

# Le retour de **l'Amérique latine** sur la scène mondiale

**La consolidation des institutions démocratiques est essentielle au redressement de l'Amérique latine**

*Arturo Valenzuela*

DANS SON RAPPORT intitulé «*Re-pères pour le monde de demain*», une étude souvent citée sur les grandes tendances qui façonneront le monde de 2020, le Conseil national du renseignement des États-Unis arrive à la conclusion que le XXI<sup>e</sup> siècle sera le siècle de l'Asie, dans lequel l'Inde et la Chine seront devenues des puissances mondiales. Ce rapport, auquel ont contribué plus de 1.000 experts sur trois continents, mentionne à peine l'Amérique latine. Hormis le Canada et les États-Unis, et une référence occasionnelle à la puissance économique naissante du Brésil, les pays de l'hémisphère occidental au sud du Rio Grande semblent, une fois encore, marginalisés par la mondialisation inexorable et les mutations profondes qu'elle induit. En outre, selon de nombreux observateurs, les démocraties d'Amérique latine sont fragiles et manquent de dynamisme, et les réformes économiques n'ont pas réussi à amorcer une croissance forte, ni à réduire les écarts de revenu flagrants et sans égal sur aucun autre continent.

À mon sens, ce portrait de l'Amérique latine pêche par excès de pessimisme et fait peu de cas des progrès considérables accomplis ces vingt-cinq dernières années. Jusqu'aux années 80, la plupart des pays de la région étaient aux mains de régimes autoritaires répressifs qui étaient incapables de mettre en œuvre les réformes économiques et politiques de grande envergure qu'ils avaient promises en prenant le pouvoir à une époque marquée par la polarisation de la vie politique et des conflits ouverts. Des guerres civiles faisaient rage en Amérique centrale, tandis que la Colombie subissait le pouvoir croissant des cartels

internationaux de la drogue qui agissaient impunément en s'appuyant sur des groupes de rebelles armés. Des querelles frontalières menaçaient la paix internationale et les niveaux de vie baissèrent à la suite de la crise internationale de la dette.

L'impérialisme des régimes autoritaires et la fin de la Guerre froide expliquent en partie le retour soudain de gouvernements civils élus. De 1930 à 1980, 40 % des changements de gouvernement en Amérique latine ont fait suite à des coups d'État militaires. Ce chiffre a diminué de moitié pendant les années 80 avant de tomber à zéro après 1991, année du dernier coup d'État militaire classique, survenu en Haïti. Les démocraties historiques telles que le Chili et l'Uruguay ont retrouvé des gouvernements civils, et des pays où la tradition démocratique était faible ou inexistante, tels que la Bolivie, le Paraguay et la plupart des pays d'Amérique centrale, ont connu pour la première fois des transferts de pouvoir successifs conformes aux règles constitutionnelles. Enfin, le Mexique, dirigé de longue date par un parti unique, est devenu une démocratie pluraliste.

De nombreux observateurs ont commis l'erreur de croire que l'avènement de la démocratie entraînerait nécessairement la consolidation rapide des institutions et des procédures démocratiques. Comme l'a montré l'histoire de l'Amérique du Nord et de l'Europe, la consolidation de la démocratie est un processus long et difficile qui exige le renforcement des institutions formelles sur lesquelles reposent la bonne gouvernance et l'état de droit, ainsi que la mise en place d'organisations représentatives, telles que les partis politiques, pour établir le lien indispensable entre les citoyens et les organes dirigeants.



## Des démocraties fragiles

Depuis que la phase actuelle de gouvernement démocratique a commencé au début des années 80, quatorze présidents élus n'ont pas pu aller au terme de leur mandat constitutionnel. Cela montre à quel point la démocratie est fragile en Amérique latine. Quelles que soient les circonstances dans lesquelles ils ont quitté le pouvoir — qu'ils aient été destitués pour corruption, que leur mandat ait été écourté à la suite de fraudes électorales, ou qu'ils aient été chassés par des troubles sociaux consécutifs à la mise en œuvre de politiques d'austérité —, tous ces chefs d'État ont été affaiblis par un manque de soutien et l'absence de majorités parlementaires sur lesquelles s'appuyer pour gouverner. Dans les régimes présidentiels, la personnalisation de l'autorité rend le chef de l'exécutif particulièrement vulnérable. Les citoyens attendent du président qu'il résolve les problèmes du pays; s'il n'est pas à la hauteur, son remplacement est jugé impératif. Pourtant, même dans des démocraties fragiles comme la Bolivie, la démission du président n'a pas entraîné l'effondrement complet de l'ordre constitutionnel, ce qui a permis aux acteurs politiques de gérer la crise de la démocratie dans un climat démocratique. Cet apprentissage est en fait indispensable pour renforcer le pluralisme.

La consolidation de la démocratie repose sur quatre piliers : le renforcement des moyens de l'État, la responsabilisation, la représentation et la gouvernance. Par moyens de l'État, j'entends les institutions mêmes sur lesquelles repose la gouvernance, à savoir celles qui permettent d'assurer la prestation des services publics, le respect des règles et le maintien de l'ordre public. La responsabilisation suppose le plein respect de la primauté du droit, appuyée sur des normes transparentes qui s'appliquent à tous sans distinction. La représentation exige des systèmes électoraux qui soient fondamentalement justes et efficaces, ainsi que des partis politiques capables de porter les aspirations des citoyens. Enfin, la bonne gouvernance nécessite l'existence d'un pouvoir exécutif et d'un pouvoir législatif capables de traduire les préférences partisanes en des politiques efficaces, en s'appuyant sur une majorité ou sur une coalition viable.

C'est au Paraguay, dans les pays andins et en Haïti que la consolidation de la démocratie a été le plus difficile : neuf des quatorze présidents élus dans ces pays n'ont pu achever leur mandat. Le Venezuela, qui, comme la Colombie et le Costa Rica, n'a pas connu de régime autoritaire dans les années 60 et 70, est le seul pays où le processus de consolidation de la démocratie s'est nettement inversé. En revanche, le Mexique, les pays du Cône Sud (dont le Brésil) et les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes ont accompli des progrès surprenants. L'Argentine, où deux présidents sont partis prématurément au milieu d'une grave crise économique, semble être sortie d'affaires. On ne peut analyser l'évolution de l'Amérique latine sans souligner ces nets contrastes, le Chili faisant figure d'exception.

## La croissance ne répond pas aux attentes

Le passage à la démocratie s'est accompagné d'une stabilisation macroéconomique généralisée, de politiques d'ajustement structurel et de l'ouverture de l'économie au commerce international. Ces réformes ont permis de briser le cercle vicieux de la stagflation et contribué ainsi à la stabilisation budgétaire. Cet acquis n'a pas été remis en cause depuis, même lorsque le po-

pulisme a commencé à refaire surface. Pourtant, l'évolution de l'économie n'a pas répondu aux attentes : la croissance a marqué le pas ou produit des résultats inégaux qui, hormis au Chili, n'ont guère fait baisser les taux de pauvreté. Cela s'explique en partie par les chocs extérieurs, tels que la crise financière asiatique et le marasme économique engendré en Argentine par l'effondrement du système de la caisse d'émission.

Tout comme l'hypothèse d'une consolidation inexorable de la démocratie, celle d'un lien automatique entre l'ouverture de l'économie et le relèvement des niveaux de vie s'est avérée inadéquate. Les réformes découlant du Consensus de Washington sont des conditions nécessaires mais non suffisantes pour l'amélioration des résultats économiques. L'expérience de l'Amérique latine depuis une vingtaine d'années porte à penser que la qualité des quatre piliers cités (moyens de l'État, responsabilisation, représentation et gouvernance) — ou, de manière plus générale, la qualité des institutions et du processus de décision — est un facteur important pour la réalisation des objectifs économiques et sociaux.

Autrement dit, ce ne sont pas les réformes économiques du régime de Pinochet (dites «réformes de première génération»)

**«On ne peut pas dire que c'est la prospérité qui a permis à la démocratie de s'épanouir. C'est plutôt l'inverse qui s'est produit.»**

qui expliquent à elles seules que le Chili ait réussi à développer son économie tout en réduisant de moitié la pauvreté. C'est plutôt la solidité des institutions politiques en place — en particulier le haut degré de transparence et l'acceptation de la primauté du droit, ainsi que la vigueur et la discipline des partis qui ont su former des coalitions de gouvernement durables, capables de concevoir et d'appliquer des politiques publiques — qui a permis au pays de se distinguer.

Ainsi, on ne peut pas dire que c'est la prospérité qui a permis à la démocratie de s'épanouir. C'est plutôt l'inverse qui s'est produit : la qualité des institutions représentatives, la primauté du droit et la gouvernance démocratique sont des facteurs importants pour créer les conditions d'une croissance à long terme viable et équitable. L'Amérique latine doit s'attaquer aux graves problèmes de la pauvreté et des inégalités tout en devenant plus compétitive sur les marchés mondiaux. Cela suppose avant tout le renforcement et la consolidation des institutions démocratiques ainsi que la reconnaissance de la primauté du droit. ■

*Arturo Valenzuela est professeur d'administration publique et Directeur du Centre d'études latino-américaines à l'université de Georgetown. Il a été Assistant spécial du Président et Directeur principal pour les affaires interaméricaines au Conseil de sécurité nationale des États-Unis de 1999 à 2000.*

### Bibliographie :

National Intelligence Council, 2004, "Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council's 2020 Project" (Washington).