie (Mme Gillot et M. Besson). Un remaniement gouvernemental en résultera. Cependant, la doctrine Jospin ne s'appliquera pas à la présidence des établissements publics de coopération intercommunale (communautés de communes ou d'agglomérations), ce qui est le cas de MM. Sapin (Argenton-sur-Creuse) et Glavany (Grand Tarbes) (*Le Monde*, 14 et 19-4). De manière inattendue, la décision du Premier ministre devait connaître une suite judiciaire. Un électeur de Saint-Dié (Vosges) a porté plainte pour détournement de suffrages électoraux (art. L. 97 du Code électoral), s'estimant abusé après la décision de M. Pierret de demeurer au gouvernement. Le procureur de la République près le TGI a décidé, le 29-3, d'ouvrir une information judiciaire (*BQ*, 28 et 30-3). M. Pierret a été entendu le 20-4 pour « fausse nouvelle » (*Le Monde*, 22/23-4).

– *Continuité de l'action*. Le préfet de police de Paris, M. Massoni, a été appelé

à faire valoir ses droits à la retraite par un décret du 11-1 (p. 670). Le lendemain, par une lettre non publiée, le ministre de l'Intérieur le chargeait d'assurer « l'intérim » de ses propres fonctions, son successeur n'ayant pas été nommé à cette date, suivant l'arrêt « Fontaine » rendu par le Conseil d'État, le 22-10-1971. Par un jugement daté du 19-2, le tribunal administratif de Paris a estimé que les décisions prises sur ce fondement l'avaient été par une autorité incompétente *ratione temporis*. Dans l'attente du recours devant la Haute Juridiction, le décret n° 2001-194 du 28-2 modifie celui du 5-5-1972 (72-374) relatif à la délégation de signature ou à la suppléance du préfet de police (p. 3279). Une décision du 1er-3 du ministre de l'Intérieur a chargé M. Massoni, dans l'intérêt du service, d'assurer l'intérim des fonctions de préfet de police (p. 3342) jusqu'à la nomination de son successeur. Intérim sur intérim ne vaut ?

– *Séminaire*. Au lendemain des élections municipales, le Premier ministre a réuni, à Paris, l'ensemble des membres du gouvernement, le 31-3 à l'Observatoire, puis le 12-4 à l'Hôtel de Matignon (*Le Monde*, 2 et 16-4).

– *Solidarité*. MM. Jospin et Fabius ont repoussé, le 15-1, le projet de Mme Tasca de taxer les ordinateurs (*Le Figaro*, 15-1). La décision du Conseil constitutionnel (2000-437 DC) relative à la censure de la CSG concernant les bas salaires (cette *Chronique*, n° 97, p. 152) a opposé Mme Guigou à M. Fabius en ce qui concerne les modalités de compensation. M. Jospin, à l'unisson, du reste, de M. Chirac, devait, le 10-1, arbitrer en faveur de ce dernier pour le crédit d'impôt (*Le Monde*, 10 et 11-1). MM. Lang et Mélenchon ont manifesté, par ailleurs, un désaccord à propos de la réforme du collège unique (*Le Figaro*, 31-3/1er-4). La « semaine de vacances » conseillée par Mme Voynet à M. Jospin à l'issue du Conseil des ministres, le 11-4, a provoqué la réaction de M. Mélenchon. Celui-ci lui a retourné l'argument. Dans la soirée, sur Europe 1, la ministre devait répliquer : « Oui, on a besoin de refaire des forces ; oui, on a besoin de lire, de prendre du recul. Cela n'est pas considérer que le gouvernement est épuisé » (*BQ*, 12-4).

V. *Cour de justice de la République. Ministre.*

GROUPES

– *Présidente*. Mme Borlo (Paris) a été élue, le 3-4, présidente du groupe communiste, républicain et citoyen du Sénat (p. 5266).

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Bibliographie*. F. Terré, « Députés et sénateurs dépossédés », *Libération*, 30-1.

V. *Loi.*

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. La cour d'appel de Douai a réduit la peine d'emprisonnement infligée en première instance à M. J.-L. Bécart, sénateur (C) du Pas-de-Calais pour diverses irrégularités dans la gestion de la commune dont il était maire, mais elle a confirmé, le 16-1, sa condamnation à

cinq ans d'inéligibilité (*Bulletin quotidien*, 17-7).

M. H. Chabert, député (RPR) du Rhône, a été condamné, le 2-2, à un an de prison avec sursis, à une amende et à deux ans d'inéligibilité par le tribunal correctionnel de Lyon pour recel d'abus de biens sociaux (*ibid*., 5-2).

La Cour de cassation a rejeté, le 28-3, le pourvoi de M. É. Hoarau, député (RCV) de la Réunion et secrétaire général du Parti communiste réunionnais, condamné à un an de prison avec sursis, à une amende et à cinq ans de privation des droits civiques pour fraude électorale lors des élections municipales de 1989 (*ibid*., 30-3).

En revanche, le tribunal correctionnel de Paris a relaxé le 24-4 M. Paul Vergès, sénateur CRC de la Réunion, poursuivi pour faux et usage de faux à la suite d'une plainte de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (*ibid*., 25-4) (v. *Transparence*).

La cour d'appel de Besançon a confirmé, le 25-1, la condamnation de M. Sauvet, sénateur RPR du Doubs, pour diffamation à l'égard de M. Moscovici (*BQ*, 26-1). À l'opposé, un non-lieu a été délivré à Toulouse en faveur de MM. Bapt et Idiart, députés socialistes de Haute-Garonne, à la suite de leur mise en examen dans une affaire d'attribution de fonds départementaux à des associations (*BQ*, 8-1).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. J.-P. Marguénaud (dir.), *CEDH et Droit privé*, La Documentation française, 2001 ; V. Berger, *Jurisprudence de la CEDH*, 7e éd., Sirey, 2000 ; A. Boyer, « La liberté de manifestation en droit constitutionnel français », *RFDC*, 2000, p. 675 ; Comité consultatif national d'éthique, « Sur l'opportunité d'autoriser le clonage dit thérapeutique », *Commentaire*, n° 93, 2001, p. 99 ; J. Dutheil de la Rochère, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », *Regards sur l'actualité*, n° 267, La Documentation française, janvier, p. 3 ; E. Derieux, « Communication audiovisuelle : dispositif anticoncentration et garanties du pluralisme », *PA*, 23-1 ; A. Gruber, « La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : un message clair hautement symbolique », *ibid*, 22-1 ; C. Moniolle, « Indépendance et liberté d'expression des enseignants-chercheurs », *AJDA*, mars, p. 226 ; J.-L. Pissaloux, « Relations des citoyens avec les administrations : le changement dans la continuité », *PA*, 14 et 15-2 ; L'avènement de la loi de 1901 sur le droit d'association, brochure *JO*, 2001.

– *Concl*. G. Bachelier, sous CE, 13-6-2000, « Témoins de Jéhovah de Clamecy », *RDP*, 2000, p. 1839 ; R. Schwartz, sous CE, avis 3-5-2000 (opinions religieuses des agents publics), *RFDA*, 2001, p. 146.

– *Notes*. M. Canedo, sous CE, 30-6-2000, « Association Choisir la vie », *RFDA*, 2000, p. 1282 ; L. Dubouis, sous CE, 30-6-2000 (La pilule du lendemain : la ministre, la loi et la directive communautaire), *RFDA*, 2000, p. 1305 ; J. Morange, sous CE, 30-6-2000, « Association Promouvoir », *RFDA*, 2000, p. 1311.

– *Bioéthique*. La Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est déclarée hostile à toute législation de clonage humain à des fins thérapeutiques, dans un avis daté du 5-2 (*Le Monde*, 7-2).

– *Commission nationale consultative des droits de l'homme*. Une circulaire du Premier ministre datée du 12-3 (p. 4054) traite du dispositif interministériel de suivi de ses avis.

– *Communication audiovisuelle*. Le décret du 17-1 (p. 928) a procédé au 5e renouvellement partiel du CSA (cette *Chronique*, n° 90, p. 200). Quatre nouveaux membres ont été désignés, en la circonstance, par le président de la République : M. D. Baudis à la présidence du CSA en remplacement de M. H. Bourges, il devait renoncer sur-le-champ à ses mandats de député et de maire de Toulouse, et M. Y. Le Bars, qui achèvera le mandat de Mme Cayla démissionnaire ; par le président du Sénat, M. P. Levrier, qui succède à notre collègue M. J.-M. Cotteret, et par le président de l'Assemblée nationale, M. F. Beck, à la place de M. Ph. Labarde. Si aucune femme n'a été désignée, on relèvera cependant qu'à l'image du Conseil constitutionnel, un tiers de l'effectif de l'instance leur est réservé, avec Mmes Langlois-Glandier, Fatou et de Guillenchmidt. Ainsi va la parité.

Le CSA a procédé, le 30-1, à la définition des groupes de travail et à la répartition des autres domaines d'intervention entre les membres (v. *La lettre du CSA*, février, p. 11).

V. *Élections municipales.*

– *Droit d'asile*. Le décret n° 2001-294 du 4-4 vise le cas particulier de la Polynésie française, des îles Wallis-et-Futuna et de Mayotte (p. 5417).

– *Droit à un procès équitable*. L'assemblée plénière de la Cour de cassation a opéré un revirement de jurisprudence, le 2-3, à propos des prévenus non comparaissants à l'audience. Conformément à l'article 6 CEDH, elle a jugé que « le droit de tout accusé à être effectivement défendu par un avocat figure parmi les éléments fondamentaux du procès équitable » (*Le Monde*, 4/5-3).

Le Conseil d'État s'est aligné une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 97, p. 160) sur la Cour de Strasbourg. L'arrêt « L'Hermitte », rendu le 23-2, admet désormais la publicité des audiences devant la juridiction disciplinaire nationale compétente pour les personnels enseignants et hospitaliers des CHU, dès lors que leurs attributions ne comportent pas de participation à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions visant à sauvegarder les intérêts généraux de l'État » (*PA*, 29-1).

Au surplus, par un arrêt « SA Entreprise Razel frères », le Conseil d'État a jugé, le 6-4, que « le principe d'impartialité applicable à toutes les juridictions administratives fait obstacle à ce que le rapporteur d'une chambre régionale des comptes participe au jugement de comptes dont il a eu à connaître à l'occasion d'une vérification de gestion ». Par suite, sa participation au délibéré de la formation de jugement « entache d'irrégularité la composition de cette formation » (cette *Chronique*, n° 93, p. 248).

– *Droit à la santé et contraception d'urgence*. Le décret n° 2001-258 du 27-3 (p. 4825) détermine les modalités d'application de la loi du 13-12-2000 (cette *Chronique*, n° 97, p. 160).

– *Droit à la santé et Internet*. La CNIL a adopté une recommandation (n° 2001-011) le 8-3 (p. 5657) sur les sites de santé destinés au public.

– *Droit de la presse et Internet*. Par un arrêt du 30-1, la Cour de cassation a jugé que le délai de prescription de trois mois après la publication d'une information présumée diffamante (art. 65 de la loi du 29-7 1881) est transposable à l'Internet (*Libération*, 20-3).

– *Droit du travail et Internet*. La CNIL a publié, le 28-3, un rapport consacré à la « cybersurveillance des salariés dans l'entreprise ». Le respect de la vie privée, garanti par la CEDH, y est rappelé. L'instance considère que la connexion sur le Web, au moins hors du temps de travail, doit être admise, à l'exception de sites particuliers. Quant aux *e-mails* échangés à des fins personnelles, leur interdiction de principe paraît tout à la fois irréaliste et disproportionnée (*Le Monde*, 30-3).

– *Égalité devant la loi*. Conformément au principe selon lequel l'égalité ne vaut que toutes choses égales par ailleurs, le Conseil d'État a jugé, le 6-4 (arrêt « Pelletier ») qu'une différence de situation existait, en matière de réparation fixée par le décret du 13-7-2000, entre les orphelins dont les parents ont été victimes d'une politique d'extermination systématique sous l'Occupation et d'autres déportations criminelles commises au cours de la même époque (*Le Monde*, 8/9-4) (v. *Parité*).

– *Informatique et liberté*. La CNIL a décidé d'enquêter, le 22-1, sur le fichier d'abonnés de Canal + à la suite d'une plainte de M. Charasse (*Le Monde*, 24-1).

– *Liberté d'aller et venir*. Le décret du 19-3 (2001-236) concerne les centres et locaux de rétention administrative (p. 4344).

– *Liberté d'expression*. V. *Loi*.

– *« Liberté fondamentale »*. Statuant en qualité de juge des référés (art. L. 521-2 du Code de justice administrative), le Conseil d'État a estimé, le 18-1 (« Commune de Venelles »), que « le principe de libre administration des collectivités territoriales, énoncé par l'article 72 C, est au nombre des libertés fondamentales auxquelles le législateur a […] entendu accorder une protection juridictionnelle particulière » (*PA*, 12-2).

– *Liberté religieuse*. Cent ans après la promulgation de la loi du 1er-7-1901, un décret du 19-2 (p. 3027) porte reconnaissance légale de la « Province de France de la congrégation de la Compagnie de Jésus ». À l'heure actuelle, 627 congrégations existent dont une hindouiste, deux protestantes, quatre orthodoxes et sept bouddhistes (*Le Monde*, 25/26-3).

Par ailleurs, le décret n° 2001-57 du 16-1 modifie celui du 1er-6-1964 relatif aux ministres du culte attachés aux forces armées (p. 1073) (v. *Collectivités territoriales*).

– *Parité (art. 3 C)*. Les élections municipales des 11 et 18-3 ont été à l'origine d'« une sorte de révolution douce », selon M. Jospin, en réponse à une question orale (AN, 13-3, p. 1419), dès lors que 47,5 % de femmes, au lieu de 22 % en 1995, soit pratiquement la parité, siègent désormais dans les conseils des villes de plus de 3 500 habitants. Toutefois, l'accès à la fonction de maire demeure encore rare : 6,1 % dans les villes de 3 500 à 9 000 habitants ; 7,2 % dans celles comprises entre 9 000 et 30 000 habitants et 8,6 % pour les com-

munes de plus de 30 000 habitants. Fait notable, cependant, quatre femmes ont été élues à cette fonction aux points cardinaux dans des villes de plus de 100 000 habitants (Aix-en-Provence, Caen, Lille et Strasbourg), selon les estimations du ministère de l'Intérieur (*Le Monde*, 27-3 et 22/23-4).

Concernant les élections cantonales, la féminisation progresse légèrement : 189 élues, soit 9,8 % des effectifs, contre 162 et 8,3 % en 1998. Mais, comme naguère, une seule femme, M^me^ d'Ornano, préside un conseil général, celui du Calvados (*ibid.*) (v. *Élections cantonales et municipales*).

– *Preuve des obligations*. La signature électronique est désormais admise, conformément à la directive communautaire du 13-12-1999, par le décret n° 2001-272 du 30-3 (p. 5070).

– *Sites Internet*. Le garde des Sceaux estime que « les sites installés en faveur des candidats aux élections municipales peuvent être reconnus comme des procédés de publicité commerciale, au sens de l'article L. 52-1 du Code électoral ». Il appartiendra aux juridictions d'apprécier si leur utilisation relève de la prohibition (AN, *Q*, p. 1011).

V. *Élections municipales.*

Loi

– *Bibliographie*. S. Bolle, « L'inconventionnalité d'une validation législative conforme à la Constitution : l'arrêt de la CEDH du 28-10-1999 "Zielinski c. France" », *RFDA*, 2000, p. 1254.

– *Conformité de la loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports*. Conformément au règlement communautaire du 12-10-1992, la loi n° 2001-43 du 16-1 (p. 842) a mis un terme au monopole des courtiers interprètes et conducteurs de navire, institué par Colbert en 1657, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2000-440 DC). En application de l'article 13 de la Déclaration de 1789, s'il est loisible au législateur d'imposer pour un motif d'intérêt général à certaines catégories de personnes des charges particulières, le juge a estimé, selon une formule traditionnelle, qu'« il ne doit pas en résulter de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ». En l'occurrence, les modalités de réparation prévues n'aboutissaient pas à ce résultat.

– *Conformité de la loi relative à l'archéologie préventive*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (2000-439 DC), la loi n° 2001-44 du 17-1 a été promulguée (p. 928). En vue d'assurer les opérations de sauvetage archéologique, la loi crée un établissement public national à caractère administratif, a estimé le Conseil, au sens de l'article 34 C, constituant « à lui seul, une catégorie particulière sans équivalent avec les catégories d'établissements publics existantes », à l'image de la RATP (27-11-1959), ou du centre Georges-Pompidou (10-11-1982) (v. *GD*, p. 143). En conséquence, le législateur était habilité à en fixer les règles constitutives, contrairement à l'argument avancé par les requérants. Quant à la liberté d'entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789), selon une appréciation habituelle « des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt

général » sont autorisées « à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi » ; tel n'était pas le cas en l'espèce.

– *Consécration des « neutrons législatifs »*. La « niche parlementaire » aura eu raison du gouvernement : l'Assemblée nationale a adopté, le 18-1, la proposition de loi adoptée par le Sénat le 7-11-2000 (cette *Chronique*, n° 97, p. 164), relative à la reconnaissance par la France du génocide arménien de 1915 (p. 545). En conséquence, la loi n° 2001-70 du 29-1 a été promulguée (p. 1590).

– *Contrôle de conventionnalité*. Lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation, le 11-1, M. Burgelin, procureur général, après avoir souligné « la montée en puissance des normes internationales qui jette le trouble sur la notion même de loi », a considéré que « le juge comme le ministère public est désormais porté à anticiper l'interprétation que pourrait éventuellement donner la Cour de Strasbourg et à décider ou suggérer la mise à l'écart du droit interne pour éviter à la France une condamnation […] Notre législation nationale est subvertie par un droit européen dont la formation ne dépend plus du Parlement français mais d'instances européennes » (*BQ*, 12-1).

À la suite de la condamnation de la France par le CEDH, le 3-10 (cette *Chronique*, n° 97, p. 161), la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé, le 16-1, qu'il ne pouvait plus être interdit à un journaliste de faire état, avant toute décision judiciaire, d'une plainte avec constitution de partie civile. L'article 2 de la loi du 2-7-1931 qui pose cette interdiction « générale et absolue » crée une restriction à la liberté d'expression incompatible avec l'article 10 CEDH.

– *Jugement de valeur*. En écho à son discours, lors de la cérémonie des vœux à l'Elysée, le 7-1, au cours duquel M. Denoix de Saint-Marc, vice-président du Conseil d'État, avait mis en cause « la surproduction des règles de fond comme de procédure » aboutissant à ce que « la réforme soit elle-même réformée avant d'être appliquée » (*BQ*, 8-1), celui-ci a estimé dans un entretien au *Journal du dimanche*, le 21-1, que la loi, au lieu d'être « solennelle, brève et permanente », est « aujourd'hui bavarde, précaire et banalisée […] » et jugé « dommageable que l'action politique [ait] pris la forme d'une gesticulation législative ». Le président Forni devait lui « dire son étonnement », dans une lettre datée du 25-1 (*BQ*, 29-1).

V. *Conseil constitutionnel. Pouvoir réglementaire. Président de la République. Validations législatives.*

Loi de financement de la Sécurité sociale

– *Bibliographie*. J.-L. Matt, *La Sécurité sociale : organisation et fonctionnement*, LGDJ, 2001.

Loi de finances

– *Bibliographie*. « Réforme des finances publiques : réforme de l'État », *RFFP*, n° 73, janvier 2001 ; Ph. Auberger, « Réformer notre Constitution financière », *Commentaire*, n° 93, 2001, p. 69.

– *Vers une nouvelle « Constitution financière » ?* L'Assemblée nationale a adopté, le 8-2 (p. 1370), en première lecture, une proposition de loi organique relative aux lois de finances. Pour parvenir à ce résultat, observera M. Migaud, rapporteur de la commission spéciale présidée par M. Forni (cette *Chronique*, n° 97, p. 150), « il aura fallu lever le tabou : celui de l'intangibilité de l'ordonnance du 2 janvier 1959 » (p. 1218). La 36e tentative sera-t-elle la bonne ? À suivre.

MAJORITÉ

– *Redécouvrir la droite.* Dans un entretien accordé, le 4-4, à un groupe de quotidiens régionaux, M. Jospin, après avoir rappelé que depuis 1978 aucune majorité parlementaire n'avait été reconduite, a estimé qu'il faut « que la majorité plurielle redécouvre la droite ». Cette majorité « a profité aux Verts. Ils devraient en avoir un peu de gratitude ». Ils doivent se situer « dans une logique de loyauté républicaine ». Quant aux communistes, « ils ont intérêt à conduire leur évolution dans un rapport positif à la majorité plurielle et à l'action gouvernementale » (*BQ*, 5-4).

MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Communication*. En application de la loi du 12-4-2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le rapport fait désormais l'objet d'une communication devant chacune des assemblées parlementaires. M. Stasi a été introduit, selon le cérémonial d'usage, le 25-4, à l'Assemblée (p. 2246), puis au Sénat (p. 1495).

MINISTRES

– *Condition*. M. Moscovici a été victime d'un braquage, le 15-4, dans un restaurant à Urt, près de Bayonne (Pyrénées-Atlantiques). Le dîner étant privé, le ministre ne disposait d'aucune protection (*BQ*, 19-4) (cette *Chronique*, n° 92, p. 224).

V. *Gouvernement*.

OPPOSITION

– *Divisions*. Après l'échec de la CMP, la proposition de LO modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale a été adoptée en nouvelle lecture le 3-1 par 296 voix contre 147 avec les suffrages de 27 députés UDF (p. 1699), soit 2 de plus qu'en première lecture le 20-12-2000 (cette *Chronique*, n° 97, p. 167). En dernière lecture, le 24-4, le texte a été adopté au scrutin public à la tribune par 308 voix, dont 28 UDF, contre 251 et 8 abstentions, les communistes et les Verts votant contre (v. *Ordre du jour*).

– *Vœux présidentiels*. Le chef de l'État a présenté ses vœux aux députés et sénateurs réunis au Sénat, le 24-1 (*Le Figaro*, 25-1).

ORDRE DU JOUR

– *Ajournement*. Reculant devant l'hostilité des syndicats et d'une partie de la majorité plurielle, le gouvernement a annoncé qu'il renonçait à inscrire à l'ordre du jour de cette législature le projet de loi transposant la directive européenne sur le marché du gaz dont

la discussion était prévue en juin (*BQ*, 17-4).

– *Article 48 alinéa 3*. La proposition de loi constitutionnelle de M. Méhaignerie (UDF) tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales, inscrite à l'ordre du jour réservé du 16-1, a été adoptée avec les voix du groupe socialiste ainsi que le Premier ministre s'y était engagé (p. 353).

V. *Opposition.*

PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie*. P.-O. Caille, « Le cumul des mandats au regard des expériences étrangères », *RDP*, 2000, p. 1701 ; A. Taillefait, « La déchéance des parlementaires », *ibid*, 2001, p. 157.

– *Condition*. M. Jacques Floch, député (S) de Loire-Atlantique, a prêté le serment d'avocat, le 11-1 : le barreau de Paris a considéré que le fait d'avoir siégé 18 ans à la commission des lois valait équivalence du CAPA.

– *Déchéance*. À la suite de la confirmation par la Cour de cassation de la condamnation de M. X. Dugoin, sénateur de l'Essonne, à deux ans d'inéligibilité pour abus de confiance, détournement de fonds publics, falsification de documents administratifs et prise illégale d'intérêt (cette *Chronique*, n° 97, p. 159), le Conseil constitutionnel a constaté sa déchéance de plein droit de sa qualité de membre du Sénat par la décision 2001-13 D du 16-1. Il est à noter que le rejet du pourvoi de M. Dugoin remonte au 18-10-2000 et que le garde des Sceaux n'a saisi que le 9-1 le Conseil, qui s'est prononcé sept jours plus tard.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Deux sénateurs, M. Le Pensec (Finistère) (S) et M^me^ Derycke (Nord) (S) ont été désignés respectivement auprès de la ministre de l'Aménagement du territoire (décret du 8-1, p. 400) et de celle de l'Emploi et de la Solidarité (décret du 16-2, p. 2686). Dans le même temps, trois députés étaient appelés à exercer cette mission : MM. Charzat (Paris, 21^e^) (S), Chouat (Côtes-d'Armor, 3^e^) (S) et Daniel (Haute-Marne, 1^re^) (S), respectivement à l'Économie et aux Finances (décret du 15-1, p. 800) et à l'Économie, aux Finances et aux PME (décrets du 16-2, p. 2685 (cette *Chronique*, n° 97, p. 168).

– *Filière gouvernementale ?* Après MM. Paul et Pautriat (cette *Chronique*, n^os^ 92 et 96, p. 157 et 202), M^me^ Guinchard-Kunstler, auteur d'un rapport sur les personnes âgées (cette *Chronique*, n° 90, p. 205), a été nommée, le 27-3, membre du gouvernement (p. 4807).

PARTIS POLITIQUES

– *Financement public*. Le décret 2001-124 du 9-2 (*JO* du 10) maintient à 526 500 000 F, comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 94, p. 206), le montant de l'aide publique aux partis et groupements politiques. La première fraction est répartie entre 23 partis ayant présenté des candidats dans 50 circonscriptions métropolitaines aux élections de 1997

(contre 24 l'an dernier) et 21 partis OM (inchangé) ; la seconde fraction est répartie entre 21 partis représentés au Parlement (contre 20, « Metz d'abord », qui ne compte qu'un élu, ayant fait son apparition). D'autre part, le décret constate que deux bénéficiaires de l'an passé ont décidé leur dissolution et que la CCFP a déclaré que 11 n'ont pas rempli leurs obligations légales et doivent donc être exclus de l'aide publique.

V. *Transparence.*

Pouvoir réglementaire

– *Déclassement*. De manière classique, le Conseil constitutionnel a estimé, le 10-1 (décision 2000-191 L), que la durée des mandats des organes dirigeants d'une organisation interprofessionnelle revêtait un caractère réglementaire (cette *Chronique*, n° 96, p. 210)

V. *Conseil constitutionnel.*

Premier ministre

– *Bibliographie*. G. Leclerc et F. Muracciole, *Jospin ; l'énigme du conquérant*, Lattès, 2001.

– *L'appel au général de Gaulle*. M. Jospin s'est réclamé du fondateur de la V^e^ République, dans l'entretien accordé, le 4-4, à des quotidiens régionaux : « S'[il] existait aujourd'hui et qu'on l'interrogeait pour savoir si l'élection présidentielle serait un solde des législatives ou bien devrait être celle qui commence la séquence, je pense qu'on n'a pas de doute sur la réponse qu'il formulerait » (*Le Monde*, 6-4).

– *Conseil de sécurité intérieure*. Le Premier ministre a réuni cette instance, le 30-1 (*Le Monde*, 1^er^-2).

– *Coordination en cas d'accidents maritimes majeurs*. Le Premier ministre a adressé une instruction datée du 2-4 aux ministres et hauts fonctionnaires intéressés, relative à l'intervention des pouvoirs publics en pareille éventualité (p. 5502).

– *Déconcentration*. Le Premier ministre a signé, le 8-1, une circulaire relative aux directives nationales d'orientation (p. 859).

– *« Déplacements citoyens »*. M. Jospin est venu soutenir des candidats de la majorité plurielle, à l'occasion des élections municipales. Après avoir été chahuté à Avignon, il devait renoncer à se rendre à Dole le 23-2 et à Saint-Étienne (*Le Figaro*, 24-2).

– *Gouverner* ? « C'est faire face à des crises ou à des accidents », selon la définition du Premier ministre à France 2, le 17-4. « C'est régler des problèmes […] c'est donner du sens […] le sens dans lequel on va, la perspective […] et en même temps la signification de ce que l'on fait, pourquoi on agit, autour de quelles valeurs et dans quel intérêt, à la fois de la France, et si possible des Français » (*Le Monde*, 19-4).

– *Responsable de la Défense nationale*. La Commission consultative a émis un avis favorable à la déclassification d'un rapport du contrôle général des Armées relatif aux constructions navales de Toulon, le 1^er^-3 (p. 3747), d'une part, et à celle d'un document relatif à la vente d'armes à l'Angola, le 21-3 (p. 5307),

d'autre part (cette *Chronique*, n° 97, p. 169)

– *Services*. Le décret n° 2001-116 du 5-2 (p. 2168) crée un comité interministériel des risques naturels majeurs.

– *Sur la cohabitation*. De manière récurrente, le Premier ministre a observé sur France 2, le 17-4, que « ce n'est pas le meilleur système pour diriger un État. Je souhaite que les Français, mais ils en seront juges, fassent un choix différent […] mais la cohabitation, au bout de quatre ans, pour moi, n'est pas un problème » (*Le Monde*, 19-4).

V. *Dyarchie. Gouvernement.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. P. Albertini et I. Sicart, *Histoire du septennat (1873-2000)*, *Economica*, 2001 ; V. Azimi, « Le quinquennat en 1873 : Édouard Laboulaye et son rapport », *Revue historique de droit français et étranger*, 2000, 4, p. 647 ; O. Beaud, « La Constitution fait force de loi », *Libération*, 8-1 ; J. Chirac, « Conscience et science. La révision de la loi bioéthique », *Commentaire*, n° 93, 2001, p. 93 ; H. Leclerc, « Le locataire de l'Élysée face à une béance juridique », *Libération*, 2-4 ; J. Massot, « La fonction présidentielle », in *La V^e République, permanence et mutations*, *op. cit.*, p. 7.

– *Autorité du juge*. « Appliquer la loi suppose aussi d'accepter la décision du juge lorsqu'elle est rendue », a affirmé le chef de l'État en réponse aux vœux des corps constitués le 5-1, en déplorant qu'on ait « vu mettre en cause l'honneur de magistrats et l'indépendance de la plus haute instance juridictionnelle de notre pays qui apporte à nos libertés la garantie de la Constitution. L'esprit de justice commence par le respect du droit et par le respect de ceux qui disent le droit ». (*Le Monde*, 7. 1)

– *Collaborateur*. M^me Terranova, chargée de mission, a mis fin à ses fonctions (arrêté du 3-4, p. 5238).

– *Conjointe*. M^me Chirac a été réélue conseillère municipale de Sarran (Corrèze), le 11-3 (*Le Figaro*, 12-3) (cette *Chronique*, n° 86, p. 213). Au préalable, elle avait apporté son soutien à divers candidats de l'opposition. M. Hollande, premier secrétaire du PS, devait la mettre en cause (*Le Figaro*, 14-2).

– *Conseil restreint*. En dehors de la pratique communautaire, le chef de l'État a réuni, le 25-4, un conseil consacré à des questions de défense (*Le Figaro*, 26-4).

– *Déplacements*. M. Chirac a manifesté sa solidarité aux éleveurs de la Mayenne et de l'Orne confrontés à l'épizootie de la fièvre aphteuse en se rendant, le 19-3, à Sées (Orne) (*Le Monde*, 21-3). Il s'est déplacé, ensuite, le 5-4 à Caen (Calvados). Après avoir été accueilli par des cris hostiles, il a affirmé devant les maires du département sa détermination à remplir « fidèlement ses devoirs constitutionnels, sans autre préoccupation que celle de l'intérêt général ». Il devait présider l'habituel dîner républicain (*BQ*, 6-4) (cette *Chronique*, n° 97, p. 171).

– *« Embolie législative »*. Constatant que le législateur « en vient de plus en plus à réglementer », le président de la République a regretté devant les corps constitués, le 5-1, que cette « embolie législa-

tive » affecte la qualité des textes votés et réduise « l'intelligibilité des règles édictées dont la plus haute de nos juridictions a rappelé fort justement qu'elle constitue un objectif de valeur constitutionnelle ».

– *«Emplois à la discrétion ».* Le décret n° 2001-245 du 21-3 modifie l'article 16 du décret du 22-8-1854 relatif à la nomination des recteurs d'académie : dans la limite de 10 % de l'effectif budgétaire des emplois, des personnalités qualifiées, titulaires du doctorat, justifiant d'une expérience professionnelle, peuvent être nommées. Concernant l'Inspection générale des finances, le décret n° 2001-292 du 5-4 modifie celui du 14-3-1973 (n° 73-276) (p. 5400).

– *Geste commémoratif*. Le Conseil d'État a jugé, le 20-12-2000 (arrêt *Ouatah*, *AJDA*, janvier, p. 94), que la décision du président de la République de faire fleurir la tombe du maréchal Pétain, à l'occasion de la commémoration du 11 novembre, était un acte administratif susceptible de recours pour excès de pouvoir.

– *Irresponsabilité*. À la suite de la révélation de la convocation de J. Chirac en qualité de témoin dans l'affaire des HLM de Paris par E. Halphen, juge d'instruction de Créteil, l'Élysée a rappelé, le 28-3, les déclarations antérieures du chef de l'État (cette *Chronique*, n° 97 p. 171) et a conclu : « Compte tenu des règles constitutionnelles, il ne peut déférer à une telle convocation, contraire au principe de la séparation des pouvoirs comme aux exigences de la continuité de l'État » (*Le Monde*, 29-3). Un mois plus tard, mettant cette fois explicitement en cause le chef de l'État, ledit juge s'est déclaré incompétent le 25-4, en raison du privilège de juridiction de l'article 68C (*ibid*., 27-4) (v. *Dyarchie. Rappel au règlement*).

D'autre part, le procureur de la République de Nanterre a refusé de communiquer à M. Arnaud Montebourg, député (S) de la Saône-et-Loire, les pièces de l'instruction de l'affaire des emplois fictifs du RPR (cette *Chronique*, n° 96, p. 212) qu'il lui avait demandées pour fonder la résolution de mise en accusation devant la Haute Cour du chef de l'État. Outre le fait que ces pièces ne sont pas nécessaires, comme le montre le précédent du sang contaminé en 1992, leur transmission aurait fait intervenir l'autorité judiciaire dans une procédure relevant de la seule appréciation du Parlement, ladite procédure étant de la compétence d'une « majorité collégiale », non d'un député isolé, et elle aurait porté atteinte à la prééminence du pouvoir législatif (*Le Monde*, 5-4).

V. *Conseil des ministres. Conseil supérieur de la magistrature. Dyarchie. République.*

Questions écrites

– *Bilan*. Concernant l'Assemblée nationale, il est dressé au 9-4 (AN, *Q*, p. 2163) : 59 391 questions ont été déposées à ce jour.

– *Délai de réponse*. Au cours de chaque législature, le taux de réponse, au-delà du délai de deux mois, est légèrement inférieur à 50 % la première année puis progresse, relève le ministre des Relations avec le Parlement. Le taux actuel de réponses hors délai s'établissait à 61,3 % au 9-10-2000. Ce dernier s'explique par le fait, entre autres, que les députés ont déposé plus de questions (51 542) qu'au

cours de la précédente législature (50 705) (AN, *Q*, p. 859).

En outre, la réponse « la plus complète possible et dans le meilleur délai, sans considération de l'appartenance politique du parlementaire » est appliquée « dans le respect du rôle du Parlement et dans le cadre de la tradition républicaine » (AN, *Q*, p. 1021) (cette *Chronique*, n° 97, p. 172).

– *Fin de non-recevoir*. Il n'appartient pas au Premier ministre « de commenter les votes exprimés par les députés » (AN, *Q*, p. 1503) (cette *Chronique*, n° 97, p. 172).

Questions orales

– *Procédure*. Comme l'avait décidé la conférence des présidents (cette *Chronique*, n° 97, p. 172), la nouvelle procédure des questions au gouvernement est entrée en application le 18-1 : les questions sont désormais posées en alternance par un député de la majorité et un député de l'opposition, un dispositif lumineux avertissant l'orateur après 2 minutes 15.

– *Questions au gouvernement*. Entre octobre 1999 et juin 2000, le Premier ministre indique qu'il a répondu à l'Assemblée nationale à 36 questions, dont 22 étaient posées par des membres de l'opposition (AN, *Q*, p. 1631).

Rappel au règlement

– *Convocation du président de la République*. Mettant en cause, le 29-3, la forme de la convocation en qualité de témoin de J. Chirac par le juge Halphen, convocation assortie de la menace des sanctions prévues par la loi en cas de refus de témoigner, M. Michel Charasse, sénateur (S) du Puy-de-Dôme, a rappelé qu'en vertu de l'article 68C aucune peine ne pouvait être infligée au président de la République que par la Haute Cour et il a affirmé que cette menace était une violation de la Constitution. Évoquant la réponse du garde des Sceaux à une question en 1996, selon laquelle le non-respect des règles de la séparation des pouvoirs par des juges ferait l'objet de poursuites disciplinaires fondées sur la loi des 16 et 24 août 1790, il a invité le bureau du Sénat à saisir le garde des Sceaux (p. 878).

V. *Dyarchie. Président de la République.*

Référendum

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, « Le référendum et le droit (à propos du référendum du 24-9-2000) », *RDP*, 2001, p. 3. P. Jan, « Le contentieux administratif des actes préalables », *PA*, 24-4.

République

– *Bibliographie*. E. Duhamel et O. Fourcade, *Histoire et Vie politique en France depuis 1945*, Nathan, 2001 ; O. Duhamel, « Confiance institutionnelle et défiance politique : l'a-démocratie française », *L'État de l'opinion 2001*, Seuil, 2001 ; B. François, *Misère de la V^e^ République,* Denoël, 2001 ; *La V^e^ République, permanence et mutations*, *Cahiers français*, n° 300, La Documentation française, 2001 ; P. Fraisseix, « La France, les langues régionales et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires », *RFDA*, 2001, p. 59.

– *Chr. RFDC*, 2000, p. 769 et 821.

– *Cérémonies patriotiques officielles*. Leur organisation, précise le secrétaire d'État à la défense, chargé des anciens combattants, « n'est régie par aucune disposition juridique. Elle est laissée à la diligence des préfets et, plus généralement, des autorités locales » (AN, *Q*, p. 2095).

– *Effigie*. « Aucun texte législatif ou réglementaire ne détermine l'effigie de la République », observe le ministre de l'Intérieur. Dès lors, « la tradition républicaine conduit [les maires] à placer une Marianne, du modèle de leur choix, dans leur mairie » (AN, *Q*, p. 2142).

– *Indivisibilité*. M. Chirac a souhaité, lors de la cérémonie des vœux, le 5-1, qu'« on ne laisse pas la République se dissoudre dans une mosaïque de privilèges et de statuts dérogatoires […] Au-delà des racines de chacun, il y a l'unité de destin que représente la participation à la communauté nationale. Cette citoyenneté ne saurait être modulée. Elle est le fondement de l'égalité des Français » (cette *Chronique*, n° 97, p. 174).

– *Monnaie*. Le Premier ministre a adressé aux membres du gouvernement une circulaire, en date du 12-2 (p. 2455), relative aux montants monétaires figurant dans les textes législatifs et réglementaires, en vue du passage à l'euro. Un décret n° 2001-168 du 20-2 concerne le cas particulier de Mayotte (p. 2971).

– *Pacte républicain*. À l'occasion de la cérémonie des vœux à la presse, le 11-1, M. Jospin a promis que le gouvernement s'attellerait à la consolidation du pacte républicain : le projet de loi sur la Corse « s'inscrira dans le cadre des lois de la République » (*BQ*, 12-1).

– *Protocole républicain*. Le ministre de l'Intérieur rappelle que les allocutions sont prononcées, aux termes de l'article 19 du décret du 13-9-1989, par les autorités dans l'ordre inverse des préséances. En l'absence du président de la République ou d'un membre du gouvernement, le représentant de l'État clôt les allocutions (AN, *Q*, p. 1849).

– *Usage républicain*. Le ministre de l'Intérieur indique que le prêt gratuit de salles pour l'organisation de réunions électorales par des personnes publiques est regardé comme tel par la jurisprudence « à la condition que tous les candidats soient placés sur un pied d'égalité » (AN, *Q*, p. 1846).

Résolutions

– *Bibliographie*. J.-D. Nuttens, *Le Parlement français et l'Europe : l'article 88-4 de la Constitution*, LGDJ 2001.

Révision de la Constitution

– *Bibliographie*. G. Bergougnous, art. précité, *RDP*, 2000, p. 1609.

V. *Constitution. Droit constitutionnel.*

Sénat

– *Bibliographie*. Sénat : *Rapport d'activité 2000*, 2001, et *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, 2000-2001*, I, 2001 ; F. Robbe, *La*

Représentation des collectivités territoriales par le Sénat, LGDJ, 2001.

– *Autonomie*. Le ministre chargé des Relations avec le Parlement ayant mis en cause « une petite troupe de sénateurs », le 24-1 (*Le Figaro*, 25-1), à l'occasion de l'examen de la proposition de loi inversant le calendrier électoral de 2002, a provoqué, le lendemain, un rappel au règlement de notre collègue, Patrice Gélard (Seine-Maritime) (RPR) : cette déclaration « est une atteinte contre les droits souverains du Sénat. Nous ne faisons qu'appliquer le règlement du Sénat et la Constitution, et il n'appartient pas à un ministre de critiquer la façon dont se déroulent nos débats » (p. 347).

– *Composition*. Le Conseil constitutionnel a constaté, le 16-1 (2001-13 D), la déchéance de M. Dugoin (Essonne) (RPR) (p. 977). En l'absence de suppléant, le siège de M. Ballayer (Mayenne) (UC) est devenu vacant à la suite de son décès le 26-1 (p. 1573). Il sera pourvu à l'occasion du prochain renouvellement partiel (p. 1703). Élu maire de Paris, M. Delanoë (S) a démissionné de son mandat, le 27-3 (p. 4869).

– *Création du « club.sénat.fr »*. Sous la présidence de M. Poncelet, celui-ci a été lancé le 24-1. Il s'agit d'un lieu de rencontre, d'échange et de réflexion des régulateurs, des penseurs et des acteurs de la nouvelle économie (*BQ*, 25-1).

– *Fonctionnaires*. Le bureau, réuni le 27-3 (*Info-Sénat*, n° 783, p. 30), a modifié le système de notation : la référence chiffrée est remplacée par une fiche d'appréciation professionnelle.

– *Retraite parlementaire*. Le règlement des caisses de retraite a été changé par le bureau, le 27-3, en vue d'harmoniser les droits du conjoint survivant en matière de pension de reversion, conformément au principe de parité (*Info-Sénat*, n° 783, p. 30).

V. *Bicamérisme. Code électoral. Médiateur de la République. Parlementaires en mission. Résolutions.*

SONDAGES

– *Bibliographie*. R. Cayrol, *Sondages, mode d'emploi*, Presses de sciences po, 2001.

– *Contentieux*. L'ancien directeur de *Paris-Match* et le directeur de *L'Express* ont été poursuivis pour avoir publié les résultats de sondages dans la semaine précédant les élections européennes de 1999 devant la 17e chambre du tribunal correctionnel de Paris, le substitut Lernout ayant demandé au tribunal d'abandonner sa jurisprudence antérieure que la cour d'appel avait infirmée (cette *Chronique*, n° 95, p. 199) (*BQ*, 29-1).

TRANSPARENCE

– *Bibliographie*. R. Denoix de Saint-Marc, « Les élus n'ont pas à se plaindre », *Le Point*, 19-1 ; E.-P. Guiselin, « Patrimoine des personnalités politiques et transparence », *PA*, 13 et 15-3.

– *Patrimoines*. Le 10e rapport de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (*JO* du 9-3), pour laquelle 2000 a été « plutôt calme »,

indique que le dossier d'un député a été transmis au parquet au titre de la 10e législature et que, pour la première fois, des poursuites avaient été engagées contre un autre élu pour faux et usage de faux (M. Vergès, sénateur de la Réunion). La Commission souhaite d'autre part que la déclaration de patrimoine soit complétée par la déclaration des revenus des personnalités relevant de son contrôle (v. *Immunités parlementaires*).

– *Contentieux*. Le Conseil d'État a rejeté, le 8-12-2000, le recours du Parti nationaliste basque dont la Commission des comptes de campagne avait refusé d'agréer l'association de financement, au motif que l'essentiel de ses ressources provenait de dons de son homologue espagnol (cette *Chronique*, n° 97, p. 176). L'article 11-4 de la loi 88-227 du 11-3-88, dans la rédaction issue de la loi 90-55 du 15-1-95, interdit en effet aux partis de recevoir des contributions d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ; or les partis politiques étrangers entrent dans le champ des prévisions de cette prohibition, nonobstant les contrariétés alléguées de cette loi aux dispositions de la CEDH et au droit européen (*RFDA*, 2001, p. 287).

Validations législatives

– *Bibliographie*. S. Drapier, « Réflexions sur la légitimité des lois de validation en matière contractuelle », *PA*, 9-2 ; « Le contrôle de la conventionnalité des validations législatives », A. Sainte-Rose, conclusions sous C. de Cass. 20-6-2000, et B. Mathieu, observations, *RFDA*, 2000, p. 1189 et 1201 ; S. Bolle, « L'arrêt de la CEDH du 28-10-1999 "Zielinski" », *RFDA*, 2000, p. 1254 ; X. Prétot, « Les validations législatives et le droit au procès équitable », *RDP*, 2001, p. 23.

Vote

– *Bibliographie*. P. Perrineau et D. Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, PUF, 2001.

– *Radiation de la liste électorale*. L'article L 7 du Code électoral prévoyant le caractère automatique de la radiation pour les personnes condamnées définitivement pour atteinte à la probité est-il entaché d'inconstitutionnalité au lendemain de la décision 99-410 DC rendue le 15-3-1999 par le Conseil constitutionnel ? (cette *Chronique*, n° 90, p. 201). Pour la ministre de la Justice, « il ne saurait résulter automatiquement » qu'il en soit ainsi, tout en observant qu'une intervention du législateur aux fins d'abroger l'article L 7 serait de nature à remédier à cette situation (AN, *Q*, p. 1706).

V. *Contentieux électoral. Élection présidentielle. Élection. Élections législatives. Élections municipales. Libertés publiques.*

SUMMARIES

YVES SAINT-GEOURS

Latin America in World Geopolitics

Following the recent Summit of the Americas in Quebec, the constitution of a vast pan-American free-trade zone may be expected by 2005. However, the countries of Latin America and the Caribbean are very diverse, and are experiencing internal tensions compounded by poverty, social or ethnic inequalities, as well as problems arising from cultural or religious identities. In a region converted to democratic procedures, and within the framework of a liberal model of economic development, Latin American countries are entering into multiple and sometimes opposite processes of integration. NAFTA and MERCOSUR present alternative models for the future of a sub-continent that will also be at the vanguard of the treatment of "global" issues, such as sustainable development or cultural identities.

PIERRE BON

The State in Latin America

Taken stricto sensu, as the framework of power, the Latin-American state raises several types of problems. First, the difficult organization of Latin America into States. Then, problems linked to the classic elements pertaining to the state, such as territory (multiplication of territorial disputes), population (artifical creation of nations that are strong, and yet multicultural), and authority (in the past it was often challenged from without, and it is now sometimes being challenged from within). Finally, problems emerging from the form of the State (federal or centralized), even though, whatever the form chosen, the general movement toward decentralization should be carried on.

Taken lato sensu, the Latin-American state raises two additional questions: Have the military states which disappeared in the 1960s been replaced by genuinely democratic ones? Does the current challenge to the neo-liberal model announce a come-back of the state?

JEAN-MICHEL BLANQUER

Democratic consolidation? A constitutionnal approach

Political science and constitutional laws are useful tools to study the current process of democratic consolidation in Latin America. The first allows us to measure the phenomena which have made the transition and the consolidation possible (external influences, crisis of the economic model, social demand, regional integration?). As a complementary approach, the second allows us to understand the structural nature of the essential relationship between law and history in countries which, though very different, have experienced similar cycles since their independance in the XIXth century, marked by and early adhesion to democratic principles.

STEPHAN SBERRO

Regional integration in Latin America: The Myth of Sisyphus

Regional integration stimulated by the failure of the initial fragmentation, except in Brasil, has been a series of aborted attempts. The presence of the United-States adds an additional complication. Indeed, to the alternatives of national consolidation and regional integration must be added the possible integration of the United States (pan-Americanism vs. Latin-Americanism). The end of the Cold War seems to have given a new vitality both to Latin-Americanism, with the creation of Mercosur, and to Pan-Americanism with the Initiative for the Americas and the Free Trade Zone of the Americas launched by George Bush and Bill Clinton. While it is difficult to know whether the current experiments will be more successfull than previous ones, they nevertheless testify to the fact that, regardless of the historical, social and economic conditions, Latin-American leaders go back to work without respite on the unfinished project, thereby proving that it remains at the center of the political debate in the region.

FRANK MODERNE

The Mishaps of Presidentialism in the Latin-American States

Originally more or less directly inspired by the Constitution of the United States, but also influenced by local factors (bolivarianism, caudillismo, caciquism), the Latin-American presidential governments have

rapidly drifted toward various forms of personalized presidentialism. The dominant model of Latin-American presidentialism is characterized by a marked hypertrophy of the power of the elected president, sole chief of the Executive branch, behind a democratic facade. The mythicizing of the presidential function has led to constitutional caesarism, or even to dictatorship, the only existing antidotes being the principle of a single term and the penal responsibility of the Chief of State.
However the controversy between presidentialism and parliamentarism is back on the agenda. A few elements typical of parliamentary regimes have begun to appear in constitutional charters. Combined with a return to more genuine forms of elective democracy or popular participation, and with the development of coherent and well-organized political parties, such an evolution affects most of the states of the region, underscoring the isolation of marxist or neo-populist experiences such as Cuba and the Venezuelan Bolivarian Republic.

GUY HERMET
Auditing the Past

There are two types of difficulties in trying to audit the recent dictatorial past of Latin America. The first is linked to the complexity of a fair exercice of the «duty of memory» and of the discovery of the truth, as well as to the need to ponder the timelessness of a general pardon in the name of national reconciliation. In the context of new local and global political factors, the second difficulty comes from the visible discrepancy between the very concrete nature of recent history in Latin America and the very abstract demands, oblivious to the local reality, of the well-intentionned fighters for a global defense of human rights.

GEORGES COUFFIGNAL
Crisis, Transformation, and Restructuring of the Party System

Political parties have been major players in the democratic transitions in Latin America. However, during the past decade, in most countries they have experienced a major crisis in relation to the degradation of democratic institutions. Some have been unable to alter their practice, and have sometimes disappeared, wiped out by the success of charismatic and anti-party outsiders. Others have let competitors emerge. All have tended to abandon their ideological stance and to transform them-

selves into simple electoral machines, serving candidates who increasingly resort to a populist discourse, following the example of those who put an end to the «partitocracy».

HUBERT GOURDON
The Army, Politics, and Violence in Latin America

In Latin America today, the army tends to abandon the political field, a trend which is partly explained by the difficulties encountered by the military corporation in adapting its own structures. Indeed, the latter are based on a hierarchical principle alien to the compromises and negociations typical of the policy-making process. The collective outbursts of violence recurrent in these societies still prompt a military interventionism which may, in some cases, lead once again the army to replace the civil authorities.

JEAN-PIERRE BASTIAN
Religious Pluralism, Political Power and Society in Latin America

The growing religious pluralism of Latin America is bringing about a redefinition of the relationship between religion, political power, and society. Shaped by a Catholic culture, the representations of power are still expressed in a corporatist model of society. This explains the collective mobilisation of the new Pentecostal religious actors, who are using their bargaining power with the state in order to fight the exclusive historical relationship held by the Catholic Church. This raises questions as to the type of religious secularisation which characterizes Latin America, and the role of religion in the current process of democratic transition.

CHRISTIAN GROS
Race Blending and Identity. The Population Mosaic and the New Ethnic Demands.

The article deals with the growing ethnic militancy in Latin America which runs counter to the cross-cultural policies promoted until recently by the various native groups. In spite of appearances, this turn to identity politics does not lead so much to a communitarian with-

drawal than to a demand for participation to the making of decisions which affect the future of native societies within multicultural nations.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT AND CÉLINE HISCOCK-LAGEOT
Foreign Notes (January 1st-March 31, 2001)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL
French Constitutional Chronicle (January 1st-April 30, 2001)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2001.

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-048212-6

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.
IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2001. Nº 48212 (01-0000).