
La représentation démocratique en Amérique latine : défis anciens et nouveaux

par Andrés Pérez

À la seule exception de Cuba, tous les pays latino-américains contemporains se sont dotés de systèmes d'élection démocratiques qui donnent à leurs citoyens le pouvoir sans précédent d'élire leurs gouvernements et leurs représentants. Aux yeux de certains, c'est le triomphe définitif de la démocratie sur la tyrannie dans une région qui était typiquement perçue comme l'apanage des « generales », « comandantes » et « caudillos ». Pour d'autres, la démocratie électorale de l'Amérique latine n'est qu'une illusion, un détail historique qui ne change rien à la réalité de la région où règnent la pauvreté et les inégalités. L'auteur du présent article prétend que la démocratie ne saurait s'implanter en Amérique latine sans que certaines formes de relations État-citoyens qui sont enracinées dans l'histoire et la culture changent ou disparaissent. Il n'y a cependant pas que ces habitudes historiques et culturelles que les Latino-Américains doivent surmonter pour solidifier les institutions démocratiques. Ils doivent aussi mater un avenir qui ne sera pas toujours favorable à la démocratie. Cet avenir est celui de la « mondialisation ».

Selon David Held, la théorie et la pratique de la démocratie présupposent l'existence d'une « relation symétrique et harmonieuse entre les décideurs politiques et ceux qui subissent leurs décisions »¹. C'est par l'interaction des décideurs et de la population visée par les décisions politiques que les principes démocratiques de la souveraineté populaire et du gouvernement représentatif se réalisent. Dans les sociétés démocratiques, la population détermine la manière dont l'État façonne son avenir collectif en influant sur la formulation des décisions politiques et des grandes orientations.

Dans les sociétés dotées d'institutions démocratiques solides, l'établissement d'une relation harmonieuse et démocratique entre l'État et la société est l'aboutissement de

processus historiques longs et parfois douloureux. Les deux principales dimensions de ces processus sont :

- la création d'États souverains capables d'influer sur les facteurs qui déterminent l'évolution historique des sociétés nationales et parfois même de les maîtriser;
- la naissance de sociétés civiles capables de conditionner les fonctions de l'État. Le principe de la souveraineté a permis aux États de créer et de façonner l'histoire nationale de pays indépendants, tandis que la naissance de sociétés civiles a créé les conditions nécessaires à la démocratisation du pouvoir souverain de l'État et l'apparition de gouvernements représentatifs.

Si la naissance et la consolidation d'États souverains et de véritables sociétés civiles sont les deux caractéristiques clés de l'évolution des relations entre l'État et les citoyens dans les pays dotés d'institutions démocratiques solides, l'apparition d'États dépendants et de sociétés civiles vulnérables et

Andrés Pérez est professeur de sciences politiques à l'université Western Ontario.

fragmentées est plus typique de l'histoire politique de l'Amérique latine.

Les États latino-américains n'ont acquis qu'une aptitude bien restreinte à maîtriser les principaux facteurs qui façonnent leur évolution historique. La dépendance politique envers des puissances étrangères, et la dépendance économique à l'égard de marchés et de sources externes de capitaux et de technologie ont fortement entravé leur aptitude à exercer réellement la souveraineté acquise en obtenant leur indépendance du Portugal ou de l'Espagne.

Dans un même ordre d'idées, l'évolution des sociétés civiles en Amérique latine n'a jamais produit les structures protectrices des droits du citoyen qui donneraient à leurs ressortissants le pouvoir de conditionner les fonctions et les priorités de l'État. Trois facteurs principaux expliquent pourquoi la notion de société, en tant qu'entité, n'a jamais pris racine en Amérique latine : le caractère exclusif des structures coloniales héritées de l'Espagne et du Portugal, la persistance de la marginalisation systématique des Autochtones après l'indépendance, et les possibilités que la dépendance de l'État envers l'étranger offrait aux élites nationales de se tourner vers des sources externes de soutien politique et économique pour se maintenir au pouvoir.

Il importe, pour établir d'importantes distinctions infrarégionales et nationales, de se pencher sur ces grandes caractéristiques de l'évolution politique de l'Amérique latine. Il est important, dans cette optique, de différencier entre au moins deux modèles de relations État-citoyens qui se sont développés en Amérique latine.

Dans le premier, communément appelé le modèle *oligarchique*, l'État est sous le contrôle rigoureux des élites et les masses sont systématiquement, et même légalement parfois, exclues des processus nationaux de prise de décisions et d'orientation qui touchent leur vie. Il est représentatif des systèmes politiques qui ont dominé dans la plupart des sociétés d'Amérique centrale tout au long de l'histoire.

Le deuxième modèle, dit *corporatiste*, représente une forme de relation entre l'État et les citoyens dans laquelle l'État accepte des composantes organisées de la société (syndicats, organisations du secteur privé, et ainsi de suite) comme la représentation légitime d'intérêts et leur permet ainsi d'influer sur ses grandes orientations. Il correspond aux systèmes politiques qui sont nés au sein de sociétés comme le Brésil, le Mexique et l'Argentine. Le degré d'indépendance interne dont l'État jouit vis-à-vis des citoyens est l'une des différences fondamentales entre ces deux modèles. De manière générale, les États oligarchiques sont moins sensibles et moins vulnérables aux pressions et aux revendications internes que les États corporatistes.

Les modèles oligarchiques et corporatistes représentent néanmoins des systèmes politiques dans lesquels la dépendance de l'État et la fragilité des sociétés civiles ont empêché des relations harmonieuses et démocratiques entre les

citoyens et ceux qui prennent les décisions politiques et déterminent les grandes orientations de se solidifier. L'évolution historique des relations État-citoyens a entravé, pour être plus précis, la naissance et la consolidation de structures de représentation démocratique efficaces dans les pays latino-américains. Avec des États dépendants envers l'étranger qui peuvent faire fi des besoins et des revendications de sociétés civiles fragmentées et faibles, l'évolution politique des pays d'Amérique latine a créé des conditions idéales pour l'apparition et le maintien de dictatures et de systèmes centralisés d'autorité politique.

L'optimisme débridé est tout aussi dangereux que le pessimisme excessif quant à l'importance des politiques démocratiques en Amérique latine actuellement. L'optimiste refuse de voir les obstacles qui s'opposent à la consolidation démocratique, tandis que le pessimiste nie l'existence même des portes de sortie qu'offre l'histoire.

Les dictatures civiles et les régimes militaires constituent, en dehors de la démocratie, les expressions typiques de la « tradition verticale »² en Amérique latine. Malgré sa compatibilité formelle avec la démocratie, le présidentielisme latino-américain est aussi l'expression de cette tradition.

Le présidentielisme est un régime qui présente une « double légitimité démocratique ». Juan Linz explique : « Le président, qui contrôle l'exécutif et est élu par le peuple [...], et une assemblée législative élue (qu'elle soit unicamérale ou bicamérale) jouissent tous les deux de la légitimité démocratique »³. Dans le contexte latino-américain, le caractère historique des relations État-citoyens a toutefois assuré à la présidence le pouvoir de surveiller étroitement, de contrôler et même de dissoudre les assemblées législatives élues. La nature et les exigences de la restructuration économique qui se produit aujourd'hui dans la région sous la pression de la mondialisation renforcent le pouvoir de la présidence au détriment des assemblées législatives élues et des autres structures de représentation politique.

Mondialisation, démocratie et représentation politique

La notion de mondialisation découle d'une « intensification des relations sociales à l'échelle mondiale qui fait que des localités éloignées se trouvent liées de telle manière que l'évolution de la situation locale est façonnée par des événements très lointains et vice versa »⁴. Même s'il est permis de faire remonter les débuts de la mondialisation à l'apparition de la Grande-Bretagne comme chef de file mondial des finances et

du commerce durant la deuxième moitié du XIX^e siècle, ce n'est qu'après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, avec l'apparition d'un système monétaire international à la conférence de Bretton Woods en juillet 1944, que les premiers éléments institutionnels et mécanismes de la mondialisation économique sont nés⁵. La création du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) reposait sur cet accord. L'effondrement de l'Union soviétique et du socialisme comme solution de rechange viable au capitalisme a stimulé encore davantage le processus de mondialisation qui domine aujourd'hui la façon dont les économies nationales sont conçues, organisées et gérées.

La mobilité des capitaux et la transnationalisation de l'appareil de l'État figurent parmi les principales expressions de la mondialisation économique. La mobilité des capitaux réduit la capacité qu'a l'État de maîtriser les forces économiques nationales. Le caractère transnational que prend l'appareil de l'État oblige les systèmes nationaux d'administration publique à servir d'intermédiaire entre des forces mondiales de plus en plus puissantes et des pressions et exigences internes actives, mais souvent inefficaces⁶. Ces deux phénomènes créent des tensions et des contradictions entre la notion libérale de l'État démocratique, qui met l'accent sur la « sensibilité » et la « responsabilité » internes, et les impératifs économiques du marché mondial. L'incapacité croissante dans laquelle l'État se trouve de répondre aux besoins et aux demandes de ses ressortissants donne lieu à une crise d'autorité.⁷

La mondialisation ne touche cependant pas toutes les sociétés de la même manière ni au même degré. Son incidence sur l'aptitude qu'ont les différentes sociétés à créer les conditions nécessaires à la démocratie varie selon la capacité des États à filtrer les pressions externes et à répondre aux demandes internes. Les notions traditionnelles de sociétés avancées et de sociétés en voie de développement sont utiles dans cette optique en ce sens qu'elles ne représentent pas simplement des catégories qui permettent de différencier les degrés d'avancement économique, mais aussi la capacité des institutions à créer, maintenir et perpétuer des relations démocratiques harmonieuses entre les citoyens et l'État.

En Amérique latine, étant donné son passé de dépendance étatique et la fragilité des droits du citoyen, la mondialisation tend à exacerber la capacité de l'État à agir indépendamment de la société. Cette tendance contribue, dans bien des pays de la région, à creuser le fossé entre l'administration et la population. Cela ne s'est que trop manifesté au cours des crises de stabilisation et d'adaptation des années 80 et 90. Nombre d'administrations latino-américaines ont négocié avec le FMI et la Banque mondiale pour obtenir de nouveaux crédits et rétablir leur solde extérieur pendant cette période. En contrepartie des nouveaux crédits reçus de ces organismes internationaux, les pays latino-américains s'engageaient à

réaliser diverses réformes économiques, politiques et institutionnelles de nature nettement néo-libérale. Ces réformes englobaient notamment l'ouverture des économies nationales à la concurrence internationale, la réduction de l'appareil de l'État, la diminution des services gouvernementaux (de la santé et de l'éducation surtout) et la privatisation. Les énormes coûts sociaux de cette réforme économique sont bien connus. Au cours des années 80, la proportion de la population qui vivait dans la pauvreté en Amérique latine est passée de 35 p. 100 à 41 p. 100. Malgré une faible amélioration entre 1990 et 1994, où cette proportion est retombée à 39 p. 100, plus de 200 millions de personnes vivent encore dans des conditions de pauvreté en Amérique latine. Cela signifie que « un ménage sur six en Amérique latine demeure incapable de subvenir à ses besoins nutritionnels, même s'il consacrait toutes ses maigres ressources à l'alimentation »⁸.

Il ne faudrait pas considérer les réformes économiques néo-libérales comme un phénomène temporaire, mais plutôt comme une transition historique vers un nouveau modèle de développement dans lequel les marchés jouent un rôle déterminant dans l'organisation des affaires économiques et sociales. La « décennie perdue » des années 80 était donc une période de transition vers un nouveau modèle de relations État-citoyens conditionnées par les exigences du marché mondial⁹. Il va sans dire que ce modèle laisse planer la possibilité de répercussions profondes sur l'avenir de la représentation démocratique dans la région.

Les courants actuels de réforme économique et politique en Amérique latine créent de grandes tensions et contradictions entre l'institutionnalisation des économies néo-libérales, à caractère *exclusif*, et les régimes politiques démocratiques, de nature *inclusive*.¹⁰ Ces tensions et contradictions découlent de l'influence limitée des partis politiques et des processus électoraux sur le cadre normatif dans lequel les grandes orientations, et surtout les politiques économiques, sont formulées et mises en œuvre dans les pays de la région. Ce cadre normatif est bien souvent imposé par les organismes internationaux sans tenir compte des besoins et des revendications des électeurs.

La démocratie électorale en Amérique latine permet donc à la population de choisir des gouvernements pour gérer des États qui sont le plus souvent astreints aux principes et aux valeurs du système économique international. Ces démocraties ne donnent pas toujours à la population la possibilité de conditionner et de déterminer les fonctions et les priorités de l'État.

Cette situation crée des conditions susceptibles de renforcer le pouvoir de la présidence au détriment des structures nationales et infranationales de représentation politique. La raison en est que l'influence des structures mondiales tend à isoler d'importants intervenants dans l'élaboration des grandes orientations de la turbulence et des pressions de la vie politique nationale¹¹. Catherine M. Conaghan explique, par exemple,

comment la tendance traditionnelle des présidents à passer outre au Congrès en Équateur « a été renforcée par les exigences de la crise économique et de l'endettement [...] Dans leurs efforts pour parer aux intervenants externes, les présidents et leur coterie de technocrates du corps exécutif cherchent à isoler les politiques économiques des pressions exercées par les partis, les législateurs et les groupes d'intérêt »¹².

La tendance qu'ont eue les présidents latino-américains à accroître leur domination des structures nationales de représentation politique pose un défi de taille à la consolidation des régimes démocratiques de la région. Elle crée des conditions dans lesquelles l'exécutif s'arroge des pouvoirs, ce qui se produit lorsqu'un « dirigeant élu concentre le pouvoir entre ses mains, ou celles de ses subordonnés, ou va même jusqu'à suspendre l'assemblée législative et à gouverner essentiellement par décrets. »¹³ En Amérique latine, l'exécutif s'appuie pour s'arroger des pouvoirs sur une notion de l'autorité politique qui repose sur la délégation des pouvoirs. Selon Guillermo O'Donnell, les démocraties fondées sur cette notion sont organisées autour d'une personnalité « impériale et plébiscitée qui, une fois élue, se sent habilitée à gouverner le pays comme bon lui semble ».¹⁴

Les dangers de l'échec démocratique

Le fossé historique qui sépare l'État des citoyens en Amérique latine et la tendance qu'a la mondialisation à le creuser constitue un obstacle énorme à la solidification des structures de représentation démocratique dans la région. Pour transcender les formes de démocratie fondées sur la délégation des pouvoirs et éviter les dangers du *superpresidencialismo*, les structures politiques latino-américaines doivent faciliter le développement de relations harmonieuses entre ceux qui prennent les décisions politiques et tracent les grandes orientations gouvernementales et ceux qui en subissent les conséquences. Cela exige, pour donner aux citoyens les moyens de conditionner les fonctions de l'État, un renforcement des structures de représentation politique.

Les assemblées législatives peuvent jouer un rôle fondamental pour donner naissance à une relation démocratique entre l'État et les citoyens en Amérique latine. La raison en est qu'elles jouissent de plus d'autonomie que l'exécutif face aux organismes économiques internationaux et aux pressions du marché mondial. En affirmant davantage leur autorité, c'est-à-dire en se donnant comme rôle de défendre vigoureusement les besoins de la société, les assemblées législatives peuvent devenir l'amarre qui tient les États de la région, dont le caractère transnational ne cesse de s'accroître, en contact avec les besoins et les revendications de la population. À défaut d'une telle relation, la vie politique et la représentation démocratiques risquent de perdre leur raison d'être, et les possibilités de consolidation des régimes démocratiques d'Amérique latine pourraient bien disparaître.

L'histoire nous a appris que, lorsque les structures démocratiques ne produisent pas des gouvernements attentifs au peuple, celui-ci se tourne ailleurs pour trouver des solutions.

Notes

1. David Held, « Democracy, the Nation-State and the Global System », dans *Political Theory Today*, sous la direction de David Held. Stanford : Stanford University Press, 1991.
2. Claudio Véliz, *The Centralist Tradition in Latin America*. Princeton : Princeton University Press, 1980.
3. Juan J. Linz, « Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference? » dans *The Failure of Presidential Democracy*, sous la direction de Juan J. Linz et d'Arturo Valenzuela. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994.
4. Anthony Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford : Stanford University Press, 1990.
5. Jeremy Mitchell, « The Nature and Government of the Global Economy », dans Anthony G. McGrew, Paul G. Lewis et al., *Global Politics : Globalization and the Nation State*. Cambridge : Polity Press, 1992.
6. Richard Simeon, « Globalization and the Canadian Nation-State », dans *Canada at Risk: Canadian Public Policy in the 1990's*, sous la direction de Bruce Doern et de Byrne B. Purchase. Ottawa : Institut C.D. Howe, Policy Study 13, 1991; Ventriss, Curtis, « The Internationalization of Public Administration and Public Policy : Implications for Teaching », *Policy Studies Review*, vol. 8 (été), 1989.
7. James N. Rosenau, « The Relocation of Authority in a Shrinking World », *Comparative Politics*, avril 1992.
8. CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), *Panorama social de l'Amérique latine 1996*. Santiago, Chili : Nations Unies, 1997.
9. CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes), *Transformación productiva con equidad*. Santiago, Chili : Nations Unies, 1990.
10. *Hacia un nuevo orden estatal en América latina : Veinte tesis sociopolíticas y un corolario*, sous la direction de Fernando Calderón et de Mario R. Dos Santos. Santiago, Chili : CLASCO et Fondo de Cultura Económica, 1991.
11. Lourdes Sola, « Heterodox Shock in Brazil : Tecnicos, Politicians, and Democracy », *Journal of Latin American Studies*, vol. 23, 1991.
12. Catherine M. Conaghan, « Loose Parties, "Floating" Politicians, and Institutional Stress : Presidentialism in Ecuador, 1979-1988 », sous la direction de Juan J. Linz et Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994.
13. Samuel P. Huntington, « Democracy for the Long Haul », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2, avril 1996.
14. Guillermo O'Donnell, « Illusions About Consolidation », *Journal of Democracy*, vol. 7, n° 2, avril 1996.