

Université Panthéon-Assas

École doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 13 octobre 2017

**Voter sans élire : le caractère antidémocratique de la
réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine,
1994-2016**



Université Panthéon-Assas

Universidad
Externado
de Colombia

Thèse de Doctorat / Octobre 2017

JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ

Sous la direction de PHILIPPE LAUVAUX

Membres du jury :

RENAUD BOURGET, maître de conférences à l'Université Paris I, rapporteur.

DOMINIQUE CHAGNOLLAUD DE SABOURET, professeur à l'Université Paris II.

BRUNO DAUGERON, professeur à l'Université Paris V, rapporteur.

SLOBODAN MILACIC, professeur émérite à l'Université de Bordeaux.



Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Les éléments de documentation recueillis dans cette thèse s'arrêtent en 2016.

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas pu voir le jour sans la solidarité de nombreuses personnes. Je tiens tout d'abord à remercier mes parents AURA MERCEDES et CARLOS MIGUEL pour leur affection permanente et leur confiance que je serais capable de terminer cette thèse lorsque j'en affrontais les inévitables difficultés. DIANA, RITA et VERÓNICA m'ont donné beaucoup de bonheur pendant les différentes étapes du processus de rédaction. Sans leur amour, mon esprit aurait travaillé dans le vide.

Le professeur PHILIPPE LAUVAUX, directeur de la thèse mais surtout un grand ami, a accompagné avec patience et générosité toutes les vicissitudes et les hésitations qui ont conduit à la thématique définitive de cette recherche. Son influence intellectuelle, indispensable pour quiconque aspire à comprendre les régimes politiques, se fait sentir tout au long du texte mais principalement dans la deuxième partie du travail, qui privilégie le réalisme face aux complaisances dans l'étude d'un objet aussi fuyant que la démocratie.

Mon projet doctoral a joui de l'appui permanent de l'Université Externado de Colombie et de la générosité de ses deux derniers recteurs, FERNANDO HINESTROSA et JUAN CARLOS HENAO. Il a également bénéficié du soutien financier fourni par la bourse du Programme d'Excellence Eiffel.

J'ai eu en outre la bonne fortune d'éveiller l'intérêt de plusieurs collègues sous différentes latitudes. Je tiens à remercier en particulier, pour leur accueil en tant que chercheur visiteur, PABLO PICCATO et TOM TREBAT de l'ILAS (*Institute of Latin American Studies*) à Columbia University ; EDUARDO BARBAROSCH de l'Université de Buenos Aires ; HÉCTOR FIX FIERRO et JORGE CARPIZO de l'IJ (*Instituto de Investigaciones Jurídicas*) à l'Université Nationale Autonome du Mexique, et CATHY HENKEL de l'Université de Cologne.

FRANCISCO GUTIERREZ, FELIPE REY et CESAR VALLEJO ont lu tous les trois ce travail avec une grande acuité et sans leurs observations ces idées auraient moins de

valeur. C'est grâce à la relecture de JOSEPH CHEER que ce texte est devenu plus fluide en français.

Pour terminer, j'aimerais saluer et remercier tous les autres interlocuteurs et lecteurs fortuits du contenu de ces lignes, qui se sont enrichies de l'attention qu'ils y ont portée. Et aussi, tout simplement, les personnes qui ont su me réchauffer de leur sourire ou avec les paroles adéquates dans les moments les plus difficiles.

Bogotá, le 19 août 2017.

Résumé :

Au cours des 22 dernières années, lorsque les présidents latino-américains au pouvoir ont aspiré à se faire réélire, ils y sont toujours arrivés à moins que leur pays ne connaisse une débâcle économique. Entre 1994 et 2016, dans les 18 démocraties qui composent l'ensemble appelé « Amérique latine », il y a eu 21 tentatives de réélection présidentielle immédiate dont 20 furent couronnées de succès. La seule exception à cette tendance électorale s'est présentée en République Dominicaine en 2004, lorsque le président HIPÓLITO MEJÍA a perdu la réélection car son pays était plongé dans une profonde crise économique. L'interprétation de ces données indique que l'autorisation de la réélection présidentielle consécutive a annulé dans la région la compétitivité électorale, qui est une des conditions fondamentales pour que la démocratie puisse exister. La principale cause de ce phénomène antidémocratique est l'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales, qui fait du chef d'État qui aspire à être réélu un candidat invincible à cause des ressources exorbitantes dont il dispose pour manipuler le résultat des élections. On peut en outre constater une corrélation entre autorisation de la réélection présidentielle immédiate et détérioration progressive de la qualité de la démocratie au cours des deuxièmes et troisièmes mandats du même président, selon le « Electoral Democracy Index ». En définitive, la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine constitue un poison pour la démocratie qu'il convient de proscrire de manière renforcée dans les textes constitutionnels, par le biais de clauses immuables qui puissent garantir l'alternance dans l'exercice du pouvoir présidentiel.

Descripteurs : Amérique latine – Clauses immuables – Colombie – Démocratie – Élections – Équilibre des pouvoirs – Comportement électoral – Présidentialisme – Réélection présidentielle – Régimes politiques – Théorie démocratique

Title and Abstract:

Voting without Electing: The Antidemocratic Effect of Immediate Presidential Reelection in Latin America, 1994-2016.

In the last 22 years, whenever Latin American presidents in office sought reelection they always achieved it save in cases of national economic collapse. Between 1994 and 2016, in the 18 democracies that make up the cluster denominated “Latin America”, 21 immediate presidential reelections were attempted out of which 20 resulted in success. The only exception to this electoral pattern took place in Dominican Republic, when in 2004 president HIPÓLITO MEJÍA lost his reelection amidst a profound economic crisis. The interpretation of this data indicates that the exercise of consecutive presidential reelections in the region has ruined electoral competitiveness, which is one of the basic preconditions for the existence of democracy. The chief cause of this antidemocratic phenomenon is the abuse of presidential power for electoral gain, which turns the head of State seeking reelection into an invincible candidate because of the exorbitant amount of resources that he has at his disposal to manipulate electoral results. There is also a correlation between the exercise of immediate presidential reelections and the progressive deterioration of democratic quality during the second and third terms of reelected presidents, as noted by the “Electoral Democracy Index”. In sum, the practice of consecutive presidential reelection in Latin America is a poison for democracy that is advisable to proscribe in a reinforced manner in constitutional texts, by means of eternity clauses that guarantee alternation in the exercise of presidential power.

Keywords: Balance of Power – Colombia – Democracy – Elections – Electoral Behavior – Eternity Clauses — Latin America – Presidentialism – Presidential Reelection – Political Regimes– Democratic Theory

Principales abréviations et acronymes

Arr. : Arrêté

Art. : Article

Cit. : Citation

CEPAL : Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Cf. : Reportez-vous-à

DANE : Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Dir. : Direction

éd. : Édition

ED : Enquête délibérative

FCE : Fondo de Cultura Económica

Ibid. : *Ibidem* (au même endroit)

in : Dans

LGDJ : Librairie générale de droit et de jurisprudence

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development

OIT : Organisation internationale du travail

OXFAM : Oxford Committee for Famine Relief

op. cit. : Dans l'ouvrage cité

p. : page

PIB : Produit intérieur brut

PNUD: Programme de Nations unies pour le développement

PTC: Programmes de transfert monétaire conditionnel

PUF : Presses universitaires de France

Rapp. : Rapport

RFD const. : Revue française de droit constitutionnel

RDP : Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger

RF sc. pol. : Revue française de science politique

RPA : Réélection présidentielle alternée

RPI : Réélection présidentielle immédiate

RPP : Réélection présidentielle prohibée

RPSL : Réélection présidentielle sans limites

SSRN : Social Science Research Network

t. : Tome

UNAM : Universidad Nacional Autónoma de México

UEC : Universidad Externado de Colombia

UNDP : United Nations Development Programme

V. : Voir

Vol. : Volume

« Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely ».
(Le pouvoir tend à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument)

JOHN EMERICH EDWARD DALBERG-ACTON

« C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser (...) Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

CHARLES LOUIS DE SECONDAT DE LA BREDE (MONTESQUIEU)

« Ambition must be made to counteract ambition ».
(L'ambition doit exister pour contrecarrer l'ambition)

THE FEDERALIST 51

« The mere fact that people vote need not mean that they have the power to elect ».
(Le seul fait que le peuple puisse voter ne signifie pas qu'il ait le pouvoir d'élire).

ADAM PRZEWORSKI

Sommaire

<i>Introduction</i>	12
<i>Première Partie. Ce que dit la théorie</i>	68
Chapitre 1. En faveur de la réélection	69
Chapitre 2. Contre la réélection	96
<i>Deuxième Partie. Réélection présidentielle et démocratie</i>	150
Chapitre 1. Le besoin de dévoiler	152
Chapitre 2. Le crédo démocratique séculier	157
Chapitre 3. Quelle démocratie? Maximalisme idéaliste Vs. Minimalisme réaliste	188
Chapitre 4. Les problèmes théoriques du maximalisme démocratique	205
Chapitre 5. Les problèmes empiriques du maximalisme démocratique	246
Chapitre 6. La « démocratisation de la pensée »	275
Chapitre 7. Un portrait minime mais réaliste	285
Chapitre 8. Incertitude du résultat électoral et alternance au pouvoir en tant qu'éléments essentiels de la procédure démocratique	293
Chapitre 9. Que faire avec la démocratie?	296
<i>Troisième Partie. Ce que la pratique nous enseigne</i>	300
Chapitre 1. La fin de la « fin de l'histoire »	301
Chapitre 2. Inversion de la tradition anti-réélection dans le modèle présidentiel latino-américain	315
Chapitre 3. Typologie de la réélection présidentielle en Amérique Latine	334
Chapitre 4. Des coups d'État démocratiques?	339
Chapitre 5. La réélection présidentielle en Colombie	351
Chapitre 6. Le piège de la popularité	386
Chapitre 7. Normalisation de la manipulation électorale : 28 réélections réussies en 22 ans.	392
<i>Épilogue : Que faire avec la réélection présidentielle immédiate ?</i>	398

Index des tableaux et des graphiques

- ✓ Tableau 1. Tentatives de réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016. Taux de succès : 95% (19 tentatives de réélection sur 20) (p. 21)
- ✓ Tableau 2. Périodes des présidents qui ont répété leur mandat dans les pays qui autorisent la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine (p. 35)
- ✓ Tableau 3. Réélections présidentielles immédiates tentées en France pendant la V^{ème} République, 1958-2017. Taux de succès : 60% (3 tentatives de réélection sur 5) (p. 54)
- ✓ Tableau 4. Réélections présidentielles immédiates tentées aux États-Unis, 1900-2015. Taux de succès : 73.68% (14 tentatives de réélection sur 19) (p. 57)
- ✓ Tableau 5. Coût et couverture des PTC dans les pays d'Amérique Latine qui ont eu la RPI (p. 127)
- ✓ Tableau 6. Satisfaction concernant la démocratie et participation électorale en Colombie, 2014 (p. 195)
- ✓ Tableau 7. Préférences idéologiques pour des groupes démographiques de taille égale (p. 198)
- ✓ Tableau 8. Typologie graduée du mandat (p. 233)
- ✓ Tableau 9. Effets de l'enquête de délibération sur le crime en Grande Bretagne (1994) (p. 241)
- ✓ Tableau 10. Démocraties électorales dans le monde (p. 311)
- ✓ Tableau 11. Modalités de réélection présidentielle en Amérique Latine (p. 337)
- ✓ Tableau 12. Réélection présidentielle dans les Constitutions de la Colombie, 1821-2016 (p. 354)
- ✓ Tableau 13. Présidents pendant plus d'un mandat en Colombie, 1819-2016 (p. 360)
- ✓ Tableau 14. Réélections présidentielles alternées réussies en Amérique Latine, 1993-2016 (p. 397)

- ✓ Graphique 1. Qualité de la démocratie électorale dans les pays d'Amérique Latine qui autorisent la réélection présidentielle immédiate (1994-2015), sauf République dominicaine (p. 34).
- ✓ Graphique 2. Qualité de la démocratie électorale en République dominicaine (1986-2014) (p. 36)
- ✓ Graphique 3. La Sainte Trinité Démocratique (p. 168)
- ✓ Graphique 4. La « sagesse des multitudes » (p. 216)
- ✓ Graphique 5. Démocratie et terrorisme d'État en Colombie selon les indicateurs internationaux (p. 273)
- ✓ Graphique 6. Courbe de popularité du président Juan Manuel Santos, 2010-2016 (p. 390)

- ✓ Carte 1. Modalités de réélection par pays en Amérique Latine (p. 338)

Introduction

Cette thèse de doctorat tend à démontrer une hypothèse qui, à première vue, semble difficile à croire : que l'autorisation de la réélection présidentielle immédiate, dans le contexte des régimes présidentielistes latino-américains, au lieu de permettre que le peuple décide de récompenser seulement les bons présidents en les maintenant au pouvoir, assure leur triomphe aux élections indépendamment du fait que leur gestion a été bonne ou mauvaise.

Pendant les deux dernières décennies, la possibilité que le président en exercice puisse aspirer à la réélection consécutive a annulé la compétition électorale lors des élections en Amérique Latine et, par conséquent, elle a transformé la figure de la réélection présidentielle immédiate en une pratique antidémocratique qui permet aux chefs d'État de manipuler le résultat des élections pour s'incruster au pouvoir.

Toute compétition électorale se décide sur la base de la disponibilité des moyens entre ceux qui luttent pour le pouvoir politique. Nous voulons dire ainsi que les élections populaires ne sont pas gagnées par « le meilleur candidat », et encore moins par « la meilleure proposition de gouvernement », mais plutôt par la personne qui saura mobiliser la plus grande quantité de ressources pour induire un comportement spécifique de la part des électeurs : le vote en sa faveur, phénomène multi causal mais principalement économique¹.

¹ En 1978, EDWARD TUFTE a écrit : « Lorsque l'on pense à l'économie, on pense aux élections ; lorsque l'on pense aux élections, on pense à l'économie » (E. TUFTE, *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978, p. 65). Ce n'est pas une coïncidence que l'ouvrage séminal d'ANTHONY DOWNS (*An Economic Theory of Democracy*) soit, soixante ans après sa parution, le plus cité dans le *Handbook of Political Science* (Voir P. LEHINGUE, *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, Paris, La Découverte, 2011, p. 185). Nous sommes conscients de n'avoir rien dit de nouveau jusqu'ici en termes théoriques, puisque l'une des limites structurelles du modèle démocratique, détecté de bonne heure par PLATON, c'est son incapacité à garantir l'élection de gouvernants compétents et *a fortiori* la prise de bonnes décisions. L'aspect novateur de notre analyse, comme on pourra le voir *in extenso*, c'est de démontrer que l'autorisation de la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine assure le triomphe du président au pouvoir à cause des ressources dont il dispose, indépendamment de la qualité de son gouvernement.

Bien que l'avantage structurel des présidents qui sont en compétition pour se maintenir au pouvoir face aux autres candidats ait constitué un problème historique de la démocratie électorale, qui a même déjà été quantifié², dans le cas de l'Amérique Latine cette inégalité devient extrême puisque le président dispose d'une quantité exorbitante de ressources de différents types (politiques, économiques, clientélistes, paternalistes, bureaucratiques et médiatiques) qui lui garantissent d'avance la victoire face aux candidats « challengeurs ».

Dans d'autres contextes où le chef de l'État est aussi élu par un vote populaire, comme le régime présidentiel aux États-Unis et le régime de présidentielisme majoritaire en France, bien que le président qui est en compétition pour la réélection conserve un avantage sur les autres candidats (leur taux de succès pour la réélection est de 73% et 60% respectivement³), l'inégalité est significativement moindre parce que le dirigeant au pouvoir mobilise moins de ressources que ses pairs latino-américains, et un système de partis moins fragmenté, généralement divisé en deux grands blocs de préférences électorales (démocrates/républicains, gauche/droite) favorise la compétition.

En Amérique Latine, en revanche, la réélection immédiate pendant la période étudiée (1994-2016) a présenté une effectivité scandaleuse de 100% quand on exclut les hypothèses d'effondrement économique. Et elle a été en outre associée à un délabrement progressif de la démocratie (enregistré par les indices de qualité démocratique) pendant les deuxièmes et troisièmes mandats du président qui s'es installé au pouvoir.

² A. PRZEWORSKI (*Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Édit. Siglo XXI Editores, 2010, p. 194) a établi que le taux mondial d'effectivité des tentatives de réélection présidentielle immédiate est de 79% : 2.103 cas sur 2.648 dans lesquels le président en exercice a gagné les élections. Autrement dit, la possibilité de triomphe a été de 4 contre 1. Il faut toutefois préciser que, pour l'auteur, un président « en exercice » n'est pas nécessairement la même personne, mais qu'il peut être un « membre du même parti ou un successeur désigné d'une quelconque autre manière » (p. 193).

³ Voir *infra* les calculs dans la section V de cette introduction.

I. LA FIN DE LA TRADITION ANTI-RÉÉLECTIONNISTE

Cela fait déjà plus d'une décennie que CAREY⁴, en établissant un bilan historique du débat sur la réélection présidentielle en Amérique Latine, nous a avertis que le problème majeur pour progresser dans l'analyse était le « manque relatif d'expérience » pour valider l'arsenal des arguments présentés aussi bien en faveur qu'à l'encontre de cette institution. À cette époque, nous pouvions commencer à observer dans la région une tendance à la levée de l'interdiction caractéristique, jusqu'alors, du modèle présidentieliste latino-américain, et qui était faite aux chefs d'État d'aspirer à être réélus immédiatement à la fin de leur mandat. Le Pérou (1993), l'Argentine (1994), le Brésil (1996) et le Vénézuéla (1999) autorisèrent, avant la fin du mandat de leurs présidents, la possibilité qu'ils se présentent de manière consécutive aux joutes électorales. Dans les quatre cas mentionnés, les mandataires en exercice, dans l'ordre : ALBERTO FUJIMORI, CARLOS MENEM, FERNANDO CARDOSO et HUGO CHÁVEZ purent disposer de l'appui populaire ou de celui du Congrès pour lancer les réformes constitutionnelles qui leur permirent par la suite d'être facilement réélus – au premier tour – pour le mandat suivant⁵.

En 1990, avant que ne commence au Pérou trois ans plus tard la vague réformiste en faveur de la réélection⁶, la République Dominicaine et le Nicaragua étaient les deux seules démocraties latino-américaines qui autorisaient la *réélection présidentielle immédiate* (appelée ci-après « RPI »). Jusqu'alors, la tradition anti-réélectionniste bien

⁴ J. CAREY, The Reelection Debate in Latin America, *Latin American Politics and Society*, 45, n° 1 (2003), p. 127.

⁵ FUJIMORI a été réélu en 1995 avec 64% des voix ; MENEM a gagné au premier tour en 1995 avec 49,94% des suffrages, car en Argentine il suffit d'obtenir plus de 45% des voix pour être proclamé président au premier tour ; CARDOSO a été réélu en 1998 avec 53% des suffrages ; CHAVEZ a obtenu son second mandat en 2000 avec 59,67% des voix.

⁶ Cette circonstance historique, soit dit en passant, justifie le choix de l'année 1994 comme point de départ pour la période étudiée. C'est la raison pour laquelle je n'inclus pas dans les calculs statistiques le cas de la réélection immédiate ratée de DANIEL ORTEGA en 1990. L'anomalie du Nicaragua peut être toutefois facilement comprise du fait de la situation de crise généralisée dans le pays, due pour une bonne part à des chocs externes : climat de guerre international, opposition antisandiniste des États-Unis et leur appui aux groupes insurgés *Contra*, une « économie de guerre et de subsistance » caractérisée par des mesures gouvernementales impopulaires pour contenir les dépenses publiques, et par l'hyperinflation qui a détruit l'appareil de production, facteurs aggravés en plus par les dommages provoqués par la tornade *Joan* l'année précédente. Tout cet ensemble de faits négatifs exceptionnels explique que le *Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)* [Front Sandiniste de Libération Nationale], dirigé par ORTEGA, n'ait pas réussi à se maintenir au pouvoir.

enracinée dans la région répondait à un besoin d'équilibre institutionnel, besoin clairement identifié par les constituants dont l'objectif principal était de limiter le « césarisme présidentiel »⁷ qui a caractérisé les régimes politiques d'Amérique Latine. Un chercheur Français travaillant sur le modèle présidentieliste écrivait, dans les années soixante, que la *règle de la non-réélection* cherchait à « réduire l'arbitraire dans l'exercice du pouvoir et à préserver les fondements de la démocratie, en limitant sévèrement dans sa durée l'autorité présidentielle »⁸. L'interdiction de la réélection présidentielle en est même arrivée à être considérée comme un élément « consubstantiel » du présidentielisme latino-américain par LINZ⁹, qui cependant incluait la « règle de non-renouvellement des mandats » dans le catalogue des défauts intrinsèques du modèle présidentieliste.

En Colombie, lorsqu'on a commencé à discuter de la convenance d'autoriser la RPI pendant le premier mandat d'ÁLVARO URIBE (2002-2006), ont été publiés deux livres qui reprenaient les arguments utilisés traditionnellement aussi bien pour la justifier que pour la déconseiller. Du côté des partisans de la RPI, on a rappelé qu'il serait anti-démocratique d'empêcher « que le peuple décide »¹⁰ de renouveler le mandat d'un président compétent afin de pouvoir donner, ainsi, une continuité aux bonnes politiques. Du côté opposé, on a lancé un avertissement sur le danger que représentait pour la démocratie l'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales, sur l'inconvénient de faire passer le culte des personnalités au-dessus des institutions, et sur la transformation du régime politique que produirait le double mandat présidentiel consécutif, en particulier pour ce qui concerne la nature des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif¹¹. Un auteur en est même arrivé à l'ingénuité extrême d'affirmer que l'introduction de la RPI serait une

⁷ A. VÁSQUEZ CARRIZOSA, *El poder presidencial en Colombia*, Bogotá, Ed. Enrique Dobry, 1979.

⁸ J. LAMBERT, La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de l'Amérique latine, *RF sc. pol*, XIII, n° 3 (1963), p. 594.

⁹ J. LINZ, Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? in *The Failure of Presidential Democracy* (Dir. J. LINZ et A. VALENZUELA), vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, p. 3-87.

¹⁰ J. GAVIRIA, *Reelección. Que el pueblo decida*, Bogotá, Planeta, 2004.

¹¹ Cf. J. CASTRO, *Posdata a la reelección*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2005 et J. CASTRO, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta, 2004.

réforme « inoffensive »¹². Toutefois, à ce moment-là, le débat académique s'est simplement limité à des spéculations du fait de l'impossibilité de pouvoir confronter la théorie à la pratique. Bien entendu, il était trop tôt pour comprendre, dans toute sa complexité, l'impact réel de la réélection présidentielle consécutive en le comparant avec l'évidence.

La présente étude naît de la possibilité actuelle (et du besoin qui en découle) de procéder à une évaluation, fondée sur des faits et non plus seulement sur des arguments, des conséquences de la RPI sur l'expérience politique latino-américaine. C'est pourquoi elle cherche à dépasser le simple raisonnement logico-spéculatif qui a primé jusqu'à maintenant dans la plupart des études sur ce sujet, et à s'inscrire dans un modèle de connaissance empirique. Ce qui veut dire que notre recherche, bien qu'elle soit également *théorique* du fait de la formulation inévitable de généralisations auxquelles elle en arrive, est enracinée et vérifiable dans l'expérience.

Les effets de la réélection présidentielle sur la démocratie sont complexes et profonds pour tout type de régime politique, mais ils sont particulièrement importants pour le modèle présidentiel latino-américain qui est déjà en lui-même fortement déséquilibré en faveur du Président. La discussion sur la réélection présidentielle a joué un important rôle historique dans tout le continent américain, et elle a servi aussi bien de sujet pour des débats intellectuels enflammés que de détonateur pour les scandales et les crises politiques les plus graves. La question de la réélection présidentielle était déjà présente au moment de la naissance des États-Unis en tant que nation, où le sujet a été abordé très tôt par les *Pères Fondateurs*, parmi lesquels il y a eu rapidement des opposants aussi importants que MADISON et des défenseurs acharnés tels que HAMILTON. Par la suite, lors du scandale politique américain le plus retentissant de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, la lutte à tout prix pour la réélection présidentielle immédiate a de nouveau braqué les projecteurs de la presse mondiale sur ce problème. Il faut se souvenir que le *Watergate* a éclaté suite au fait que quatre agents de la CIA furent surpris et arrêtés en compagnie du directeur de la sécurité du " Comité pour la réélection de NIXON ", pour avoir pénétré illégalement au siège du Comité National du Parti Démocrate à Washington le 17 juin 1972. Plus tard, les enquêtes démontrèrent que l'espionnage téléphonique à l'encontre du parti d'opposition

¹² J. CUERVO, La reelección de Uribe es inocua, *Revista Zero*, n° 15 (juillet-décembre 2005), p. 64-69.

avait été planifié au plus haut niveau par le Comité pour la Réélection du Président et avec l'appui de RICHARD NIXON lui-même, qui s'est finalement vu obligé de démissionner le 8 août 1974, devenant ainsi le seul président des États-Unis à avoir renoncé à son poste, tout cela *par la faute* de la réélection, pourrait-on dire.

La même importance de la réélection présidentielle se présenta dans les nouvelles républiques latino-américaines après la lutte pour l'Indépendance au cours des processus d'élaboration des constitutions qui s'ensuivirent, et dont le Libérateur SIMÓN BOLÍVAR fut, en 1819, alternativement et à sa convenance, l'un des détracteurs au moment où la Constitution du Venezuela était débattue et, sept ans plus tard, son principal défenseur, avec la *présidence à vie* qu'il établit en Bolivie en 1826. En 1876, au Mexique, la campagne contre la réélection porta PORFIRIO DÍAZ à la présidence, pour ensuite le faire renverser en 1910 lorsque FRANCISCO MADERO la transforma en bannière de la révolution mexicaine dont le slogan fut « un suffrage efficace, non à la réélection »¹³, interdiction qui fut inscrite dans la Constitution de Querétaro comme un principe de précaution contre la pérennité de l'exécutif au pouvoir. Dans le cas de la Colombie, plusieurs historiens soutiennent même que ce débat sur l'opportunité de la réélection présidentielle a entraîné la création des deux partis politiques traditionnels¹⁴.

La discussion sur la réélection présidentielle est souvent présente dans des épisodes de rupture de l'ordre démocratique : nombreuses sont les occasions où l'ambition pour la réélection a provoqué des coups d'État. Perpétrés parfois par des présidents qui ont voulu se perpétuer au pouvoir sans y parvenir par la voie institutionnelle, comme c'est le cas du *coup d'État contre lui-même* du président FUJIMORI en 1992 qui, de manière anticonstitutionnelle, décréta la dissolution du Congrès, ce qui lui permit de lancer l'initiative de rédaction d'une nouvelle Constitution qui autorisa la RPI au Pérou en 1993 ; et parfois par ceux qui ont choisi les voies de fait devant la menace de perpétuation du président élu, c'est-à-dire en réponse à la possibilité d'instauration de la RPI, comme cela s'est produit au Honduras en 2009, face aux intentions anticonstitutionnelles du président MANUEL ZELAYA d'obtenir sa réélection, ce qui déboucha sur une prise illégitime du

¹³ L. ANAYA, *Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y en un tabú social*, *Historia Mexicana*, n° 2 (2004), p. 365-403.

¹⁴ J. CASTRO, *Juicio a la reelección*, *op. cit.*, p. 31.

pouvoir par ceux qui avaient des raisons de s'opposer à ce que la Constitution hondurienne soit réformée dans un sens interdit de toute évidence par ses clauses extrêmement strictes, et bien qu'appartenant au même parti politique que le chef de l'État.

II. EFFETS NEGATIFS DE LA REELECTION PRESIDENTIELLE IMMEDIATE

Les données disponibles aujourd'hui nous permettent de faire un bilan négatif exhaustif de la manière presque automatique dont les présidents latino-américains sont réélus consécutivement, malgré même leur mauvaise gestion, souvent désastreuse. Il existe de nombreuses preuves pour tirer plusieurs conclusions sur *l'impact de la réélection présidentielle consécutive* en Amérique Latine. Les trois principales conséquences indésirables de la RPI dans la région sont : la consécration considérable de l'agenda du gouvernement aux velléités de la popularité, l'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales (qui transforme la réélection consécutive en une institution antidémocratique) et l'altération du régime politique dans au moins quatre sens négatifs que nous exposerons ci-après. Dans le cas colombien, ces affirmations sont plus que de simples *thèses* ou des « idées soutenues par des raisonnements ». Ce sont des faits réels qui peuvent être prouvés.

1. *La RPI a des effets négatifs sur la dynamique de production des politiques publiques puisqu'elle transforme le président en otage des sondages.* Le chef d'État récemment élu devient depuis son investiture un « président-candidat », dans un cadre où les sondages agissent comme un diagnostic périodique de ses possibilités électorales et qui dégénèrent par conséquent en une incitation perverse du chef de l'État à privilégier, dans son agenda, la popularité plutôt que la bonne gouvernance, deux pratiques souvent difficiles à concilier. Les réformes nécessaires pour éliminer des privilèges contrarient souvent les intérêts de groupes puissants qui ont la capacité médiatique de faire une opposition efficace ayant un impact important sur l'opinion publique, opposition même fondée sur des mensonges, et dont le coût politique est la chute dans les sondages du dirigeant en place.

La subordination des présidents à leur popularité redéfinit la dynamique du régime politique, qui entre dans le jeu de “ l’État d’opinion ” dans lequel la qualité des décisions du gouvernement n’est pas mesurée par des indicateurs rationnels de gestion, mais plutôt par la sympathie populaire qu’elles suscitent, laquelle est à son tour influencée par deux secteurs de milieux d’affaires spécifiques : les instituts de sondages et les médias, en définitive, le *business* de l’opinion publique.

Dans ce contexte politique médiatisé qui pourrait avoir pour nom la « présidence médiatique », celui qui informe et qui fait le sondage est celui qui élit et, *a fortiori*, celui qui réélit. Par conséquent, le chef de l’État cherche à s’assurer, par tous les moyens, l’appui de ces deux secteurs et les options qu’il a, pour ce faire, oscillent entre deux extrêmes, les deux étant aussi nocifs pour la vie politique : l’octroi aux conglomérats des média de toute sorte de bénéfices afin qu’ils déforment l’information en sa faveur et, à défaut, le bâillonnement des médias qui peut aller du harcèlement contre la presse indépendante, même au moyen de lois de censure destinées à réduire à néant les possibilités de critique et de désaccord, jusqu’à la fermeture et à l’étatisation des média privés afin qu’ils intègrent l’appareil de propagande de l’État (la triple présidence de CORREA en Équateur et le projet *chaviste* au Venezuela en sont de bons exemples).

L’augmentation de la subordination du président à sa popularité provoque un délabrement de l’autonomie présidentielle face au thermomètre des enquêtes. Aussi bien les périodes favorables à l’image que les « crises de popularité » présidentielle, fabriquées alternativement par des média amis ou hostiles et par l’opposition, sans attacher en général beaucoup d’importance aux indicateurs réels de gestion, montrent que le jeu pour s’attirer les faveurs de l’opinion publique répond à des paramètres complémentaires et souvent totalement différents de ceux de la qualité du gouvernement.

Tout cela selon le nouveau paradigme de « l’État d’opinion » encouragé par l’ancien président ÁLVARO URIBE en Colombie au cours de ses deux mandats (2002-2010). Un État dans lequel, selon ses propres termes, « l’instance judiciaire peut céder la place à l’instance des gens » et où « la gouvernabilité dépend finalement de ce que l’opinion – qui est le reflet de ceux qui intègrent l’État : les membres du peuple – peut

éventuellement percevoir et sentir »¹⁵. En définitive, comme URIBE le préciserait plus tard, l'avènement de l'*État d'Opinion* supposerait l'annulation de l'État de Droit et du principe de légalité, c'est-à-dire, la soumission de la loi à la volonté du peuple mesurée par les sondages et par la popularité des politiques (exactement le contraire de ce qui se produit dans les autres démocraties, où la soumission du citoyen au droit est le signe premier de civilisation) :

La Colombie est un État de droit, mais beaucoup plus que cela, c'est un État d'opinion. Ici, le Président ne détermine pas le contenu des lois, le Congrès le fait difficilement, ces lois sont déterminées par l'opinion¹⁶.

2. *La RPI favorise l'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales et annule, par conséquent, la compétition démocratique.* En raison de l'énorme quantité de ressources politiques, bureaucratiques, économiques, paternalistes et médiatiques dont il dispose en sa qualité de chef du pouvoir exécutif, le président-candidat possède un énorme avantage dans la course électorale, qui lui garantit pratiquement le succès aux élections, sauf en cas d'effondrement de l'économie ou de crise généralisée. Cette situation se traduit par un déficit démocratique du système politique, qui ne peut plus garantir le principe inéluctable de l'alternance au sommet du pouvoir à cause de la non-existence d'une réelle incertitude sur les résultats des « joutes » électorales qui, dans ces conditions, perdent leur raison d'être.

Les résultats électoraux des vingt deux dernières années (1994-2016) dans toute l'Amérique Latine sont la preuve de cette deuxième conséquence négative de la RPI, de *l'avantage exorbitant du président-candidat en vertu de l'abus de pouvoir qui assure son succès systématique aux élections.* Le support factuel de cette affirmation est concluant puisque dans les sept pays de l'Amérique Latine continentale qui permettent aujourd'hui la RPI (l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Nicaragua, la République Dominicaine et le Venezuela) et dans ceux qui l'ont autorisée à un certain moment (la Colombie 2004-2015, le Pérou 1993-2000, la République Dominicaine 2002-2009), 14

¹⁵ C. PAREDES, *Referendo reeleccionista: El Estado de Derecho prevaleció sobre el 'Estado de Opinión'*. Reportaje sobre cómo nació y murió el referendo que buscaba la segunda reelección presidencial de Álvaro Uribe, Thèse, Medellín, Universidad de Antioquia, 2010, p. 102.

¹⁶ Discours prononcé par ÁLVARO URIBE lors d'une cérémonie militaire le 22 mai 2009.

présidents sur les 15 qui ont décidé de se lancer dans la réélection consécutive lors de 21 élections¹⁷ qui ont été réalisées entre 1994 et 2016, ont remporté 20 fois un succès sans difficultés. Comme le montre le *Tableau 1*, le seul président en exercice qui a perdu la réélection fut HIPÓLITO MEJÍA en 2004 en raison de la pire des crises économiques vécue par la République Dominicaine au cours de son histoire.

Tableau 1. Tentatives de réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016. Taux de succès : 95.2% (20 sur 21 tentatives de réélection)

ANNÉE DE L'ÉLECTION	PAYS	PRÉSIDENT-CANDIDAT	1 ^{er} TOUR	2 nd TOUR	DURÉE DU MANDAT
1995 (Avril)	Pérou	Alberto Fujimori	64.42%		1995-2000
1995 (Mai)	Argentine	Carlos Menem	49.94%		1995-1999
1998 (Octobre)	Brésil	Fernando Cardoso	53.06%		1999-2003
2000 (Mai)	Pérou	Alberto Fujimori	49.87%	74,3%	2000-2005 (le 19 Novembre 2000 Fujimori a démissionné de la présidence)
2000 (Juillet)	Venezuela	Hugo Chávez	59.76%		2001-2007
2004 (Mai)	République Dominicaine	Hipólito Mejía	33.65%		2004-2008 (il a été battu par Leonel Fernández avec 57,11%)
2006 (Mai)	Colombie	Álvaro Uribe	62.35%		2006-2010
2006 (Octobre)	Brésil	Lula da Silva	48.61%	60.83%	2007-2011
2006 (Décembre)	Venezuela	Hugo Chávez	62.84%		2007-2013
2008 (Mai)	République Dominicaine	Leonel Fernández	53.83%		2008-2012
2009 (Avril)	Équateur	Rafael Correa	51.99%		2009-2013
2009 (Décembre)	Bolivie	Evo Morales	64.22%		2010-2014
2011 (Octobre)	Argentine	Cristina Fernández	54.11%		2011-2015
2011 (Novembre)	Nicaragua	Daniel Ortega	62.66%		2011-2016
2012 (Octobre)	Venezuela	Hugo Chávez	55.07%		2013-2019 (Chavez est décédé le 5 Mars 2013)
2013 (Février)	Équateur	Rafael Correa	57.17%		2013-2017
2014 (Juin)	Colombie	Juan Manuel Santos	25.69%	50.95%	2014-2018
2014 (Octobre)	Bolivie	Evo Morales	61.04%		2014-2019

¹⁷ Au cours des dernières années, le seul président qui ne s'est pas lancé dans la réélection immédiate bien qu'ayant toutes les possibilités de le faire a été NESTOR KIRCHNER, qui a préféré « passer le flambeau » en 2007 à sa femme CRISTINA, qui a été réélue pour la période 2011-2015.

2014 (Octobre)	Brésil	Dilma Rousseff	41.59%	51.64%	2014-2018
2016 (Mai)	République Dominicaine	Danilo Medina	61.79%		2016-2020
2016 (Novembre)	Nicaragua	Daniel Ortega	72.44%		2016-2021

Source : travail de l'auteur.

Ces résultats électoraux démontrent un taux de 95.2% d'efficacité électorale du président-candidat indépendamment des bons ou des mauvais indicateurs de sa gestion précédente, effet qui transforme la RPI (dans des conditions de normalité économique) en une *prorogation de facto du mandat présidentiel* qui annule la *fonction rétrospective du vote*, par laquelle la théorie démocratique canonique vise à matérialiser un rendement périodique des comptes de gestion électorale aux citoyens. Par conséquent, en termes pratiques, on peut prouver que ce qui est *antidémocratique*, ce n'est pas le fait d'interdire la réélection immédiate, comme ses défenseurs le prétendent, mais plutôt celui de l'autoriser puisque cela équivaut à frustrer les possibilités électorales des candidats différents du président en exercice, et à empêcher en même temps l'éventuelle sanction dans les urnes adressée aux mauvais présidents.

Pour renforcer cette idée, une autre observation statistique¹⁸ a couvert une période plus longue (1958-2012 et un total de 137 élections) et elle a fait ressortir que, lorsqu'il existe la possibilité de la réélection immédiate, le président-candidat a 90% de probabilités de la gagner ; selon la modalité de la réélection indéfinie, le taux de succès diminue à 83% ; quand le type de réélection autorisée est le modèle alterné ou différé, les anciens présidents gagnent dans 40% des cas ; donc au total, si on inclut toutes les modalités de réélection en Amérique Latine, « le fait d'être un président en exercice augmente de 62.78% les probabilités de gagner une réélection »¹⁹.

¹⁸ M. PENFOLD, J. CORRALES et G. HERNÁNDEZ, Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina, *Revista de Ciencia Política*, 34, n° 3 (2014), p. 537-559.

¹⁹ *Ibid.*, p. 549.

Une façon créative d'établir la *signification statistique* du fait d'être président en exercice dans l'augmentation de la probabilité de gagner la réélection, c'est de faire une régression linéaire qui ait comme *variable dépendante* la différence en pourcentage des votes obtenus entre le gagnant de l'élection et celui qui est arrivé en deuxième position, alors qu'une variable binomiale qui représente la participation dans la compétition électorale du président-candidat fonctionne comme *variable explicative*. Cette opération statistique effectuée par PENFOLD *et ál.* a trouvé une signification inférieure à 0.05²⁰, ce qui permet aux auteurs de conclure que « *ceteris paribus*, être un président en exercice augmente en moyenne de 11.21 % la brèche obtenue par le candidat en question »²¹ (p. 551).

De son côté, PRZEWORSKI²² a calculé lui aussi la fréquence avec laquelle les présidents en exercice gagnent les réélections, qui d'après lui est surprenante. Sur un total de 2648 élections auxquelles le chef de l'État a participé, 2103 fois le président-candidat est sorti vainqueur. L'amplitude de ces chiffres signifie une probabilité de succès de 79% ou, autrement dit, que les possibilités de gagner de celui qui veut se maintenir au pouvoir sont de quatre contre un (4 : 1)²³.

Au niveau idiomatique, nous ne savons pas à quel moment le verbe « réélire » est devenu pronominal. Maintenant, aussi bien les médias que les présidents, parlent sans aucune pudeur de leur intention de « se [faire] réélire », comme si cela dépendait exclusivement d'eux-mêmes ; quelque chose que la pratique semble corroborer, puisque l'électorat s'est vu réduit à la condition de facteur contingent, dans une logique qui transforme la réélection quasiment en un pouvoir présidentiel. « Le seul

²⁰ La *signification statistique* représente la probabilité que l'apparition d'un phénomène ne soit pas due au hasard. Plus le niveau de signification est faible, plus forte est l'évidence que la corrélation entre les variables pondérées n'est pas une coïncidence, mais qu'il existe un lien causal entre les deux. Dans le cas étudié, la probabilité que la corrélation entre la qualité de président en exercice et le fait de gagner la réélection soit le fruit du hasard, est inférieure à 5%.

²¹ *Ibid.*, p. 551.

²² A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, *op.cit.*, p. 194

²³ Le calcul de PRZEWORSKI malheureusement ne précise ni le laps de temps ni le nombre de pays dont il a tenu compte.

fait que le peuple puisse voter ne signifie pas qu'il ait le pouvoir d'élire »²⁴.

3. Une fois le président-candidat réélu, la RPI exerce l'effet d'altérer le régime politique présidentiel dans au moins quatre sens négatifs : elle entraîne un déséquilibre des pouvoirs encore plus important en faveur du président en raison de l'exercice étendu du pouvoir qu'il détient de nommer les hauts fonctionnaires de l'État ; elle modifie la dynamique des relations entre l'exécutif et le législatif en augmentant le clientélisme et la corruption; elle altère de manière considérable la façon de gouverner en raison de la subordination de l'agenda du gouvernement à la campagne pour la réélection ; et elle déforme la fonction rétrospective du vote en annulant la possibilité de rendement périodique de comptes électoraux. Voyons ce qu'il en est :

3.1. Premièrement, la RPI déséquilibre – encore plus – le régime présidentiel en faveur de l'exécutif puisqu'elle démantèle le système de poids et contrepoids, qui est originellement conçu dans la Constitution pour faire face aux pouvoirs présidentiels démesurés pendant un seul mandat. En effet, vu que dans la pratique réformiste latino-américaine, l'introduction de la RPI dans des constitutions qui dès leur origine s'opposent à la réélection, ne s'accompagne pas d'une restructuration générale des modes de nomination et des durées des fonctions aux plus hauts postes de l'État chargés de contrôler et de faire contrepoids au président, son « pouvoir de nomination » de plusieurs hauts fonctionnaires devient un mécanisme de captation des organismes de contrôle qui neutralise les instances de « responsabilité démocratique horizontale » (*horizontal accountability*).

Dans le cas colombien, une littérature empirique de plus en plus abondante montre l'extension indésirable de l'influence du pouvoir présidentiel, au cours des seconds mandats, à d'autres hautes fonctions de l'État qui devraient rester indépendantes. L'impact institutionnel négatif de la réélection est donc démontré²⁵. En outre, GARCIA et REVELO²⁶

²⁴ *Ibid.*, p. 196. Voir aussi A. SCHEDLER, Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation, *Journal of Democracy*, 13, n° 2 (2002), p. 36-50.

²⁵ Cf. J. ESTRADA, El impacto institucional de la reelección”, *Ratio Juris*, n° 2 (juin 2005), p. 61-69 et C. RODRÍGUEZ, El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas, *Revista Foro*, n° 56 (décembre 2005), p. 12-22.

ont prouvé et mesuré l'augmentation débordante de l'influence du président ÁLVARO URIBE sur les organismes de contrôle et sur les hautes cours juridictionnelles, à cause de son *pouvoir de nomination*, durant son second mandat (2006-2010), et ils avertissent d'un risque élevé de captation similaire pendant le second mandat (2014-2018) du président JUAN MANUEL SANTOS²⁷.

3.2. Deuxièmement, la RPI modifie de manière négative la dynamique des relations entre l'exécutif et le législatif. L'ambition de pouvoir des parlementaires conduit à une relation de complaisances réciproques encore plus graves que celles qu'impose en général la logique du *vote trading* typique du régime présidentiel. Le trafic d'influences devient encore plus éhonté, dans un scénario où le Congrès parie sur la réélection du président en exercice puisqu'il sait que celui-ci peut gagner les élections plus facilement qu'un autre candidat ; et le chef de l'État tend à octroyer aux congressistes toutes sortes de bénéfices politiques, bureaucratiques et contractuels, sous forme de nominations ou d'aides budgétaires, afin d'obtenir assez rapidement leur soutien électoral pour sa future campagne pour la réélection.

L'augmentation de faveurs bureaucratiques et budgétaires de la part du président à sa coalition de gouvernement a été particulièrement notoire pendant les dernières élections présidentielles en Colombie. La *Mesa de Unidad Nacional* [Table d'Unité Nationale], coalition de partis de soutien à la réélection de JUAN MANUEL SANTOS pour la période 2014-2018, a été favorisée à la veille des élections, par ce que l'on appelle dans le jargon politique colombien la « marmelade de la réélection »²⁸, qui s'est traduite par la répartition

²⁶ M. GARCÍA et J. REVELO (Dir.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*, Bogotá, Colección DeJusticia, Ediciones Antropos, 2009.

²⁷ M. GARCÍA et J. REVELO, *Reelección, paz y democracia*, *Razón Pública*, 9 décembre 2013.

²⁸ L'origine de cette expression est attribuée à JUAN CARLOS ECHEVERRY, Ministre des Finances pendant le premier mandat de JUAN MANUEL SANTOS et qui, au cours d'une discussion parlementaire aurait dit que « la meilleure manière de distribuer la confiture sur toute la tartine » c'était d'approuver la Loi 1530 de 2012 sur les royalties qui a réformé le système de distribution des ressources destinées aux régions, et qui sont le produit de l'exploitation pétrolière et minière. Comme nous pouvons le voir, la phrase rendue populaire par ECHEVERRY avait en réalité un sens positif et faisait allusion à la nécessité de distribuer dans tout le pays et d'une manière plus équitable les royalties (une « confiture » de 8.7 milliards de pesos qui pouvait augmenter chaque année grâce au fait que l'époque était, à ce moment-là, faste pour le pétrole et les mines).

de postes, l'attribution de contrats juteux et la canalisation, vers des politiciens amis du gouvernement, d'énormes ressources destinées à l'investissement régional²⁹.

Cette logique de convoitise entre le législatif et l'exécutif provoque naturellement un accroissement généralisé du *clientélisme* et de la *corruption*, sans parler des extrêmes auxquels peut arriver un président qui veut s'incruster dans ses fonctions lorsque la Constitution l'en empêche, et qu'il a besoin de la réformer. Dans ces cas, le principe de légalité et même le Code Pénal se sont révélés être des obstacles mineurs pour les ambitions de pérennité des chefs d'État. En Amérique Latine abondent les processus de réforme constitutionnelle entrepris par des moyens « para-constitutionnels » (non prévus dans la Constitution) ainsi que les délits commis dans les processus de réforme constitutionnelle. A cet égard, les présidents FUJIMORI, MENEM, CHÁVEZ, CORREA, ZELAYA, ORTEGA et URIBE, en sont des exemples. Le gouvernement d'ÁLVARO URIBE, par exemple, a fini par acheter les votes parlementaires qui lui manquaient pour approuver la réforme constitutionnelle qui a permis sa réélection, ce qui a provoqué le scandale connu sous le nom de « *yidis-politique* » [du nom d'une parlementaire, Madame YIDIS MEDINA, dont le vote avait été acheté]. C'est pourquoi, l'État de droit et la moralité publique sont souvent les principales victimes dans le processus de validation constitutionnelle de la RPI.

3.3. *Troisièmement, la RPI altère, aussi de manière négative, la manière de gouverner.* KATHRIN TENPAS³⁰ identifie plusieurs effets à court terme sur le gouvernement des États-Unis du fait de la campagne pour la réélection présidentielle. Pour commencer, des changements se produisent dans les fonctions du personnel qui est à la disposition du président, et il y a même un remaniement de son cabinet, notamment à partir de la troisième année du premier mandat, lorsque certains des fonctionnaires ayant toute la confiance du chef de l'État doivent partir dans les installations du siège de la campagne afin d'exécuter de nouvelles fonctions. Par ailleurs, la campagne pour la réélection modifie la quantité et la nature du travail de l'exécutif puisqu'elle politise davantage le processus de production de politiques publiques. A l'approche des élections, l'initiative législative du

²⁹ J. LEWIN, La denuncia uribista de la mermelada está inflada, *La Silla Vacía*, 9 février 2014 et J. LEÓN, El Conpes de la mermelada, *La Silla Vacía*, 10 octobre 2013.

³⁰ K. TENPAS, *Presidents as Candidates: Inside the White House for the Presidential Campaign*, New York, Routledge, 2003 et K. TENPAS, Campaigning to Govern: Presidents Seeking Reelection, *Political Science and Politics*, 36, n° 2 (2003), p. 199-202.

gouvernement diminue afin d'éviter l'usure aussi bien en termes de négociation avec le législatif que de popularité dans les sondages ; tandis que les fonctions courantes propres au cercle présidentiel s'altèrent, car il doit dorénavant réaliser des activités de prosélytisme telles que la rédaction de discours de campagne, la préparation de débats et de rapports de gestion, organiser des réunions pour lever des fonds de financement, et effectuer un grand nombre de voyages dans le pays. Pour résumer, le point principal de l'agenda présidentiel n'est plus le gouvernement du pays mais la campagne pour la réélection, de telle manière que sa fonction se trouve dénaturée par les urgences électorales pendant une bonne partie du mandat.

En Colombie, *le changement dans la manière de gouverner* a été particulièrement notoire au cours des six mois qui ont précédé les élections présidentielles de mai 2014, aussi bien dans la réduction de l'agenda législatif du gouvernement, qui a été évincé en importance par l'urgence électorale, que dans le transfert de plusieurs des principales têtes pensantes et atouts du président, du cabinet à l'équipe de campagne pour la réélection, parmi lesquels son ministre superstar et actuel Vice-Président de Colombie GERMÁN VARGAS. Le 3 mars 2014, le président JUAN MANUEL SANTOS a inscrit sa candidature à la réélection auprès [de la Direction] du Registre National [de l'État-Civil], et son équipe de campagne a précisé que jusqu'au 25 mai, jour des élections, il serait président du lundi au jeudi, pour consacrer les autres jours de la semaine à présenter ses promesses électorales à travers tout le pays³¹.

3.4. *Quatrièmement, la RPI contribue à déformer davantage, dans la pratique, la fonction rétrospective du vote* qui, en théorie, devrait faciliter la *présentation d'un rendement électoral de comptes* à la fin du mandat présidentiel, grâce auquel les citoyens récompensent les bonnes gestions avec la réélection et punissent les mauvaises gestions par l'élection d'un autre candidat. L'évaluation des dirigeants par les citoyens dans les urnes est déterminée par des obstacles cognitifs structurels tels que l'absence d'informations parfaites³² et le manque de préparation professionnelle pour comprendre – et *a fortiori* pour juger – le phénomène politique dans toute sa complexité, limites qui se traduisent par

³¹ Journal *El Espectador*, le 5 mars 2014.

³² A. PRZEWORSKI, J. ORTEGA et S. GORDON, Una defensa de la concepción minimalista de la democracia, *Revista Mexicana de Sociología*, 59, n° 3 (1997), p. 15.

une *ignorance politique* généralisée du citoyen³³. Toutes ces variables réunies conditionnent une *tendance à l'erreur systématique de l'électeur moyen* dont les préférences, en réalité, sont loin d'être rationnelles³⁴.

Or, aux écueils mentionnés plus haut et pouvant affecter le bon sens du citoyen devant les urnes, obstacles généralisés dans toute démocratie, s'ajoute, dans un contexte de réélection, le problème selon lequel les pouvoirs exorbitants du président-candidat, particulièrement les ressources médiatiques mises à sa disposition, lui permettent de fabriquer et de vendre une image déformée de son gouvernement, quels que soient les indicateurs réels de gestion. L'efficacité impressionnante des campagnes latino-américaines de réélection au cours des deux dernières décennies (94.7%), et même dans des périodes de crise et pour garantir la pérennité de gouvernements médiocres (la seule exception fut l'effondrement économique en République Dominicaine en 2004), prouve que le bon sens électoral rétrospectif des votants devient facilement manipulable.

En d'autres termes, à cause de la RPI, la « révocabilité du gouvernement sans effusion de sang » qui, dans la théorie de POPPER³⁵ constitue le critère essentiel et distinctif de la démocratie par rapport à d'autres modèles, se trouve faussée par une réalité politique dans laquelle l'avantage exorbitant du président en campagne fait qu'il est impossible de le rendre responsable de manière périodique devant l'électorat. La fonction de sanction électorale ne marche pas dans les urnes, étant entendu qu'il n'y a aucune coïncidence rationnelle entre la qualité de la gestion et la récompense de la réélection.

Cette *annulation de la fonction rétrospective du vote* est facilement déduite du triomphe pratiquement sans exceptions des présidents qui ont brigué la réélection en Amérique Latine, indépendamment des résultats désastreux de leur gestion, et dont les trois

³³ A. LUPIA, *Uninformed: Why People Seem to Know So Little about Politics and What We Can Do about It*, New York, Oxford University Press, 2016; I. SOMIN, *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*, Stanford, Stanford University Press, 2013.

³⁴ Cf. B. CAPLAN, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007, D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2013 et C. ACHEN et L. BARTELS, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

³⁵ K. POPPER, *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Barcelone, Paidós, 1995, p. 176.

réélections d'HUGO CHAVEZ au Venezuela (2000, 2006, 2012), et après sa mort l'élection de son héritier politique, NICOLAS MADURO (2013), à chaque fois avec les pires indicateurs économiques, politiques et sociaux de gestion, sont la preuve la plus éloquente.

III. LE CARACTERE ANTI-DEMOCRATIQUE DE LA REELECTION PRESIDENTIELLE IMMEDIATE EN AMERIQUE LATINE

Entre 1994 et 2016, en Amérique Latine, il y a eu 21 tentatives de réélection présidentielle immédiate, dont 20 se sont soldées par un succès, en permettant la réélection de 14 présidents différents avec un taux d'efficacité de 95.2 %. À peine 4 sur ces 20 réélections (celles d'ALBERTO FUJIMORI en 2000 et LULA DA SILVA en 2006, ainsi que celles de JUAN MANUEL SANTOS et de DILMA ROUSSEFF en 2014) ont nécessité un second tour grâce auquel le président en exercice a remporté le succès définitif. La seule exception constatable à cette tendance électorale qui a commencé il y a 22 ans), sur un échantillon de 18 pays, s'est présentée en République Dominicaine avec la défaite du président HIPÓLITO MEJÍA en 2004, face à LEONEL FERNÁNDEZ, qui avait déjà été chef de l'État entre 1996 et 2000. Cependant, l'*anomalie dominicaine* s'explique facilement par la profonde crise économique qui a frappé l'île en 2003 en raison de l'effondrement du système bancaire, au milieu de l'un des pires scandales de corruption dans l'histoire du pays³⁶. Le prix de la crise a dépassé le PIB du pays et il s'est traduit par un déficit fiscal de sept milliards de dollars, par une inflation de 55%, par une dévaluation de la monnaie qui a atteint 300%, et par l'augmentation générale de la pauvreté. Dans l'ensemble, le recul des indicateurs économiques a été d'une telle ampleur qu'il a naturellement réduit à néant les aspirations à la réélection de MEJIA en 2004, qui tenterait plus tard un nouveau mandat en 2012, sans aucun succès. Cela veut dire que, si nous exerçons un contrôle par la variable économique en excluant les hypothèses d'un réel effondrement, nous voyons que la RPI, en Amérique Latine, a eu un taux d'efficacité de 100% au cours des deux dernières décennies (en rappelant que l'existence d'une grave crise économique ne garantit pas la défaite du président-candidat mais qu'elle la rend à peine possible, comme l'ont

³⁶ F. AGUASVIVAS, *Todas las posibilidades: el fascinante y estremecedor relato de uno de los escándalos político-financieros más grandes del mundo*, Santo Domingo, Editorial Impretur, 2009.

montré les réélections de CRISTINA KIRCHNER en 2011 et de HUGO CHÁVEZ en 2012 malgré leurs indicateurs catastrophiques). Cela constitue sans aucun doute la première grande découverte statistique de notre recherche :

-En contrôlant la variable économique, l'effectivité de la RPI en Amérique latine entre 1994 et 2016 a été de 100%.

Les résultats électoraux mentionnés ci-dessus peuvent avoir deux explications. La première serait que, sauf HIPOLITO MEJIA, tous les chefs d'État latino-américains qui ont brigué la réélection au cours des deux dernières décennies ont été d'excellents présidents, et c'est pourquoi le peuple a décidé de les récompenser dans les urnes. Dans ce *scénario idéal*, se matérialiserait parfaitement la « vertical accountability » ou *reddition de comptes*, en vertu duquel les électeurs maintiennent au pouvoir leurs dirigeants en les récompensant pour leur bonne gestion. Cependant, cette explication n'est pas satisfaisante. Elle aurait du sens dans des cas comme la réélection d'EVO MORALES le 12 octobre 2014, puisque la Bolivie avait à l'époque le taux de croissance le plus élevé de la région prévu pour 2014 (6.5%), à part le fait d'avoir réduit de 18 points depuis 2005 la pauvreté extrême qui est aujourd'hui de près de 20%, ainsi que la pauvreté modérée qui a baissé de 60% à 45% ; de ce point de vue, pourrait se justifier aussi la réélection immédiate de JUAN MANUEL SANTOS en Colombie le 15 juin 2014, dont le premier mandat (2010-2014) a montré des chiffres record en matière de croissance, d'emploi et de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, d'un autre côté, il n'est pas raisonnable de penser que l'électorat a « récompensé » un bon mandat inexistant comme dans le cas d'HUGO CHAVEZ qui a été réélu trois fois, en même temps qu'il s'acharnait à détruire le Venezuela, qui est le pays ayant « l'économie la plus mal gérée du monde » selon *The Economist*³⁷. Il n'est pas concevable non plus que CRISTINA KIRCHNER, un autre exemple de désastre économique en raison de la mauvaise gestion prolongée d'un pays qui, depuis le 30 juillet 2014, se trouve en état de cessation de paiements, ait été réélue en 2011 par l'électorat argentin pour récompenser sa bonne gestion, alors qu'à l'époque la crise économique avait déjà éclaté. Le Venezuela et l'Argentine ont occupé la première place au monde en matière d'hyperinflation selon le classement réalisé par le Fonds Monétaire International pour

³⁷ « Of oil and coconut water. Venezuela: Probably the world's worst-managed economy », *The Economist*, 20 septembre 2014.

2014, avec des chiffres alarmants de 64.3% et 40% respectivement, dans une liste de 188 pays dont uniquement neuf ont connu une inflation à deux chiffres³⁸.

Une deuxième explication – plus réaliste – du phénomène de la réélection, c’est qu’en Amérique Latine les chefs d’État, lorsqu’ils peuvent être réélus consécutivement, utilisent le pouvoir présidentiel et les ressources de l’État à des fins électorales pour garantir leur triomphe aux élections. Dans un contexte de présidentielisme exacerbé comme celui de l’Amérique latine, cet argument prend encore plus de poids. Le président-candidat mobilise des ressources si importantes, qu’il est impossible pour un autre candidat de le vaincre : faveurs bureaucratiques et contractuelles au profit des élites politiques pour attirer leurs électeurs ; visibilité médiatique privilégiée ; censure et étatisation des médias dans le pire des cas et, dans le meilleur, captation des faveurs du conglomerat médiatique grâce à des compensations indues ; manipulation des indicateurs de gestion avec des statistiques des agences de l’État ; utilisation de l’assistanat et en particulier des *programmes de transferts d’argent conditionnel* comme mécanisme d’achat prépayé du vote, parmi de nombreux autres avantages. Le déséquilibre est tellement grave que, même si le président en exercice voulait équilibrer la course électorale face à ses adversaires, il n’y parviendrait pas, car le simple exercice de la charge la plus élevée de l’État pendant les années antérieures, constitue un avantage insurmontable en sa faveur. Il s’agit, en définitive, d’un problème impossible à résoudre par des instruments juridiques tels que la « Loi des garanties électorales »³⁹, adoptée en Colombie en 2005 dans le noble, mais impossible but de contrecarrer l’avantage du président-candidat, étant donné que pour garantir une concurrence réellement juste dans la course au pouvoir, il faudrait pratiquement paralyser la fonction présidentielle.

Comme corollaire de tout ce qui précède, dans le contexte latino-américain, l’autorisation de la réélection immédiate orchestre une *prolongation de facto et déguisée du mandat présidentiel*, une vraie tromperie envers l’électeur, car il est impossible de vaincre le président qui prétend rester au pouvoir. Selon les dispositions de la clause logique *ceteris paribus*, nous voyons que, dans une situation normale (dans laquelle les pays partagent deux caractéristiques institutionnelles décisives : un régime politique

³⁸ L. FRANCO, Venezuela y Argentina lideran el ranking de inflación mundial, *Ámbito.com*, 7 octobre 2014.

³⁹ Loi 996 de 2005.

présidentialiste et une autorisation constitutionnelle de la réélection consécutive) ou « toutes choses restant égales par ailleurs », le président qui brigue la réélection en Amérique Latine, est électoralement invincible. C'est uniquement dans des cas extrêmes, de désastre économique comme en République Dominicaine en 2004 (ou lors de la crise générale nicaraguayenne de 1990, qui échappe à la période de temps étudiée ici) que la candidature à la réélection s'expose à un risque significatif de défaite. Par conséquent, la réélection présidentielle immédiate est essentiellement *antidémocratique*.

D'un point de vue purement procédural, la démocratie implique « l'institutionnalisation de l'incertitude » concernant le fait de savoir quelle personne arrivera au pouvoir et quel type de politiques publiques elle mettra en place⁴⁰. En d'autres termes, pour que les élections soient réellement démocratiques, outre le fait d'être périodiques et pacifiques, elles doivent être « justes » ou réellement « compétitives ». Par conséquent, quand il est possible de connaître à l'avance le nom du vainqueur des élections, il n'y a tout simplement pas de démocratie. C'est là justement le vice antidémocratique institutionnalisé par la réélection présidentielle consécutive en Amérique Latine qui équivaut donc, dans la pratique, à une extension sournoise du mandat présidentiel et à une tromperie à l'encontre de l'électeur.

IV. DELABREMENT DEMOCRATIQUE INDEPENDAMMENT DE LA PERFORMANCE DE L'ÉTAT

La principale idée que nous défendons dans cette thèse n'est pas que la RPI empêche éventuellement de réélire de bons présidents ayant des indicateurs positifs de gestion à faire valoir aux élections. Notre argument c'est que, comme la réélection présidentielle consécutive en Amérique Latine est une conséquence automatique de l'abus du pouvoir de l'État (et non de la qualité du gouvernement) à des fins électorales par le dirigeant en exercice pour vaincre ses adversaires, elle se révèle antidémocratique en elle-même, et c'est par conséquent un mal qui doit être évité. Ainsi, la qualité de la gestion, qui en théorie devrait être ce qui est soumis à une évaluation périodique par les citoyens dans

⁴⁰ P. SCHMITTER et T. LYNN, What Democracy Is... And Is Not, *Journal of Democracy*, 2, n° 3 (1991), p. 83.

les urnes, passe à un second plan. Cela explique qu'il soit possible de trouver, d'une manière aléatoire, des présidents compétents et d'autres néfastes qui se sont fait réélire sans difficulté. Autrement dit, le principal problème de la RPI en Amérique Latine, c'est qu'elle porte atteinte à la « démocratie » du régime présidentieliste puisqu'elle annule la concurrence électorale et qu'elle leurre l'électeur en lui faisant croire qu'il y a eu une course électorale alors qu'en réalité, il est possible de connaître à l'avance le nom de la personne qui remportera les élections.

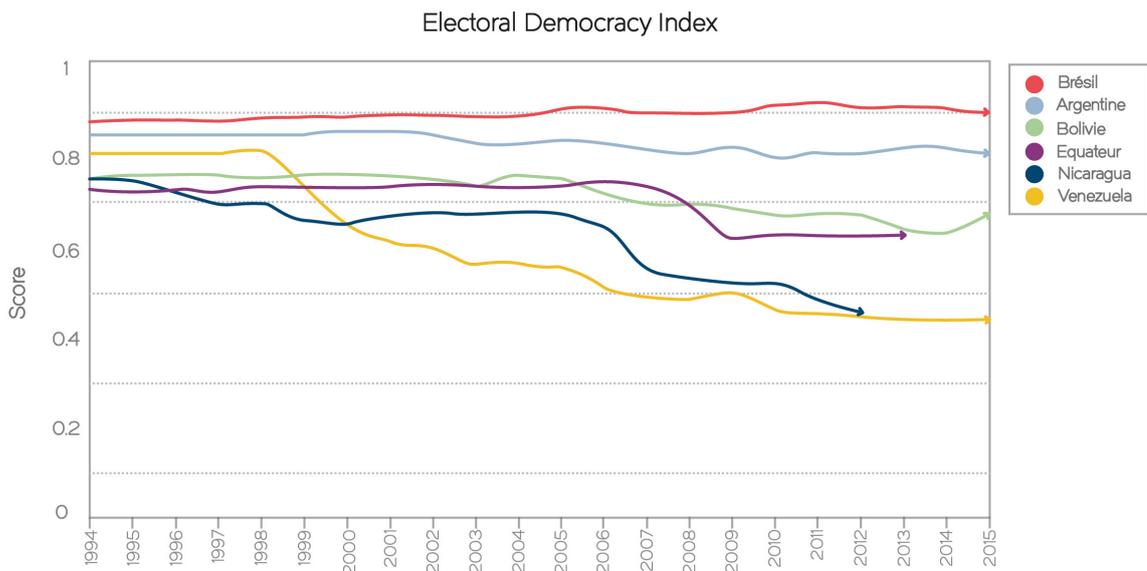
Outre « l'antidémocratie » intrinsèque de la RPI du fait de l'annulation de la concurrence électorale qui orchestre en Amérique Latine, il est possible de voir un *délabrement systématique des indicateurs de qualité démocratique*, y compris dans les pays qui, malgré de bons indicateurs de gestion, ont sombré dans des processus de régimes de *caudillos* [chefs], d'institutionnalisation du culte de la personnalité politique du fait de l'autorisation de la réélection présidentielle consécutive. Cela signifie que, même si la gestion des pays qui ont fait l'expérience de la réélection n'est pas nécessairement lésée par celle-ci, elle nuit aux standards de qualité démocratique.

La faible performance démocratique de presque toutes les sept nations latino-américaines qui permettent actuellement la RPI (l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, l'Équateur, le Nicaragua, la République dominicaine et le Venezuela ; ou qui l'ont permise jusqu'à une date récente, comme la Colombie entre 2004 et 2015) parle surtout négativement des vertus des deuxièmes et troisièmes mandats présidentiels consécutifs, au moins en termes de restrictions de la liberté d'expression, de l'augmentation du déséquilibre des pouvoirs au profit de l'exécutif, de l'accroissement de la corruption présidentielle et de la réduction de l'indépendance des organes de contrôle et de contrepois au pouvoir présidentiel, particulièrement les cours constitutionnelles.

Sauf pour la situation au Brésil pendant les seconds mandats de FERNANDO CARDOSO (1999-2002) et de LULA DA SILVA (2007-2010), qui sembleraient être la seule exception en Amérique Latine à cet égard, les signes de délabrement enregistrés par les indices de performance démocratique dans les cinq autres pays qui permettent la RPI sont clairement décourageants. Dans le *Graphique 1* on peut observer la variation dans la qualité de la démocratie électorale par pays entre 1994 et 2015, selon l'indice de démocratie électorale du projet "Varieties of Democracy" (V-

Dem)⁴¹. « L'Electoral Democracy Index » regroupe cinq indicateurs en vue de mesurer jusqu'à quel point est réalisé l'idéal de la démocratie électorale sur une échelle de 0 à 1. Ces cinq indicateurs mesurés sont : *élections propres*, non affectées par la fraude ou des irrégularités systématiques ; *liberté d'association*, qui existe quand les organisations politiques et civiles de la société peuvent fonctionner librement ; *sensibilité de l'exécutif aux élections*, qui augmente lorsque les résultats du vote affectent d'avantage sa composition ; *liberté d'expression* et médias indépendants durant la période entre les élections, capables de présenter des visions alternatives sur des matières politiques importantes ; et *élargissement du suffrage*, mesuré par le pourcentage de la population qui a le droit de vote.

Graphique 1. Qualité de la démocratie électorale dans les pays d'Amérique Latine qui autorisent la réélection présidentielle immédiate (1994-2015), sauf République dominicaine



Source : travail de l'auteur avec le logiciel et les données de V-Dem.

Sur la base du *Tableau 2*, le lecteur peut vérifier que la courbe du délabrement démocratique dans les six pays analysés, sauf le Brésil, coïncide avec la permanence au pouvoir du même président pendant plus d'un mandat consécutif. Les deuxièmes et troisièmes mandats lèsent, de manière significative ainsi que le montre l'indice, la qualité de la démocratie électorale.

⁴¹ <https://v-dem.net/es/>

Tableau 2. Périodes des présidents qui ont répété leur mandat dans les pays qui autorisent la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine

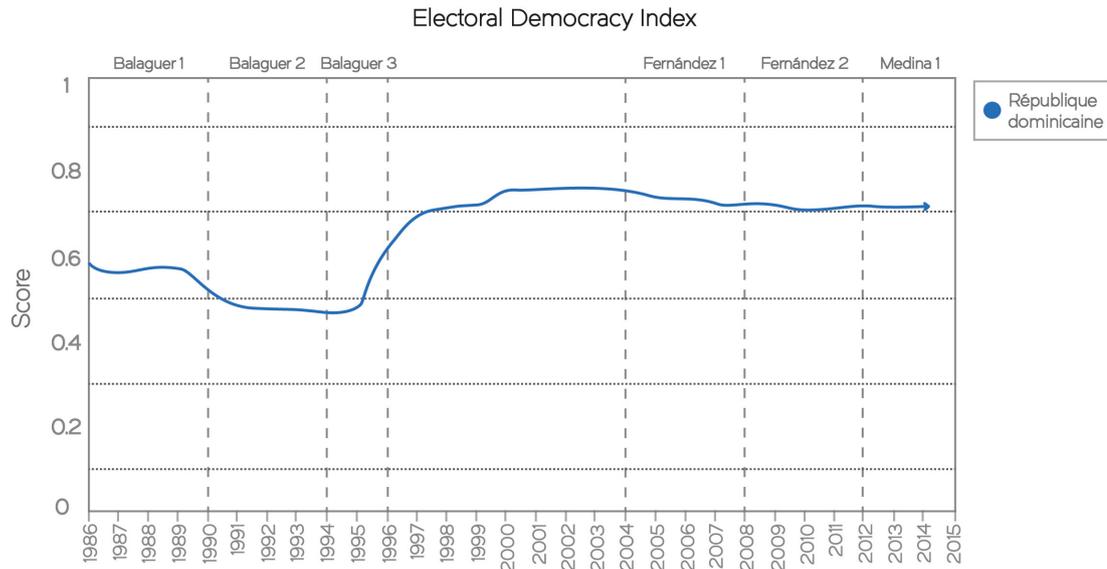
Pays	Présidents qui ont répété leur mandat
Argentine	CARLOS MENEM : 1989-1995, 1995-1999 CRISTINA KIRCHNER : 2007-2011, 2011-2015
Brésil	FERNANDO CARDOSO : 1995-1999, 1999-2002 LULA DA SILVA : 2003-2007, 2007-2010 DILMA ROUSSEFF : 2011-2014, 2015-2018
Bolivie	EVO MORALES : 2006-2010, 2010-2015, 2015-2020
Équateur	RAFAEL CORREA: 2006-2009, 2009-2013, 2013, 2017
Nicaragua	DANIEL ORTEGA: 2006-2011, 2011-2016
República Dominicana	JOAQUÍN BALAGUER : 1986-1990, 1990-1994, 1994-1996 LEONEL FERNÁNDEZ : 2004-2008, 2008-2012 DANILO MEDINA : 2012-2016, 2016-2020
Venezuela	HUGO CHÁVEZ: 1999-2001, 2001-2007, 2007-2013, 2013 (décédé)

Le cas de la République Dominicaine mérite une analyse à part car, après avoir fait l'expérience de cinq modalités différentes de réélection au cours des 22 dernières années⁴², pendant les périodes où la RPI était autorisée, ce pays a connu des diminutions évidentes de sa qualité démocratique pendant les deuxièmes mandats consécutifs de JOAQUÍN BALAGUER (1990-1994) et de LEONEL FERNÁNDEZ (2008-2012), et l'on peut s'attendre à ce qu'il en soit de même durant le second mandat présidentiel de DANILO MEDINA (2016-2020). Par contraste, pendant les époques où l'alternance dans le pouvoir présidentiel a été favorisée grâce à l'interdiction de la réélection consécutive (1994-2002 et 2010-2015⁴³), on peut voir clairement la courbe ascendante qui montre la qualité de la démocratie dans l'île.

⁴² Jusqu'à 1994, réélection sans limites ; entre 1994 et 2002, réélection présidentielle alternée ouverte ; pendant la période 2002-2010 réélection présidentielle immédiate pour un seul mandat ; au cours des cinq années suivantes (2010-2015), réélection présidentielle non consécutive ouverte ; et à partir de 2015 jusqu'à maintenant, de nouveau réélection présidentielle consécutive fermée, c'est-à-dire pour un seul mandat.

⁴³ Il n'y a pas encore de données disponibles pour les années 2015 et 2016.

Graphique 2. Qualité de la démocratie électorale en République dominicaine (1986-2014)



Source : travail de l'auteur avec le logiciel et les données de V-Dem

Nous présentons maintenant une brève description du devenir politique des pays ayant récemment fait l'expérience de la RPI :

1. *L'Argentine* est aujourd'hui un pays tombé en disgrâce économique en raison de la mauvaise gestion de CRISTINA KIRCHNER (réélue pour la période 2011-2015), caractérisée par la nationalisation d'entreprises étrangères, par la crise des changes, par l'utilisation des fonds privés des pensions et des réserves internationales pour le remboursement de la dette et pour payer les frais de fonctionnement du gouvernement, par l'émission de monnaie sans une contrepartie concrète, et par une hyperinflation chronique qui, en 2014, atteignit 38.5%. Le 30 juillet 2014, le gouvernement s'est déclaré en état de cessation de paiements en raison de l'incapacité de payer la dette extérieure. La famille KIRCHNER a également été accusée d'enrichissement insolite depuis qu'elle est arrivée au pouvoir en 2003, à cause des millions de pots-de-vin versés pour les contrats conclus par l'État⁴⁴. À ce qui précède, s'ajoute la persécution permanente du gouvernement contre la presse indépendante, spécialement contre le *Groupe Clarín*, qui a révélé les plus grands scandales de corruption présidentielle. Selon MARTIN ETCHEVERS, directeur des

⁴⁴ H. ALCONADA, Báez 'alquiló' los tres hoteles de los Kirchner por \$ 14,5 millones, *La Nación*, 17 décembre 2013.

communications de ce conglomérat médiatique, en Argentine, l'État exerce aujourd'hui toute une stratégie de censure :

Avec des actions du gouvernement national et de groupes sympathisants du pouvoir politique, dont le double objectif est d'un côté d'affaiblir, de délégitimer et d'étouffer les médias indépendants, et de l'autre, de créer un immense appareil de propagande officielle et para-officielle dans le but de faire passer le discours du gouvernement⁴⁵.

Font partie de cette grande quantité de mesures juridiques à l'encontre de la presse indépendante en Argentine, la Loi 26.736 ou loi sur le « contrôle du papier », adoptée en décembre 2011, qui a déclaré « d'intérêt public » la fabrication, la commercialisation et la distribution de pâte de cellulose et de papier journal, en la mettant sous le contrôle de l'État ; et la Loi des Média Audiovisuels, adoptée en 2009 et appliquée de manière sélective par le gouvernement pour exercer une censure contre des chaînes indépendantes au travers de l'imposition de sanctions arbitraires et au profit des chaînes officielles. On peut aussi observer une capture préoccupante des média et un contrôle de l'information part le gouvernement qui a dépassé tous les records historiques d'intervention de l'État : six sur les sept réseaux câblés d'informations répondent de manière directe ou indirecte aux intérêts du parti au pouvoir ; sur les cinq chaînes de télévision ouverte, quatre d'entre elles sont pro-gouvernementales ; sur les 17 journaux qui circulent au niveau national, il y en a 10 qui sont pro-gouvernementaux ; et 80% des stations de radio du pays sont proches du gouvernement.

2. *La Bolivie*, bien qu'elle soit le pays qui possède les meilleurs indicateurs économiques et sociaux pour justifier la double réélection de son président EVO MORALES, n'a pas échappé à l'abus du pouvoir présidentiel et à son extension induite à d'autres organes de l'État. L'hostilité du gouvernement à l'encontre de la justice constitutionnelle s'est fait sentir depuis l'arrivée au pouvoir de MORALES, d'abord par le harcèlement de ses magistrats en leur diminuant les salaires et ensuite, en avril 2007, à l'occasion d'un mouvement de protestation afin de faire pression pour une décision favorable, au cours duquel des mineurs pro-gouvernementaux ont dynamité le siège du Tribunal Constitutionnel dans la province de Sucre.

⁴⁵ M. HERNÁNDEZ, *Censura sutil a los medios en Argentina: Habla el Grupo Clarín, Razón y Palabra*, n° 81 (novembre 2012-janvier 2013).

La tension entre le gouvernement et la justice constitutionnelle a été surmontée par l'approbation de la Constitution de 2009, promue par EVO MORALES afin de créer « l'État Plurinational de Bolivie » qui a remplacé la République. La nouvelle Constitution a déterminé que la sélection des magistrats des Hautes Cours (Agro-environnementale, Constitutionnelle, Suprême de Justice et Conseil de la Magistrature) se ferait au suffrage universel, un arrangement institutionnel sans précédents dans le droit latino-américain. L'argument avancé par le gouvernement pour justifier cette réforme était sa volonté de mettre fin aux quotas de pouvoir que les partis politiques détenaient au sommet de l'appareil judiciaire grâce à la désignation des magistrats. Cependant, le résultat des « élections judiciaires » qui ont eu lieu le 16 octobre 2011 pour choisir 56 nouveaux juges, a révélé qu'en réalité, il s'est produit un détournement de l'appareil judiciaire par des magistrats politiquement proches du président MORALES, puisque la sélection des candidats a d'abord été soumise au filtre de l'Assemblée Législative Plurinationale, où le parti du gouvernement (*Movimiento al Socialismo* [Mouvement vers le Socialisme]) détenait la majorité⁴⁶.

Depuis lors, EVO MORALES contrôle la juridiction constitutionnelle et il a utilisé de son influence afin de manipuler à sa guise l'interprétation de la nouvelle Constitution. En avril 2013, le Tribunal Constitutionnel de Bolivie a autorisé MORALES à se présenter à une deuxième réélection (« re-réélection ») en 2014, contrevenant aux dispositions du texte constitutionnel de 2009, dont la « Disposition Transitoire Première » établit clairement que « les mandats antérieurs à l'entrée en vigueur de cette nouvelle Constitution seront pris en compte aux effets du calcul des nouvelles périodes présidentielles ». L'introduction de cette clause expresse, qui limite la possibilité de réélection présidentielle consécutive à une seule fois, est une précaution qui a été promue par l'opposition lors du processus de la Constituante bolivienne afin d'éviter un scénario similaire à celui qui s'est présenté au Pérou, lorsqu'en 2000 la Commission Électorale a autorisé ALBERTO FUJIMORI à briguer une seconde réélection (malgré aussi la stricte interdiction constitutionnelle), sous le prétexte que son premier mandat s'était déroulé pendant la période de validité d'un régime précédent (la Constitution péruvienne de 1979) et que, par conséquent, elle ne devait pas être prise en compte pour les calculs concernant la nouvelle interdiction, qui entrerait en

⁴⁶ L. PÁSARA, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Fundación para el Debido Proceso, 2015.

vigueur uniquement à partir de la « refondation » supposée mise en place par la Constitution de 1993.

Après le triomphe aisé d'EVO MORALES aux élections du 12 octobre 2014, qui lui ont assuré la réélection au premier tour avec 61% des voix, la principale crainte de l'opposition politique bolivienne, c'était qu'il décidât de promouvoir l'autorisation de la réélection présidentielle indéfinie afin de s'accrocher au pouvoir, initiative qui aurait non seulement l'appui populaire, mais également celui des majorités parlementaires, et le consentement du Tribunal Constitutionnel. Comme on pouvait s'y attendre, on a réalisé en Bolivie, le 21 février 2016, un référendum populaire qui cherchait à réformer la Constitution afin d'autoriser la candidature de MORALES à un quatrième mandat consécutif jusqu'à 2025. Heureusement, l'électorat a manifesté son opposition par 51.3 % des voix tandis que le « Oui » obtenait 48.7%. Il s'est agi de la première défaite électorale directe au cours de ses dix années au pouvoir, qui a été due dans une bonne mesure à un scandale de corruption dans lequel était impliquée son ex compagne GABRIELA ZAPATA, qui travaille comme directrice commerciale de la société chinoise CAMC qui aurait bénéficié d'un trafic présumé d'influences pour obtenir des contrats avec l'État pour 560 millions de dollars.

3. La *Colombie* a autorisé la RPI entre 2004 et juin 2015. La réforme constitutionnelle qui a permis la réélection présidentielle consécutive d'ÁLVARO URIBE en 2006, a été achetée par son gouvernement en échange de faveurs au profit de trois congressistes pour obtenir leurs votes favorables qui ont servi à obtenir la majorité parlementaire nécessaire pour cette initiative. Les congressistes qui ont vendu leur vote ont bénéficié de contrats et de faveurs bureaucratiques de la part du gouvernement, motif pour lequel ils ont par la suite été sanctionnés pénalement dans le cadre du scandale connu sous le nom de « yidis-politique ». En définitive, l'article constitutionnel qui a permis la réélection d'ÁLVARO URIBE (actuellement dérogé par une réforme qui a réinstauré l'interdiction en juin 2015) était vicié par une nullité absolue du fait qu'il avait pour source un délit. La nullité juridique de cet acte de réforme était tellement évidente que la Cour Suprême de Justice colombienne a envoyé à la Cour Constitutionnelle une copie de l'*Arrêt N° 173 du 26 juin 2008* qui condamnait la parlementaire destituée YIDIS MEDINA pour le délit de corruption, afin que le Haut Tribunal Constitutionnel révoque les effets de la décision C-1040 de 2005, qui avait établi à l'avance la constitutionnalité de la réforme de

la Constitution (Acte Législatif 2 de 2004) qui a autorisé la RPI, puisqu'au moment où a été fait le contrôle de constitutionnalité de la nouvelle norme, les preuves qui ont permis par la suite de condamner des congressistes véreux, n'étaient pas encore connues. Dans le texte de la décision, la Cour Suprême de Justice a trouvé que :

(i) La congressiste accusée a appuyé fermement le projet de réforme (Acte Législatif N° 2 de 2004) ; (ii) un tel soutien, définitif pour son approbation, n'a pas été le fruit du libre examen et de sa totale conviction des qualités de la proposition, mais celui des faveurs impudiques (sic) qui lui ont été offertes et qu'elle a reçues ; l'activité constitutionnelle exécutée devient donc illégitime.

Et par conséquent :

Les circonstances de fait et de droit qui servent de fondement au présent arrêt indiquent que l'approbation de la réforme constitutionnelle a été l'expression d'une claire dérive du pouvoir, dans la mesure où l'appui d'une congressiste à l'initiative de réforme constitutionnelle a été obtenu à partir d'actions délictueuses⁴⁷.

Nonobstant ce qui précède, la Cour Constitutionnelle colombienne n'a pas pris en compte les nouveaux éléments qui prouvaient que la réforme constitutionnelle qui a permis la réélection d'ÁLVARO URIBE en 2006, avait été le fruit du délit de corruption, délit qui, lorsqu'il a été commis, ainsi qu'a pu l'établir la Cour Suprême de Justice, a été « définitif et déterminant » pour l'approbation de la réforme par le Congrès qui allait autoriser la RPI, puisque sans l'achat du vote de YIDIS MEDINA, elle n'aurait pas obtenu la majorité. Le Haut Tribunal s'est abstenu de réviser l'arrêt C-1040 de 2004 en considérant qu'elle avait déjà acquis la force de la chose jugée constitutionnelle, vu qu'aucune demande en nullité n'a été présentée dans les trois jours suivant sa notification, délai péremptoire établi à cet effet par la jurisprudence ; et aussi parce qu'à son avis, et concernant l'Acte Législatif n° 2 de 2004, le délai péremptoire d'un an prévu à l'alinéa 3 de l'article 242 de la Constitution colombienne pour présenter une demande en nullité pour vice de forme des actes de réforme de la Constitution s'était déjà écoulé (*Ordonnance 156 de 2008*, Audience Plénière de la Cour Constitutionnelle).

⁴⁷ Arrêt N° 173 du 26 juin 2008, Cour Suprême de Justice.

De surcroît, au cours du second mandat présidentiel d'ÁLVARO URIBE (2006-2010) a eu lieu la crise de légitimité démocratique la plus grave de l'histoire colombienne⁴⁸: en 2008, le pays en est arrivé à avoir, outre un président réélu au moyen d'une réforme constitutionnelle approuvée par le Congrès à cause des actes délictueux, le tiers des élus au suffrage universel qui étaient impliqués dans le scandale des alliances entre la classe politique et les groupes paramilitaires, connu sous le nom de « para-politique »⁴⁹.

4. *L'Équateur*, sous la présidence de RAFAEL CORREA depuis 2007, malgré ses bons indicateurs économiques et les progrès considérables en matière d'infrastructure et de lutte contre la pauvreté, est devenu un paradigme latino-américain de censure des média indépendants et des restrictions à la liberté d'expression. L'approbation, le 14 juin 2013, de l'aberrante Loi des Communications, connue populairement – de manière tout-à-fait compréhensible – sous le nom de « Loi bâillon », est un modèle d'institutionnalisation de la censure comme moyen de réduire au silence et d'annuler l'opposition. Dans cette norme a été approuvée, entre autres mesures inacceptables pour les standards internationaux de la liberté de la presse établis dans la déclaration des principes sur la liberté d'expression de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme, la création d'une *Surintendance de l'Information et de la Communication*, qui est « l'organisme technique de surveillance, d'audit, d'intervention et de contrôle » avec pouvoir de sanction, chargé d'instruire les plaintes et de surveiller le respect de la loi, et qui n'est pas autre chose qu'un hommage institutionnel à l'effrayant *Big Brother* orwellien. Cette norme a également interdit ce qu'on appelle le « lynchage médiatique » qui, selon l'article 26 de la loi, consiste à « diffuser des informations » de manière « concertée et réitérative », dans le but de « discréditer une personne physique ou morale ou de miner sa crédibilité publique ». Il s'agit d'une figure juridique inédite dans la législation comparée, qui opère comme une entrave aux enquêtes menées par les journalistes sur des fonctionnaires véreux, qui peuvent dorénavant « passer pour des victimes » et obtenir une immunité contre le contrôle

⁴⁸ J. FLÓREZ, Ni ideal ni desastre. Colombia: entre el mito de la robustez democrática y el estereotipo de nación violenta, in *Historia del derecho público en Colombia* (Dir. F. BARBOSA), Tome I, Bogotá, UEC, 2012, p. 117-124.

⁴⁹ C. LÓPEZ, « La refundación de la patria », de la teoría a la evidencia, in *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (Dir. C. LOPEZ), Bogotá, Debate, 2010, p. 30.

indépendant des informations, en accusant de lynchage médiatique n'importe quel média qui pourrait remettre en question leurs agissements⁵⁰.

La dégradation démocratique de l'Équateur a été scellée avec la terrible approbation de la réélection présidentielle indéfinie. Le président RAFAEL CORREA, réélu pour un troisième mandat consécutif (2013-2017), a éliminé toute limite constitutionnelle à la réélection. Les majorités de son parti (*Alianza País* [Alliance pour le Pays]) à l'Assemblée Nationale, ont demandé à la Cour Constitutionnelle de se prononcer sur la viabilité d'un paquet d'amendements de la Constitution, dont celui de permettre la possibilité de la réélection indéfinie de tous les fonctionnaires à des postes soumis au suffrage universel. Le 31 octobre 2014, le tribunal équatorien a adopté une regrettable « décision vers la perpétuation » du pouvoir présidentiel⁵¹, dans laquelle il a considéré que les réformes proposées « n'altèrent pas la structure fondamentale ou le caractère et les éléments constitutifs de l'État, qu'elles n'imposent pas de restrictions aux droits et aux garanties, et qu'elles ne modifient pas non plus la procédure de réforme de la Constitution ».

Finalement, le 4 décembre 2015 a été signé l'acte de décès de la compétition électorale pour les postes dans l'exécutif du régime présidentieliste équatorien. Avec 100 voix en sa faveur (sur un total de 137 législateurs, mais dont seulement 109 étaient présents lors de cette séance plénière), les membres de l'assemblée ont approuvé la réforme constitutionnelle qui a autorisé la réélection indéfinie pour tous les postes soumis au vote populaire, y compris celui du président. Toutefois l'Assemblée, dominée par le courant officialiste, a pris la précaution d'approuver une disposition transitoire qui a établi que tous les amendements concernant la participation politique n'entreront en vigueur qu'à partir du 24 mai 2017, lorsque les élections auront été déjà réalisées. Cela signifie que le président actuel, RAFAEL CORREA, et les membres de l'assemblée qui auront achevé à cette époque deux mandats consécutifs, ne pourront pas se présenter aux prochaines élections de 2017.

⁵⁰ A. MARTÍNEZ, 8 puntos para entender la controversial Ley de Comunicación en Ecuador, *Knight Center for Journalism in the Americas* (The University of Texas at Austin), 20 juin 2013.

⁵¹ P. REYES, Fallo hacia la perpetuación en Ecuador, *El País Internacional*, 4 novembre 2014.

Cependant, l'opposition a accusé CORREA d'avoir encouragé la réforme pour pouvoir se représenter plus tard. En tout cas, une fois effectuée cette prorogation, les présidents équatoriens n'auront aucune limite institutionnelle pour s'accrocher indéfiniment au pouvoir. Avec cet amendement, l'Équateur est donc devenu, après le Venezuela (2009) et le Nicaragua (2014), le troisième pays d'Amérique Latine à approuver, suite à une réforme constitutionnelle, la réélection présidentielle illimitée.

5. Au *Nicaragua*, le président DANIEL ORTEGA (accusé de viol en 1999 devant la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme par sa belle-fille ZOILAMÉRICA NARVÁEZ, qui a par la suite retiré l'accusation pour des motifs inconnus) a forcé en 2009, en se servant de ses majorités à la Cour Suprême de Justice, une incroyable « réinterprétation » du texte de la Constitution qui, jusqu'alors, interdisait fermement la RPI, afin de pouvoir briguer à nouveau le pouvoir aux élections de novembre 2011. L'arrêt controversé, qui a décrété « l'inapplicabilité » de l'article 147 de la Constitution nicaraguayenne, a été ratifié postérieurement lors d'une réunion secrète des cinq magistrats sandinistes du Haut Tribunal qui s'est tenue en septembre 2010 et qui a ouvert la voie aux aspirations de pérennité d'ORTEGA. Cet arrêt a ordonné au Conseil Supérieur Électoral d'inscrire la candidature d'ORTEGA, sous l'absurde herméneutique selon laquelle l'interdiction de la réélection présidentielle était « discriminatoire » à l'encontre du président, puisqu'elle violait le principe de « l'égalité inconditionnelle de tout citoyen nicaraguayen ». EL-HAGE et HALVORSEN soulignent avec finesse :

D'après cet argument éhonté, n'importe quel législateur nicaraguayen (ou un citoyen quelconque) pourrait s'arroger le droit de rendre des décrets, de commander la police et les forces armées ou de gérer les relations extérieures du pays – toutes ces attributions que la constitution octroie exclusivement au président – puisque le fait de l'interdire serait discriminatoire, anticonstitutionnel et « inapplicable »⁵².

Finalement, ORTEGA a réussi à se faire réélire aisément au premier tour, lors des élections de Novembre 2011, pour la période 2012-2017, avec 62% des suffrages. En janvier 2014, la majorité de son parti à l'Assemblée Nationale, le *Front Sandiniste de Libération Nationale* (FSLN), a approuvé une réforme constitutionnelle qui a

⁵² J. EL-HAGE et T. HALVORSEN, *Reeleccionismo mágico latinoamericano*, *El País Internacional*, 30 janvier 2014.

autorisé la réélection présidentielle de manière immédiate et indéfinie, et le Nicaragua est devenu le deuxième pays d'Amérique Latine, après le Venezuela, qui a éliminé tous les obstacles institutionnels qui pouvaient entraver la pérennité du président au pouvoir. Du fait de cette réforme, ORTEGA contrôle non seulement le parlement, le pouvoir judiciaire et l'organisme électoral dont le président ROBERTO RIVAS est accusé d'avoir organisé quatre fraudes électorales au profit du FSLN, mais il lui suffit d'obtenir à peine la majorité relative des suffrages que la Constitution exige maintenant pour remporter les élections, et il peut aussi promulguer, de manière permanente, des décrets ayant force de loi dans tous les domaines administratifs, nouvelle faculté qui usurpe les fonctions naturelles du législatif. Le 6 novembre 2016, ORTEGA a remporté à nouveau les élections au premier tour avec une écrasante majorité de 72% des votes, pour commencer de cette manière son troisième mandat consécutif et instaurer dans le pays centroaméricain une nouvelle dynastie familiale avec sa femme, ROSARIO MURILLO, qui est devenue vice-présidente.

6. Après avoir éliminé la limite du nombre de réélections présidentielles immédiates en 2009, par un référendum populaire remporté par le *chavisme* avec 54% des voix, le *Venezuela* possède aujourd'hui, outre une économie en ruine et le record mondial de l'hyperinflation pour 2014, la démocratie la plus faible d'Amérique Latine. La coupure, le 12 Février 2014, des transmissions de la chaîne internationale NTN24 par le gouvernement ainsi que la menace, une semaine plus tard, du président NICOLAS MADURO à l'encontre de la chaîne d'informations CNN de l'expulser du pays si elle ne publiait pas un rectificatif sur la couverture qu'elle avait faite des manifestations contre le gouvernement, qu'il a qualifiée de « propagande de guerre », ne sont que deux épisodes de plus de toute la stratégie bolivarienne d'étatisation des média et de censure des média privés. Le niveau de dégradation institutionnelle pendant les quatorze années de gouvernement d'HUGO CHAVEZ fut d'une telle gravité, que la séparation des pouvoirs n'existe plus dans la pratique, et les règles de la lutte pour le pouvoir sont délégitimées à un tel point que le caractère de démocratie électorale du régime peut être contesté⁵³. Pour en donner un exemple, malgré le faible nombre de suffrages obtenus par le *chavisme* aux élections législatives de 2010, les

⁵³ T. ÁLVAREZ, *Reelección indefinida: camino a la violencia*, Caracas, Editorial Libros Marcados, 2007 et R. JIMÉNEZ. *Las tragedias de la reelección presidencial en Venezuela*, Caracas, El Centauro Ediciones, 2007

règles électorales en faveur du parti au pouvoir lui ont permis de conserver les majorités parlementaires. Selon le rapport *Freedom in the World 2011*, le Venezuela a subi à l'époque une dégradation évidente des libertés civiles en raison d'une série de lois qui ont octroyé au président CHAVEZ « de larges pouvoirs pour légiférer par décret, qui ont intensifié les restrictions à l'encontre de la société civile et des médias, et qui ont tenté de dénaturer l'avantage obtenu par l'opposition aux élections parlementaires de septembre 2010 » (p. 19). Pour résumer ces éléments, le Venezuela a souffert au cours des dernières années d'un « démantèlement de l'État »⁵⁴.

Selon le rapport *Freedom in the World 2014*⁵⁵, aussi bien l'Équateur que le Venezuela ont présenté en 2013 des taux de dégradation de leurs niveaux de liberté et de démocratie, en raison spécialement de la médiocre gestion de leurs gouvernements aux tendances autoritaires en matière de respect des droits de l'opposition et de la liberté d'expression. Ces deux pays ont introduit un nouveau modèle de *démocratie diminuée* en Amérique Latine fondé sur le bâillonnement médiatique. En dehors des sérieux problèmes d'analyse que représente la définition du concept de démocratie et ses éléments sémantiques (sujet que nous traitons plus profondément dans la Deuxième Partie de cet ouvrage), la *censure de la presse* s'est normalisée en tant qu'indicateur clair de dégradation dans la plupart des indices internationaux de gestion démocratique. La censure est l'emblème de l'abus du pouvoir élu par la voie démocratique puisqu'elle constitue finalement un « coup d'État perpétré par l'État lui-même » (permettez-moi cet oxymoron didactique) contre les possibilités de critique et d'opposition politique, avec un profond impact aussi bien sur la popularité des gouvernements que sur les résultats électoraux. Au Venezuela, la censure a atteint des niveaux tellement dramatiques – et créatifs – qu'il existe un manque de papier comme conséquence d'une politique d'État afin de bloquer la distribution des journaux imprimés critiques du gouvernement. En avril 2014, certains journaux colombiens affiliés à *Asodiarios* [Association des Quotidiens Colombiens], parmi lesquels *El Espectador*, ont décidé dans un geste de solidarité de prêter 52 tonnes de papier à leurs homologues vénézuéliens de *El Nacional*, *El Impulso* et *El Nuevo País*, suivant le concept selon lequel :

⁵⁴ E. MORALES, *La reelección presidencial en Venezuela. Hugo Chávez y el desmantelamiento del Estado*, Caracas, Editorial CEC, 2012.

⁵⁵ « Freedom in the World 2014. The Democratic leadership Gap », disponible sur <http://freedomhouse.org/>

Sans une presse libre, ayant la possibilité de s'exprimer dans ses propres pages, pouvant manifester sa position en faveur ou à l'encontre d'une politique du gouvernement central, la démocratie ne peut s'appeler ainsi. Il n'y a pas de démocratie si on met des entraves à la tâche de nos collègues journalistes⁵⁶ (quotidien colombien *El Espectador*, « Une fourniture », éditorial du 2 avril 2014).

7. La République Dominicaine a été le laboratoire le plus fécond en la matière en expérimentant cinq types différents d'arrangement constitutionnel concernant la réélection présidentielle au cours des 22 dernières années. Comme nous l'avons vu *supra* dans le *Graphique 2*, les deuxièmes mandats consécutifs des derniers chefs d'État dominicains ont coïncidé avec des courbes de détérioration de la qualité de la démocratie. Le président actuel, DANILO MEDINA, réélu confortablement pour un deuxième mandat consécutif (2016-2020), n'a pas eu de difficultés pour faire approuver par ses majorités au Congrès, en juin 2015, une réforme pour autoriser la RPI qui devait toutefois être réalisé par un référendum populaire selon le texte de la Constitution, en esquivant ainsi la consultation obligatoire de l'électorat. Ce scénario dominicain serait moins tragi-comique si MEDINA n'avait pas affirmé, lorsqu'il aspirait pour la première fois à être président, que promouvoir à nouveau une réforme en faveur de la RPI serait comme « avaler un requin en décomposition sans éructer ». Quand il n'était pas encore au pouvoir, MEDINA a repoussé la réélection immédiate parce qu'il lui semblait qu'elle affectait les institutions et par crainte que les fonctionnaires n'utilisent les fonds de l'État dans la campagne électorale. Cependant, une fois élu président, il a été victime de la « bipolarité *caudilliste* » dont nous parlerons plus en détail dans la *Section 3* du *Chapitre 1* de la *Première Partie*.

8. Enfin, au *Honduras*, bien que la réélection présidentielle soit formellement interdite par la Constitution, la prétention de réélection du président MANUEL ZELAYA l'a conduit à tenter de la réformer, faisant preuve d'une violation flagrante de l'une de ses clauses constitutionnelles pétrifiées qui empêchait de manière expresse tout changement pouvant porter atteinte au principe d'alternance à la présidence. Cette prétention illégale a provoqué, en 2009, un coup d'État, curieusement soutenu par tout le secteur institutionnel du pays, sauf le président. Le processus putschiste, comme nous le verrons en détail

⁵⁶ Quotidien colombien *El Espectador*, « Une fourniture », éditorial du 2 avril 2014.

(*Section 2 du Chapitre 4 de la Troisième Partie*), a débouché à court terme sur une flexibilisation des mécanismes de réforme de la Constitution qui, depuis 2011, peut être modifiée non seulement en obtenant des majorités exigeantes au Congrès, mais aussi par plébiscite et par référendum, même afin de promouvoir l'élimination des articles immuables qui interdisent, entre autres, la réélection présidentielle. Enfin, le Honduras a opté pour une solution intermédiaire (plus pragmatique) du problème de la soif de pérennité des présidents, en conservant la précaution institutionnelle très ferme qui rend illégale la réélection, mais tout en ouvrant la voie à la possibilité de sa réforme grâce à des mécanismes de démocratie participative.

Le parcours décrit ci-dessus ne prouve certainement pas que la RPI soit le seul facteur ou la seule *cause suffisante* du faible bilan démocratique habituel des pays latino-américains qui ont choisi de l'autoriser. Mais il laisse entendre que la plupart des États de la région qui ont mis en pratique des mandats consécutifs du même président au cours des vingt deux dernières années, souvent malgré les bilans négatifs et les scandales de corruption durant le premier mandat, n'ont pas progressé pendant le deuxième mandat et encore moins pendant le troisième. Au contraire, ces scénarios de *pérennité décadente* pour la démocratie, ont fini en général par aggraver des crises qui étaient nées durant le premier mandat, en faisant des mandats suivants un bouillon de culture propice à l'annulation de la compétitivité électorale, l'augmentation de la corruption présidentielle, au déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif, à la censure de la presse, à la diminution de l'indépendance des organes de contrôle et de l'appareil judiciaire, aux mauvaises relations internationales (même les coups d'État, comme dans le cas du Honduras) et à toutes les autres manifestations d'abus du pouvoir présidentiel.

En somme, le deuxième résultat de notre recherche peut être présentée comme suit :

-Il existe une corrélation claire entre délabrement démocratique et RPI dans 6 des 7 États latino-américains qui l'autorisent actuellement. Dans ces pays, les deuxièmes et troisièmes mandats du même président ont débouché sur un déclin progressif des indicateurs de qualité démocratique qui a été enregistré par « l'Electoral Democracy Index ».

Or, « l'anomalie brésilienne » à cet égard s'explique par l'absence, dans ce pays, d'une stratégie de restriction à la liberté d'expression et de la presse, ainsi que d'une captation du tribunal constitutionnel par le gouvernement, comme celles qui ont été déployées par ses homologues latino-américains. Cependant, l'ex présidente DILMA ROUSSEFF, a affronté pendant son second mandat (2015-2018) une grave crise de légitimité (avec un taux de popularité scandaleusement bas, tombé à 5% en février 2016⁵⁷), aboutissant à un procès en *impeachment* devant le Congrès comme conséquence d'un scandale de corruption mettant également en cause l'ancien président LULA DA SILVA. Cette procédure a conduit à la destitution de ROUSSEFF le 31 août 2016 et son remplacement par le vice-président alors en fonctions MICHEL TEMER. Par conséquent, il faut s'attendre à ce qu'en 2016 le régime brésilien connaisse un déclin significatif de ses niveaux de qualité démocratique.

V. CONSIDERATIONS EPISTEMOLOGIQUES

Une théorie est un ensemble d'idées idoines pour expliquer un phénomène. Toute théorie est bonne lorsque ses affirmations peuvent être vérifiées de manière empirique et s'il est possible sur cette base de présenter même des prédictions sur de futures situations similaires à celles qu'elle explique. Cependant, il n'est pas exagéré d'affirmer qu'en sciences sociales, *toute théorie meurt au seuil de la pratique* ou, pour reprendre les termes de POPPER, qu'elle est potentiellement « faussable »⁵⁸. Cela signifie que pour le chercheur il est impossible de faire des généralisations définitives, résistant à la vérification en tout temps et en tout lieu. D'où la typologie judicieuse présentée par MERTON qui fait la distinction entre des théories sociologiques totalisatrices, des théories à moyenne portée (*middle-range theories*) et de simples hypothèses. Les *théories à moyenne portée* sont des « groupes limités de suppositions, dont découlent logiquement des hypothèses spécifiques et qui sont confirmées par la recherche empirique »⁵⁹ (p. 87).

⁵⁷ « Dilma Rousseff é a pior presidente da historia da humanidade, com apenas 5% de aprovação popular », *Imprensa Viva*, 2 février 2016.

⁵⁸ K. POPPER, *The Logic of Scientific Discovery*, Londres/New York, Routledge, 2005.

⁵⁹ R. MERTON, *Teoría y estructura sociales*, Mexico, FCE, 2002, p. 87.

Un bon exemple de *théorie totalisatrice* en sciences politiques⁶⁰ fut celle exposée par LINZ au début des années quatre-vingt-dix pour soutenir que le présidentielisme était une structure de gouvernement particulièrement déficiente, plus encline que le parlementarisme aux coups d'État et par conséquent « inférieure » en termes de stabilité démocratique dans tous les pays⁶¹. Cette théorie, qui obtint un énorme succès à son époque, fut cependant réfutée plus tard par le travail de CHEIBUB⁶², qui a démontré que le faible taux historique de survie des démocraties présidentielistes n'est pas une conséquence du modèle de régime, mais plutôt celle de la pénétration violente du militaire dans le politique, à savoir, des « putschs »⁶³. Du fait de l'ambition de leurs généralisations, qui aspirent à l'universalité, la plupart des théories totales en sciences sociales sont souvent, au fil du temps, réfutées par des études empiriques qui analysent d'une manière plus détaillée et plus profonde (en général par des études de cas) les relations causales sous-jacentes.

Par contre, les *théories à moyenne portée* sont des ensembles plus modestes d'hypothèses qui sont conservées uniquement lorsqu'elles sont validées

⁶⁰ Nous faisons ici une extrapolation délibérée des considérations de MERTON concernant la théorie sociologique au domaine de la science politique. Cela conformément à la position que nous adoptons dans la vieille discussion pour déterminer si la science politique doit être considérée comme un domaine autonome de la connaissance ou comme une simple branche de la sociologie, qui s'occupe spécifiquement du phénomène politique et qui est par conséquent une « sociologie politique ». En marge des considérations historiques qui indiquent une apparition plus précoce de la science politique, mais aussi des méthodes de recherche empirique les plus sophistiquées développées initialement par la sociologie, actuellement, selon le canon le plus accepté de la division interdisciplinaire, l'objet de l'étude de la sociologie politique correspond juste à une « branche » de la science politique, à côté d'autres telles que la théorie politique, les relations internationales, la science administrative et l'analyse des politiques publiques. Sur ce point nous coïncidons sur l'essentiel avec PH. BRAUD, 2006. *Sociologie politique*, 8ème éd., Paris, LGDJ, p. 12-17.

⁶¹ Cf. J. LINZ, Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? *op. cit.*, J. LINZ, The Virtues of Parliamentarism, *Journal of Democracy*, 1, n° 4 (1990), p. 84-91 et J. LINZ 1990b. The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1, n° 1 (1990), p. 51-69.

⁶² J. CHEIBUB, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007.

⁶³ Pour une explication détaillée de l'évolution de ce débat voir J. FLÓREZ, Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina, *Revista Derecho del Estado*, n° 24 (décembre 2010), p. 135-158.

empiriquement⁶⁴. Correspond à ce type la théorie sur les élections présidentielles aux États-Unis présentée par FAIR, selon laquelle le résultat des élections présidentielles dans le pays du Nord (*variable dépendante*) dépend de cinq facteurs (*variables indépendantes ou explicatives*) : la gestion économique moyenne en termes aussi bien de croissance que de faible inflation, les vagues d'information massive positive chaque année sur l'économie, le fait que le président en exercice soit l'un des candidats qui brigue la réélection et le temps durant lequel ce même parti est resté à la tête de l'exécutif, ce facteur étant d'autant plus positif que la durée est moindre⁶⁵. Depuis 1916 jusqu'à 2008, lorsque la pondération de ces facteurs a été favorable au parti détenant le pouvoir présidentiel, son candidat pour la période suivante a remporté les élections. Ce modèle prédictif n'a pas raté son pronostic du résultat des élections présidentielles aux États-Unis en 2012. Avec les informations partielles qu'il avait quand il a écrit son ouvrage, FAIR a déterminé, avec une marge d'erreur de 3%, que le président-candidat remporterait les élections avec 55.9% des suffrages. Finalement, BARACK OBAMA a vaincu, le 6 novembre 2012 avec 51.1% des suffrages, MITT ROMNEY, qui en a obtenu 47.2%.

Or, nous pouvons affirmer avec raison, qu'il existe des facteurs supplémentaires de ceux qui ont été pris en considération par la théorie de FAIR et qui ont une incidence sur le résultat de la tentative de réélection du président en exercice, comme par exemple : les crises internationales (économiques et diplomatiques) et les guerres ; le charisme, la personnalité et le style du candidat ; la popularité du président révélée par les sondages et leur effet sur la quantité d'argent qu'il arrive à obtenir pour financer sa campagne ; la sympathie ou l'hostilité des médias ; la cohésion interne du parti ou de la coalition du président ; l'efficacité de l'opposition afin de positionner ses critiques dans les médias ; les réussites et les faux-pas de la campagne pour la réélection, telles que le recrutement de conseillers-clés et les erreurs de communication. Tout cela est vrai et l'éventail des éléments explicatifs pourrait s'étendre *ad infinitum* puisque tous les phénomènes sociaux sont *multi-*

⁶⁴ R. MERTON, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁵ R. FAIR, *Predicting Presidential Elections and Other Things*, Second Edition, Stanford, Stanford University Press, 2012. Pour un modèle de prédiction du résultat des présidentielles américaines à partir de 13 variables strictement qualitatives, voir A. LICHTMAN, *Predicting the Next President : The Keys to the White House 2016*, Lanham Rowman & Littlefield Publishers, 2016.

causes. Y compris des variables qui, en principe, ne devraient avoir aucune incidence puisqu'elles ne dépendent absolument pas de la gestion du gouvernement, telles que le résultat d'un match de football ou de basket-ball, peuvent avoir un impact significatif sur le résultat des élections présidentielles. HEALY, MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG ont démontré qu'aux États-Unis, entre 1964 et 2008, l'euphorie et la joie provoquées par le triomphe de l'équipe locale de football américain dans les deux semaines précédant les élections, a eu une incidence sur le comportement électoral favorable au *statu quo* qui a fait augmenter de 1.61% les suffrages en faveur du président, du gouverneur ou du sénateur qui brigait la réélection, lorsqu'il s'agissait d'équipes ayant le plus grand nombre de supporters (pouvant atteindre l'impact électoral dans ces cas entre 2.3 et 2.42%). Ces résultats ont été corroborés à travers l'observation de l'influence des matchs de basket-ball sur la popularité du président BARACK OBAMA en 2009, dont le taux positif a augmenté de 2.3% dans les endroits où l'équipe locale avait gagné⁶⁶. Dans cet ordre d'idées, en prenant en compte le fait que, selon un sondage réalisé par *The New York Times*, la Colombie est le pays d'Amérique Latine qui accorde la plus grande importance au football⁶⁷, il est raisonnable de penser que le triomphe de la Sélection de Colombie contre la Grèce (3-0) lors de la première phase de la Coupe du Monde de Football Brésil 2014, la veille du second tour des élections présidentielles, ait pu avoir un impact favorable de presque 300.000 suffrages dans le triomphe du président-candidat JUAN MANUEL SANTOS le 15 juin 2014⁶⁸. Cependant, cet effet euphorique est passager. Quand le Brésil a subi contre l'Allemagne la pire défaite (7-1) de son histoire dans les coupes du monde, le 8 Juillet 2014, lors du « Mineiraten », on a beaucoup spéculé sur le fait que l'hypothèse de la candidature à la réélection de la présidente DILMA ROUSSEF était enterrée. Son triomphe au second tour le 26 octobre a démontré qu'après quelques mois l'électorat avait déjà « pardonné » l'humiliation de ce désastreux

⁶⁶ A. HEALY, N. MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG, Irrelevant Events Affect Voters' Evaluations of Government Performance, *PNAS*, 107, n° 29 (2010), p. 12804-12809 et A. HEALY, N. MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG, Euphoria and Retrospective Voting: The Impact of College Football Outcomes on Incumbent Reelection, *Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL*, 2 avril 2009.

⁶⁷ « World Cup Opinions in 19 Countries : Likes, Dislikes, Predictions », *The New York Times*, 10 juin 2014.

⁶⁸ « Un triunfo de la selección = 300 mil votos más para Santos », *La Silla Vacía*, 11 juin 2014.

match de football.

Le but de toute théorie est de réduire la complexité de la réalité, en identifiant parmi les infinies variables causales possibles, celles qu'elle considère prépondérantes pour déterminer l'apparition du phénomène étudié. L'intention de cette étude n'est pas par conséquent de proposer des « lois » universelles sur la réélection présidentielle, mais tout d'abord de souligner une *corrélation* claire, dans un contexte spatio-temporel délimité –l'Amérique Latine entre 1994 et 2016–, entre l'autorisation constitutionnelle de la RPI et le triomphe électoral systématique du président-candidat. Une fois établie cette corrélation qui, dans des conditions économiques normales, ne présente pas d'exceptions dans la région et pendant la période analysée, il est possible en outre de suggérer l'existence d'un *fort lien causal* entre l'abus du pouvoir présidentiel et l'utilisation des biens de l'État à des fins électorales, et la *victoire facile*, pour ne pas dire *automatique*, de son titulaire lors des élections.

La base empirique de notre travail est constituée par un total de 20 réélections immédiates réussies entre 1994 et 2016, pour 15 présidents différents qui ont désiré se maintenir au pouvoir, avec un taux de succès de 100% dans des conditions de normalité économique. Nous appelons « normalité économique » tout scénario de croissance économique positive. Cependant, cette condition agit uniquement comme une condition qui exclut le triomphe du président-candidat dans certains cas, puisque même si *à chaque fois* que l'économie progresse la réélection est un succès, il est probable qu'elle le soit aussi *malgré le fait que* le pays se trouve en situation de contraction économique (la dernière réélection d'HUGO CHAVEZ au Venezuela le montre bien). Sans tomber dans des réductionnismes qui ignorent l'importance d'autres facteurs de cause, notre démarche aspire à démasquer et problématiser l'énorme *avantage électoral* que suppose le fait d'être le titulaire de la plus haute fonction de l'État pendant qu'on participe à la course pour la garder. Pour ne mentionner qu'un exemple particulièrement évident de l'inégalité électorale, il faut souligner que le candidat de l'opposition HENRIQUE CAPRILES, vaincu en octobre 2012 par HUGO CHÁVEZ et après sa mort par son successeur NICOLÁS MADURO en avril 2013, n'était pas en concurrence avec un candidat ou avec un parti, mais avec l'État pétrolier le plus puissant du monde, qui possède les réserves certifiées les plus

importantes de la planète, plus même que l'Arabie Saoudite. Ceci explique que, malgré un bilan désastreux et pour le malheur du peuple vénézuélien, le projet *chaviste* détienne encore le pouvoir présidentiel.

De ce point de vue, la théorie de la RPI que nous soutenons ici a une *portée moyenne*, applicable sans exception aux 18 pays⁶⁹ qui constituent l'Amérique Latine durant la période couvrant vingt deux années d'histoire démocratique (1994-2016), et elle a un fort caractère prédictif pour de futures réélections dans des systèmes *d'incentives* institutionnels et un contexte partisan similaires: des pays qui partagent une structure de gouvernement présidentieliste typiquement latino-américaine (enclin au déséquilibre et aux excès du pouvoir présidentiel), la clause constitutionnelle qui autorise la réélection présidentielle consécutive et l'absence du bipartisme qui, dans d'autres démocraties, constitue la principale garantie d'alternance au pouvoir présidentiel grâce à la fragmentation de l'électorat en deux grands blocs aux dimensions démographiques similaires qui se font mutuellement contrepoids.

En revanche, cette théorie ne s'applique pas à des États tels que la France, régime de présidentielisme majoritaire où deux sur les cinq réélections qui ont été tentées depuis la naissance de la Cinquième République en 1958 se sont soldées par des échecs, ce qui montre un taux d'efficacité limité à 60% pour les campagnes de réélection, bien qu'en France, jusqu'à la révision de 2008, la réélection ne connaissait pas de limites. La première défaite du président-candidat s'est produite en 1981, lorsque VALÉRY GISCARD D'ESTAING a perdu au second tour (avec 48.24% des voix) contre FRANÇOIS MITTERRAND qui a obtenu 51.76% des suffrages, dans un contexte de crise économique produite par les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et caractérisée par la forte inflation et par le chômage, auxquels se sont ajoutées les erreurs de la campagne pour la réélection et les réussites de l'équipe du candidat socialiste (le

⁶⁹ Dans la plupart des études politiques sur l'Amérique Latine, celle-ci est constituée ici par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, la République Dominicaine et le Venezuela. L'anomalie dominicaine qui a signifié la défaite de la campagne pour la réélection d'HIPÓLITO MEJÍA en 2004, s'explique par la grave crise économique que l'île a vécue. La même explication (en plus d'une situation de menace de guerre extérieure) peut être donnée à la défaite du président-candidat du Nicaragua DANIEL ORTEGA en 1990, qui est cependant antérieure à la période analysée ici.

mémorable slogan de campagne « La force tranquille » qui a cherché à adoucir l'image de MITTERRAND afin de le démarquer de la gauche radicale communiste et d'attirer ainsi les électeurs centristes, a été un véritable chef-d'œuvre du marketing électoral). En mai 2012, FRANÇOIS HOLLANDE a battu le candidat sortant NICOLAS SARKOZY. JAN et POTIER attribuent le mince triomphe de HOLLANDE (avec 51.64% des suffrages au second tour) au fait qu'il a su imposer un style « proche » des électeurs, de « président normal », opposé à la figure « clivante » de SARKOZY qui, à l'hiver 2012, était déjà le président le plus impopulaire de la Cinquième République ; et d'un autre côté, à une stratégie de conquête du centre totalement opposée à la droitisation de la campagne du président-candidat⁷⁰. Cependant, ce qui explique principalement le fait que le candidat-président français ait pu être vaincu, outre les limites du pouvoir présidentiel imposées par la nature parlementaire du régime⁷¹, c'est le fort *clivage idéologique* entre la gauche et la droite qui existe dans le pays et qui facilite une course idéologiquement équilibrée entre deux grands blocs démographiques.

Tableau 3. Tentatives de réélections présidentielles immédiates en France durant la V^{ème} République, 1958-2017. Taux de succès : 60% (3 sur 5 tentatives de réélection)

Président	Année de la tentative de réélection	Réélection gagnée	Réélection perdue	Cause de la défaite du Président
CHARLES DE GAULLE	1965	X		
VALÉRY GISCARD D'ESTAING	1981		X	Crise économique et erreurs de campagne.
FRANÇOIS MITTERRAND	1988	X		
JACQUES CHIRAC	2002	X		
NICOLAS SARKOZY	2012		X	Crise économique européenne et faible taux de popularité

⁷⁰ P. JAN et F. POTIER, *L'élection présidentielle en France*, Paris, Lexis Nexis, 2012, p. 191.

⁷¹ Pour un développement de cet argument voir P. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002.

Cependant, un bilan général de la compétitivité électorale dans le monde semi-présidentieliste, lorsqu'il existe la possibilité de réélection immédiate, ne donne pas davantage de résultats positifs. Si l'on prend les 55 pays considérés comme semi-présidentiels par ELGIE⁷², le taux d'efficacité de la RPI dans ce type de régime au cours des 60 dernières années a été de 94.11%. Cela signifie que, entre 1956 et 2016, parmi 170 tentatives de réélection consécutives, 160 des présidents sortants ont été réélus⁷³.

La théorie de la RPI proposée ici ne s'applique pas non plus aux États-Unis. Dans le jargon politique américain, les chefs de l'État qui ont perdu la réélection ou qui ne sont plus rééligibles du fait qu'ils ont déjà fait les deux mandats permis, mais qui restent à la tête du pouvoir jusqu'à la fin du second mandat pour lequel ils ont été élus, portent le nom de « lame-duck Presidents ». Ce qui est intéressant dans ce phénomène, c'est l'ambivalence qui le caractérise. D'un côté, le pouvoir limité que possèdent ces présidents du fait que les autres fonctionnaires élus sont moins enclins à coopérer avec eux ; mais également leur plus ample marge de manœuvre pour prendre des décisions impopulaires comme par exemple des amnisties présidentielles particulièrement scandaleuses⁷⁴. En revanche, ce qui favorise la possibilité de réélection du dirigeant en exercice pendant la période électorale, c'est exactement le contraire de ce qui arrive avec les *lame-duck Presidents* : la tendance de la plupart des acteurs politiques à coopérer avec l'actuel détenteur du pouvoir, ainsi qu'une réduction de sa liberté pour des raisons de marketing du fait qu'il est prisonnier des sondages.

Bien qu'aux États-Unis le président qui brigue la réélection soit aussi en position d'avantage, quand nous étudions les résultats électoraux du siècle dernier, nous observons que les chances des adversaires, quoiqu'étant cependant sensiblement

⁷² ELGIE, ROBERT. "What is semi-presidentialism and where is it found?", en ROBERT ELGIE y SOPHIA MOESTRUP (Eds.). *Semi-presidentialism outside Europe*, Londres/Nueva York, Routledge, 2007, pp. 1-13.

⁷³ L. FAJARDO. Efectividad de la reelección presidencial inmediata en los regímenes semipresidenciales, Thèse de Master en Droit public sous la direction de J. FLÓREZ, Universidad Externado de Colombia, juin 2017.

⁷⁴ J. CLARK, How lame is a lame-duck president?, *How Stuff Works*, 6 février 2008.

moindres que celles du président en exercice, sont quand même plus grandes que dans le reste du continent présidentieliste (où les probabilités de défaite du président-candidat sont nulles dans des conditions de normalité économique). Le taux de succès des 19 tentatives de réélections survenues depuis 1900⁷⁵ a été de 73.68%, avec 14 triomphes du président-candidat, dont le dernier, BARACK OBAMA aux élections de novembre 2012. Seul cinq parmi les présidents américains qui ont tenté la réélection de manière consécutive au XX^{ème} siècle et au cours de celui-ci, n'y ont pas réussi : WILLIAM TAFT a perdu en 1912 la réélection contre WOODROW WILSON au cours des dernières élections dans lesquelles un candidat non démocrate et non républicain, THEODORE ROOSEVELT du Parti Progressiste, est arrivé second ; HERBERT HOOVER a été battu en 1932 par FRANKLIN ROOSEVELT au milieu des ravages économiques provoqués par la Grande Dépression qui a éclaté en 1929; GERALD FORD qui, après neuf mois comme Vice-Président, a pris la présidence le 9 août 1974 suite à la démission de NIXON et qui lui a ensuite pardonné tous les délits fédéraux qu'il avait commis, a été vaincu par JIMMY CARTER en 1976 puisque son mandat n'a pas été suffisant pour regagner la confiance du pays dans le gouvernement après le scandale du Watergate ; JIMMY CARTER a été battu par RONALD REAGAN en 1980, en bonne partie à cause de la crise des 52 otages de l'ambassade des États-Unis en Iran, qui a fragilisé sa popularité à la veille des élections ; et GEORGE BUSH en faveur de BILL CLINTON en 1992 à cause du délabrement de l'économie, mais surtout d'une tierce candidature, celle de ROSS PEROT, qui a obtenu 18.9% des votes.

⁷⁵ Le seul président qui, durant la période 1900-2012, ne s'est pas présenté à la réélection alors qu'il pouvait le faire, a été le républicain CALVIN COOLIDGE en 1928. Il n'a non plus voulu appuyer la candidature de celui qui deviendrait son successeur, HERBERT HOOVER, également républicain.

Tableau 4. Réélections présidentielles immédiates tentées aux États-Unis, 1900-2016.
Taux de succès : 73.68% (14 sur 19 tentatives de réélection)

Président et parti	Année de la tentative de réélection	Réélection gagnée	Réélection perdue	Cause de la défaite du Président
WILLIAM MCKINLEY (R)	1900	X		
THEODORE ROOSEVELT (R)	1904	X		
WILLIAM TAFT (R)	1912		X	Mauvaise gestion politique de ses propres circonscriptions électorales
WOODROW WILSON (D)	1916	X		
HERBERT HOOVER (R)	1932		X	Grande Dépression de 1929
FRANKLIN ROOSEVELT (D)	1936 1940 1944	X X X		
HARRY TRUMAN (D)	1948	X		
DWIGHT EISENHOWER (R)	1956	X		
LYNDON JOHNSON (D)	1964	X		
RICHARD NIXON (R)	1972	X		
GERALD FORD (R)	1976		X	Clôture des comptes en raison du Watergate
JIMMY CARTER (D)	1980		X	Crise des otages de l'ambassade des États-Unis en Iran
RONALD REAGAN (R)	1984	X		
GEORGE H. W. BUSH (R)	1992		X	Crise économique et bipolarisation insuffisante
BILL CLINTON (D)	1996	X		
GEORGE W. BUSH (R)	2004	X		
BARACK OBAMA (D)	2012	X		

En conclusion, aussi bien en France qu'aux États-Unis, bien qu'il soit toujours rare (40% et 26% des fois respectivement) que le président qui brigue la réélection immédiate ne l'obtienne pas, puisqu'il a de grandes chances de remporter les élections du simple fait d'être au pouvoir, les stimulations du système politique, particulièrement le bipartisme qui existe aux États-Unis et le fort *clivage* entre gauche et droite qui prédomine en France, font que la course électorale peut représenter une menace réelle pour les aspirations du président-candidat, qui augmente aussi dans des

circonstances extraordinaires (dans le cas américain, la pauvre gestion économique ou d'autres situations exceptionnelles et, en France, principalement le faible taux de popularité du président). La bipolarité idéologique et le bipartisme sont des caractéristiques du système politique qui favorisent la concurrence électorale et l'alternance au pouvoir puisqu'ils « coupent en deux » d'une manière relativement équilibrée les préférences des citoyens, et cette situation se reflète dans le fait que la popularité des présidents ne dépasse que rarement 50%. En contraste, les taux démesurés de popularité de beaucoup de présidents latino-américains (ÁLVARO URIBE est arrivé à atteindre en Colombie un taux de popularité de 85% en juillet 2008), plus que le fait d'indiquer une bonne qualité du gouvernement, montrent plutôt le manque de garanties de l'opposition, la faiblesse des partis, un culte exacerbé de la personnalité politique et la manipulation aisée de l'appareil médiatique.

Pour récapituler, les données présentées jusqu'ici conduisent à la formulation de deux nouvelles découvertes de cette étude, l'une correspondant à l'ordre empirique des probabilités, et l'autre à caractère explicatif causal :

-En termes de probabilités, le président-candidat qui aspire à la réélection possède un avantage électoral dans tous les types de régime politique avec élection populaire d'un chef de l'État gouvernant, mais cet avantage est insurmontable dans le modèle présidentieliste latino-américain.

-Le triomphe systématique du président-candidat en Amérique Latine s'explique par l'abus du pouvoir présidentiel et par l'utilisation des biens de l'État à des fins électorales, avec une efficacité supérieure à celle des autres types de régime dans lesquels le chef d'État ne dispose pas d'autant de ressources.

VI. IMPLICATIONS CONSTITUTIONNELLES ET EN MATIERE DE DROIT INTERAMERICAIN DE LA REELECTION PRESIDENTIELLE IMMEDIATE

Vue sous un angle normatif et constitutionnel, l'autorisation de la RPI lèse plusieurs principes de bonne gouvernance normalisés dans la plupart des démocraties

d'Amérique Latine. Pour commencer, elle porte atteinte au « principe élémentaire d'égalité »⁷⁶ dans la mesure où la course électorale se voit fortement déséquilibrée en faveur d'un super-candidat qui, du fait qu'il contrôle les exorbitantes ressources de l'État, parvient aisément à se faire réélire. C'est justement autour de cet argument que s'articule toute la réflexion sur les raisons pour lesquelles la réélection présidentielle immédiate suppose, dans la pratique, une *fraude* à l'encontre de la démocratie électorale dans le contexte présidentieliste latino-américain, qui se traduit enfin par la violation du *principe de liberté politique des citoyens* qui sont invités à voter afin de légitimer une course de toute évidence *injuste*, pour ne pas dire inexistante.

La *Charte Démocratique Interaméricaine* (CDI) dans son article trois, établit comme « éléments essentiels de la démocratie représentative », entre autres, la tenue d'élections fondées sur le suffrage universel et qui soient périodiques, libres et *justes*, comme une expression de la souveraineté du peuple⁷⁷. Si ces dispositions sont prises au sérieux, il est clair que la RPI lèse les exigences de la CDI en matière de démocratie représentative, car une élection sans concurrence et pour laquelle le vainqueur est connu d'avance ne peut pas être « juste ».

Comme conséquence de l'inégalité structurelle qui garantit le triomphe du président qui brigue la réélection immédiate, se produit en outre une *réaction en chaîne d'effets négatifs* qui empoisonnent progressivement le système politique une fois que le dirigeant s'incruste au pouvoir. Pour commencer, le *principe d'alternance à la présidence* – qui a même un caractère de clause pétrifiée, irréformable, dans les constitutions du Salvador, du Guatemala et du Honduras– se trouve violé lorsqu'un même individu peut prolonger à sa guise son maintien à la tête de l'État. Une fois la réélection immédiate réalisée, s'estompe en plus le *principe d'équilibre entre les pouvoirs publics*, principe qui trouve son corolaire dans le *système de poids et de*

⁷⁶ J. HERNÁNDEZ, Santos por la reelección: los peligros de un presidente-candidato, *Razón Pública*, 25 novembre 2013.

⁷⁷ « Article 3. Sont considérés comme éléments constitutifs de la démocratie représentative, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'accès au pouvoir et son exercice, en étant soumis à l'État de Droit ; la tenue d'élections périodiques, libres, justes et fondées sur le suffrage universel et secret en tant qu'expression de la souveraineté du peuple; le régime pluriel des partis et des organisations politiques ; ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics ».

contrepoids prévu dans les constitutions afin d'éviter l'abus et la concentration du pouvoir. La RPI met à mal l'échafaudage constitutionnel de contrôle réciproque du pouvoir comme une conséquence du fait que les réformes qui l'autorisent ne sont pas accompagnées par une redéfinition des facultés de nomination que détient le Président et qui lui permettent, par la suite, de capter les organismes de contrôle et l'appareil judiciaire, en annulant ainsi les mécanismes qui rendent possible la « horizontal accountability ». Les fonctions de *contrôle politique* du Congrès se trouvent aussi diminuées du fait de la possibilité de la RPI, puisque l'organe législatif tend à s'incliner devant l'aspiration à la réélection en échange de faveurs bureaucratiques et d'obtention de contrats de la part de l'exécutif.

Heureusement, la vague de réformes constitutionnelles favorisant le culte de la personnalité et qui prétendent autoriser la réélection présidentielle afin de satisfaire le désir de pérennité des *caciques* assoiffés de pouvoir, a relancé, dans la région, le débat sur les *limites à la réforme de la Constitution*. Aujourd'hui, une masse critique de doctrine et de jurisprudence constitutionnelle latino-américaine, dont la Cour Constitutionnelle colombienne a été le précurseur, avalise la prémisse selon laquelle tout type de réforme de la Constitution politique n'est pas acceptable dans le contexte d'un État constitutionnel, même si l'on respecte les procédures de réforme prévues. Inspirés des courants européens tels que la théorie de la « destruction constitutionnelle »⁷⁸ et de la « fraude contre la Constitution »⁷⁹, des universitaires, des législateurs et des tribunaux latino-américains commencent à mettre en place des restrictions matérielles et de contenu au pouvoir de réforme constitutionnelle, afin de protéger l'intégrité et l'identité des textes approuvés par le pouvoir constituant primaire, contre le réformisme constitutionnel favorisé par des congrès qui se plient aux désirs présidentiels de pérennité.

L'objectif de ce *corpus* de doctrine est de faire face, depuis la juridiction constitutionnelle, à ce qu'on appelle le « constitutionnalisme abusif » qui consiste en « l'utilisation despotique des mécanismes de réforme de la Constitution de la part de

⁷⁸ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1996.

⁷⁹ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, LGDJ, 1983.

présidents qui, jouissant d'un grand soutien populaire, cherchent à se perpétuer au pouvoir, à se démarquer de l'opposition et à éliminer les contrôles politiques »⁸⁰. Tel est le sens de la jurisprudence concernant la « substitution constitutionnelle » et développée par la Cour Constitutionnelle colombienne depuis 2003, selon laquelle il existe des *limites matérielles au pouvoir de réforme* de la Constitution, que le constituant dérivé ne peut pas dépasser sans la déformer dans sa structure essentielle, et dont la modification serait réservée, par conséquent, au constituant primaire. Cette ligne d'argumentation a été utilisée par la Cour pour empêcher la réforme promue par le président ÁLVARO URIBE au travers d'un référendum qui lui aurait permis de briguer une deuxième réélection en 2010. Dans son *Arrêt C-141 de 2010*, le Haut Tribunal a décidé que l'approbation de cette réforme aurait en réalité provoqué une modification de la Constitution, en annulant l'équilibre entre les pouvoirs de l'État. A ce même dessein de bloquer la réélection et tous les vices que cela comporte, bien que par le biais de prévisions expressément incorporées dans le texte constitutionnel, répondent les *clauses immuables* qui protègent le *principe de l'alternance présidentielle*, en interdisant toute tentative de réforme en faveur de la réélection dans les constitutions de El Salvador, du Guatemala et du Honduras.

Pour sa part, la manière sournoise et tombant dans le culte de la personnalité dont plusieurs présidents latino-américains ont promu les processus de réforme constitutionnelle afin de faciliter leur maintien au pouvoir, a déclenché les alarmes et a stimulé la production de toute une littérature sur les conditions que doit réunir une réforme de la Constitution en faveur de la réélection présidentielle, afin qu'elle ne représente pas une violation de la Charte Démocratique Interaméricaine (CDI). EL-HAGE et considèrent que les travaux préparatoires de la CDI doivent permettre de conclure que le *principe de l'alternance au pouvoir* fait partie du deuxième des éléments essentiels de la démocratie qui prévoit cet instrument juridique dans son article trois, « l'accès et l'exercice du pouvoir soumis à l'État de Droit ». En vertu de ce qui précède, ils concluent que même si l'on ne peut pas parler de manière automatique d'atteinte à ce principe du fait de la simple autorisation de la réélection

⁸⁰ C. BERNAL, *Constitutionalismo abusivo y sustitución de la Constitución*, *Ámbito Jurídico*, 14 février 2014. Pour la notion originelle de « constitutionnalisme abusif » voir LANDAU, DAVID, *Abusive Constitutionalism*, *U. C. Davis Law Review*, 47, n° 1 (janvier 2013), p. 189-260 et M. TUSHNET, *Authoritarian Constitutionalism*, *Cornell Law Review*, 100, n° 2 (janvier 2015), p. 391-461.

en tant qu'institution générale, il se produit en effet une atteinte à son encontre lorsque :

Cette autorisation est le produit d'une réforme constitutionnelle promue par le dirigeant en place afin d'étendre ses propres pouvoirs d'une manière temporaire ou substantielle, c'est-à-dire quand le président encourage la réforme constitutionnelle dans le but d'augmenter ses propres facultés constitutionnelles ou de prolonger son mandat présidentiel par le biais de sa réélection immédiate ou même de sa réélection indéfinie⁸¹.

De ce point de vue, les processus de réforme constitutionnelle en faveur de la réélection immédiate encouragés par ALBERTO FUJIMORI (1993), CARLOS MENEM (1994), FERNANDO CARDOZO (1997), HUGO CHÁVEZ (1999), ÁLVARO URIBE (2004), RAFAEL CORREA (2008), EVO MORALES (2009) et DANIEL ORTEGA (2009), qui ont permis par la suite les réélections consécutives de ces présidents, « ont tous constitué des actions d'érosion démocratique qui violent le principe de l'alternance au pouvoir ». Cependant, vu que la CDI date de 2001, ses prévisions à cet égard, en particulier la « clause démocratique » établie dans les articles 3, 4 et du 17 au 21, qui octroie des pouvoirs au Secrétaire Général de l'OEA pour qu'il intervienne de manière préventive et corrective en cas de réformisme constitutionnel pouvant supposer une « érosion démocratique », et même afin de décréter la suspension du pays coupable comme membre de l' OEA, seraient appliquées uniquement aux réformes constitutionnelles ayant été approuvées postérieurement.

En définitive, à la lumière de la normativité internationale, depuis 2001, année au cours de laquelle a été approuvée la Charte Démocratique Interaméricaine, tout processus de réforme constitutionnelle en faveur de la RPI obéissant aux intérêts personnalistes du président en exercice, constitue une violation du principe démocratique de l'alternance au pouvoir, principe incorporé dans la condition de l'exercice du pouvoir dans le respect de l'État de Droit, et par conséquent ce processus porte atteinte aux standards du droit interaméricain.

⁸¹ J. EL-HAGE et T. HALVORSSSEN, De George Washington a Evo Morales: el reeleccionismo en América, *El País Internacional*, 27 mai 2013.

VII. STRUCTURE ET INTITULE DE L'ÉTUDE

Cette étude est organisée en trois parties et un épilogue, avec des objectifs différents. La première partie expose *in abstracto* le matériau argumentatif historiquement utilisé aussi bien pour soutenir que pour réfuter les avantages de la RPI. Le but principal de cette partie de la réflexion est de mettre en lumière le caractère purement spéculatif, voire même fallacieux, de la plupart des arguments utilisés depuis l'époque des pères fondateurs américains afin de défendre la convenance de la continuité présidentielle, sous le déguisement dialectique selon lequel la réélection présidentielle est une institution particulièrement démocratique puisqu'elle garantit, en fin de compte, « que le peuple ait le pouvoir de décider » s'il maintient au pouvoir les bons présidents. Bien que cet argument soit séduisant sur le papier, il ne peut être soutenu à la lumière des faits. Très tôt aussi, les détracteurs de la réélection (de JAMES MADISON jusqu'à KARL LOWENSTEIN, en passant par JUAN BAUTISTA ALBERDI) nous ont prévenus du danger de l'abus et de la perpétuation au pouvoir que représente un président ayant la possibilité de s'y maintenir indéfiniment, en transformant l'institution en un poison pour la démocratie.

La *deuxième partie* de ce travail s'efforce de développer *in extenso* les implications du débat sur l'étendue de la définition de la démocratie (Maximalisme idéaliste Vs. Minimalisme réaliste), en vue de préciser l'absence des éléments qui dénatureraient le caractère démocratique d'un régime et de ses élections. Vu que notre objectif principal est de remettre en question le caractère démocratique de la RPI, il convient d'abord de clarifier ce que nous entendons par démocratie. Quel devrait être le contenu d'une définition rationnelle de la démocratie ? Celui qui puisse décrire uniquement ce que la démocratie *est réellement dans la pratique* et non pas ce que ses défenseurs (ou ses détracteurs) *désirent qu'elle soit*. Dans cette perspective, nous faisons une évaluation de la solidité aussi bien empirique que théorique des différentes conceptions démocratiques maximalistes (avec les aspirations qu'elles prétendent matérialiser : représentation des intérêts des citoyens, rationalité des décisions collectives, paix interne et internationale, développement économique, équité sociale et protection des droits de l'homme) et nous tenterons de démontrer que seule une définition minimale et réaliste, idéologiquement neutre et centrée sur

l'analyse de la démocratie en tant que méthode politique décisionnelle (comme moyen et non comme fin) a une valeur descriptive. L'option que nous privilégions en fin de compte, c'est alors le réalisme démocratique minimaliste, une définition « peu exigeante »⁸² envers la démocratie, qui nous permet d'affirmer que si la RPI se révèle antidémocratique selon des standards minima, elle le serait, *a fortiori*, depuis toute autre optique maximaliste.

La troisième partie est centrée, *in concreto*, sur l'expérience constitutionnelle et électorale avec la RPI de Colombie et des autres pays d'Amérique Latine qui l'ont autorisée au cours des deux dernières décennies, dans le but de développer depuis la praxis une vision panoramique de l'institution dans le contexte présidentialiste. Pour ce faire, nous reconstruisons le processus historique « d'inversion » de la tradition anti-réélection qui prévalait dans la région jusqu'à une époque relativement récente, par l'analyse des processus de réforme constitutionnelle (la plupart frauduleux) mis en place afin de l'approuver sous l'influence de leaderships présidentiels messianiques. Dans cette partie également, on développe une typologie comparée de la réélection présidentielle, on expose les effets négatifs qu'elle exerce sur le régime présidentialiste, en mettant l'accent sur l'expérience du Honduras avec la clause immuable de non-réélection prévue dans sa Constitution et qui, paradoxalement, a déclenché un coup d'État en 2009. Ensuite nous problématisons la jurisprudence constitutionnelle colombienne sur les limites à la réforme de la Constitution, proposons un cadre théorique pour une meilleure compréhension de la popularité présidentielle en tant que paramètre d'évaluation des gouvernements, et à la fin analysons les implications statistiques des résultats électoraux des vingt deux dernières années dans les pays qui autorisent la réélection présidentielle.

La structure, *théorique* au début et *pratique* à la fin, présentée dans cet ouvrage ne signifie pas que la première partie exclue toute considération sur les faits, ou que la troisième ne contienne pas de propositions théoriques, mais simplement que l'*iter* narratif choisi tente de privilégier, dans la mesure du possible, une approche plutôt qu'une autre sur chaque parcours, à des fins pédagogiques. Dans la deuxième

⁸² Si l'on l'étudie plus en profondeur, le réalisme démocratique est en réalité *analytiquement plus exigeant* envers la démocratie puisqu'il accepte uniquement dans sa définition des éléments vérifiables dans la pratique.

partie est sous-jacente l'intention qu'elle serve de transition ou de « lien » entre les deux autres grâce à une méthodologie qui intègre la théorie et la pratique afin d'arriver à une définition la plus rationnelle possible de démocratie.

Enfin, *l'épilogue* explore les perspectives des régimes latino-américains face à la RPI, il aborde le débat concernant la durée du mandat présidentiel et propose des correctifs constitutionnels concrets pour ce qu'il faut définitivement considérer comme facteur de délabrement démocratique dans la région et qui doit, par conséquent, être interdit de manière catégorique dans le contexte présidentialiste.

La réélection présidentielle immédiate est une institution tellement mauvaise pour la démocratie, que même l'actuel président de la Colombie, JUAN MANUEL SANTOS, réélu le 15 juin 2014 pour un second mandat (comme il était facile de le prévoir), n'est pas d'accord avec elle « en tant qu'institution »⁸³. A tel point, que le démantèlement de cette figure a été annoncé, pendant la campagne pour la réélection, par son camarade candidat à la vice-présidence, GERMÁN VARGAS, comme une partie de l'agenda législatif de l'exécutif pour le second mandat. « L'idée est d'en finir avec la figure de la réélection, en augmentant d'une ou de deux années le mandat présidentiel », a affirmé l'ancien ministre et actuel Vice-Président⁸⁴. La position du président SANTOS à cet égard a été cohérente, même avec ses opinions exprimées dans les colonnes du journal *El Tiempo* avant l'autorisation de la réélection en Colombie et d'entrer dans le cabinet d'ÁLVARO URIBE, en tant que ministre de la Défense, en juillet 2006 :

Le pays, dans le fond, n'aime pas la réélection et elle ne lui convient pas, même si la plupart des gens pense qu'Uribe fait actuellement une bonne gestion. Et nous avons tous besoin

⁸³ Le jeudi 14 novembre 2013 le président JUAN MANUEL SANTOS a affirmé sur une chaîne de radio locale de Villavicencio : « Je ne suis pas ami de la réélection en tant qu'institution, mais en ce moment, c'est l'option que j'ai » (« Compte à rebours de la réélection », magazine hebdomadaire *Semana*, le 16 novembre 2013). Au cours d'une interview postérieure à la BBC, il a réaffirmé : « Je ne suis pas ami de la réélection, mais je me présente car je pense que j'ai un devoir : celui de mener à terme ce processus ». Il parlait du processus de négociation de la paix avec les FARC (« Juan Manuel Santos : “ Ils sont en train de mener une guerre sale ” contre le processus de paix », interview réalisée par JUAN PÉREZ SALAZAR, *BBC Monde*, le 22 avril 2014).

⁸⁴ Quotidien *El Tiempo*, le 25 février 2014.

qu'il continue sur cette voie. Mais dans ce débat, il est impératif de suivre le conseil des sages lorsqu'ils recommandent que sous aucun motif il ne faut légiférer, et encore moins changer la Constitution, en fonction d'une conjoncture ou d'une personne. Disraeli nous en avait bien avertis : quand on légifère, il faut réfléchir sur le long terme et penser à la situation adverse. Il est aussi nécessaire de penser au manque de maturité de notre démocratie avant d'entreprendre une telle démarche. Les comparaisons avec les États-Unis ou avec l'Angleterre sont ridicules. Une référence plus appropriée, ce sont les funestes exemples en Amérique Latine⁸⁵.

Le très fort penchant pour la réélection présidentielle en Amérique Latine est un vice antidémocratique sans aucune couleur idéologique. Il est pratiqué aussi bien par des présidents de gauche que de droite, mais en tout cas, par des *caudillos* [hommes forts] qui ont encouragé des réformes constitutionnelles le plus souvent entachées par la corruption et par l'abus du pouvoir présidentiel, dans le but de s'incruster dans leurs fonctions. En Colombie, il n'est pas exagéré de dire que l'autorisation de la RPI a été la pire et la plus régressive des presque quarante réformes qui ont été faites à la Constitution depuis sa promulgation en 1991. C'est pourquoi il était urgent de l'éliminer afin de reconstruire le système de freins et de contrepoids dans le régime politique colombien, mais surtout pour que les élections présidentielles redeviennent réellement *compétitives* et ne constituent plus une tromperie à l'encontre des citoyens comme elles l'ont représentée les deux fois où le président a assuré son maintien au pouvoir (2006-2010 et 2014-2018) avant que la RPI ne soit à nouveau interdite en juin 2015.

Le titre initial de cette thèse était « Fraude à l'encontre de la démocratie électorale ». Toutefois, cette option ne correspondait pas à la signification technique de l'expression « fraude électorale », qui dénote une intervention illicite dans tout processus électoral en vue d'altérer les résultats réels, en violant ainsi les règles juridiques du jeu démocratique. En réalité, ce que font les présidents qui briguent la réélection consécutive en Amérique latine n'est pas une fraude, mais plutôt une manipulation du résultat en utilisant une quantité gigantesque de ressources pour orienter en leur faveur le vote des citoyens. Mais cette opération a lieu, en général, dans les limites de la légalité, ce qui fait qu'il est plus difficile de s'en rendre compte

⁸⁵ J. SANTOS, La gestion kafkaïenne de la politique, *El Tiempo*, 8 février 2004.

et de le dénoncer dans le cadre d'un système démocratique, seulement en apparence, mais dans lequel celui qui vote en réalité n'élit pas parce que « voter n'est pas la même chose qu'élire ; concrètement il se peut que cela n'ait aucun rapport avec le fait d'élire »⁸⁶. C'est de là que vient le titre que nous avons finalement choisi.

Fort heureusement pour la Colombie, le gouvernement de JUAN MANUEL SANTOS a tenu sa promesse de campagne et le pays a interdit à nouveau la réélection présidentielle grâce à la réforme du « rééquilibre des pouvoirs et du réajustement institutionnel » qui a été approuvé au Congrès le 16 juin 2015. Le texte de la réforme a été simple et catégorique en stipulant que « tout citoyen qui aura exercé à un titre quelconque la Présidence, ne pourra être élu Président de la République ». Au cours du deuxième débat parlementaire, il a été ajouté que tout changement à cette interdiction devra être fait par référendum ou par assemblée constituante. Or, cette précaution est insuffisante. La Cour Constitutionnelle colombienne a déjà établi dans son arrêt C-141 de 2010 que la réélection pour un second mandat ne pourra être autorisée dans aucune circonstance, puisque cela impliquerait une substitution constitutionnelle. Cependant, avec les articles approuvés, le pays reste dépourvu de protection contre des présidents ayant des prétentions messianiques et désirant encourager à nouveau la réélection illimitée à travers un référendum, comme ÁLVARO URIBE a tenté de le faire en 2010 afin d'obtenir un troisième mandat. Ce qui convient, sans aucun doute, c'est de réserver la possibilité de modifier la clause de non-réélection, seulement par un processus d'assemblée nationale constituante, c'est-à-dire, de réelle refonte du pacte politique fondamental.

⁸⁶ A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, *op. cit.*, p.190.

Première Partie. Ce que la théorie dit

« Les arguments contre les réélections astucieuses sont clairs pour n'importe quel analyste politique et pour l'opposition. Mais ils ne le sont jamais pour leurs bénéficiaires, qui ont recours aux arguments les plus abscons pour les justifier »⁸⁷.

Dans cette *Première partie*, nous présenterons les raisons les plus utilisées dans la littérature spécialisée aussi bien pour défendre la convenance de la réélection présidentielle que pour dénoncer les dangers potentiels qu'elle représente pour le régime politique et la démocratie. Dans le catalogue des *arguments positifs* (*Chapitre 1*) se détachent deux grandes idées : tout d'abord, que l'autorisation de la RPI permet d'exploiter, au sommet de l'État, les capacités des présidents les plus aptes et les mieux expérimentés. Sous-jacente à cette hypothèse, nous trouvons en outre la croyance à l'existence des « grands hommes », exceptionnels, irremplaçables et indispensables pour bien diriger l'avenir de la nation. Puis, il faudra parler du succès particulier de l'argument selon lequel l'autorisation de la réélection présidentielle donne au peuple souverain la capacité de « décider de son propre destin », en lui permettant de récompenser les bons dirigeants par la réélection, et de punir les mauvais lorsque le scrutin permet l'arrivée au pouvoir de nouveaux chefs d'État. Vue sous cet angle, la réélection présidentielle se présente comme une institution éminemment démocratique.

Pour sa part, l'arsenal des *arguments négatifs* à l'encontre de la réélection (*Chapitre 2*) développe principalement deux idées : que la RPI facilite l'abus du pouvoir présidentiel et des biens de l'État à des fins électorales, en annulant ainsi la compétition des candidats contre le président en exercice qui veut se maintenir au pouvoir et qui se révèle être électoralement invincible. Et d'un autre côté que, une fois

⁸⁷ R. IGLESIAS, La perpetuidad en el poder, *Tiempos del Mundo*, 5 mars 2004.

réélu, la continuité du même président se traduit par la détérioration de divers indicateurs de qualité du gouvernement : augmentation du déséquilibre des pouvoirs en faveur dudit président, augmentation des rapports clientélistes entre exécutif et législatif, priorité de l’agenda de la réélection sur celui du gouvernement, polarisation de la scène politique et fin du principe de neutralité du chef de l’État.

CHAPITRE 1. EN FAVEUR DE LA REELECTION

SARTORI⁸⁸ fait la différence entre deux catégories fondamentales de réflexion et de connaissance concernant la politique. La *connaissance empirique*, caractéristique de la *science politique* en tant que véritable science – *i.e.* qui utilise la méthode scientifique – et par conséquent enracinée dans l’expérience, dont l’objectif est de *décrire*, de comprendre la réalité grâce à l’observation afin de répondre à la question de savoir *comment* sont les choses dans le but d’agir sur elles en termes de cause. Et la *connaissance spéculative*, typique de la recherche non plus scientifique mais philosophique, qui s’attache à déchiffrer la « raison d’être » des choses et à répondre à la question de leur *pourquoi*. Cette connaissance spéculative est propre à la *philosophie politique* dont la finalité n’est pas descriptive mais prescriptive et qui va au-delà des faits dans le sens où ils lui sont indifférents, raison pour laquelle elle est, littéralement, *métaphysique*.

Ce n’est pas que la philosophie politique soit *inutile* ou qu’elle soit devenue définitivement obsolète, mais plutôt que la fonction cognitive qu’elle est aujourd’hui appelée à assumer est substantiellement différente de celle qu’elle avait avant l’apparition de la méthode scientifique. REBECCA GOLDSTEIN⁸⁹ a raison à cet égard quand elle souligne que la mission actuelle de la philosophie est de donner une plus grande cohérence à la vision générale que nous avons du monde en tant qu’espèce⁹⁰, grâce à l’encouragement du « progrès moral ». Autrement dit, la philosophie est

⁸⁸ G. SARTORI, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 2006, p. 36-39.

⁸⁹ R. GOLDSTEIN, How Philosophy Makes Progress, *The Chronicle Review*, 14 avril 2014.

⁹⁰ « To render our human points of view ever more coherent », dans le texte original.

toujours chargée de la réflexion axiologique et de ce fait, c'est un outil essentiel pour l'homme quand il prétend déterminer ce qui lui convient ou non dans un sens moral. Or, en marge du problème si complexe de recherche que suppose le fait de défendre l'existence du « progrès moral »⁹¹, il ne fait pas de doute que dans le domaine de *l'éthique*, la philosophie morale a encore beaucoup de choses importantes à dire et qu'elle constitue la forme de connaissance par excellence capable de le faire, de *prescrire* au lieu de *décrire*. Il en est de même avec *l'épistémologie*, qui est un domaine où la philosophie de la science s'avère indispensable pour penser et pour comprendre la science elle-même.

Nous nous proposons, dans ce chapitre, de montrer que l'argumentation traditionnellement utilisée pour justifier la réélection présidentielle *in abstracto* ne dépasse pas le domaine de la rhétorique, dans le meilleur des cas, et que son caractère spéculatif, à la lumière de l'état actuel des sciences sociales, la rend inappropriée pour expliquer le fonctionnement réel de la RPI et ses vrais effets en tant qu'institution politique. Dans le champ disciplinaire de *l'analyse institutionnelle*, le raisonnement de type purement spéculatif se révèle stérile car il n'est pas idoine pour atteindre son objectif de décrire le comportement réel des institutions politiques. Il convient d'identifier les causes de certains effets afin de dégager la conception institutionnelle la plus adéquate pour atteindre le résultat poursuivi. Autrement dit, l'objectif ultime de la réflexion institutionnelle est de produire une *connaissance applicable*, qui puisse servir d'instrument pour modifier de manière rationnelle la réalité qu'on tente de comprendre.

⁸⁹ Pour commencer, il faut se demander si les « vérités morales » existent. C'est-à-dire, des attitudes, des habitudes, des réalités concrètes – et non de simples « valeurs » dont la définition du contenu est soumise à la discrétion du philosophe moral – qui soient intrinsèquement « bonnes » ou « mauvaises ». Un problème substantiel qu'il faut résoudre au cas où on procède de manière affirmative, c'est que le critère de véracité morale ne pourrait pas être le même que celui qui s'applique aux vérités empiriques, c'est-à-dire, le barème scientifique, puisqu'il n'est pas possible de mesurer en laboratoire la « bonté » d'une chose. Le débat devient plus intéressant quand il se concrétise : un exemple d'aspiration à devenir une vérité morale universelle serait l'idée que « toute violence inutile doit être évitée ». Mais quel type de violence est « utile » : toute guerre « juste » – quelle guerre est juste ? – une corrida de taureaux, la pauvreté dont souffre plus du tiers de la population mondiale, la peine de prison à des fins purement répressives au lieu de la réinsertion sociale du délinquant ? Cet espace n'est certainement pas adéquat pour aborder des questions aussi difficiles, mais juste pour les suggérer. Pour un essai de fonder la rectitude des valeurs morales sur la méthode scientifique voir : S. HARRIS, *The Moral Landscape. How Science Can Determine Human Values*, New York, Free Press, 2010.

C'est pourquoi, les prémisses de l'analyse institutionnelle doivent résister à la vérification historique transversale pour avoir une valeur explicative. Sous cet angle, les affirmations gratuites émanant de la simple imagination de l'analyste ou du conseiller, les spéculations ou les considérations métaphysiques (son « inspiration » souvent gratuite), comme elles sont orphelines de soutien empirique, elles manquent tout simplement de validité scientifique, et même d'intérêt pour le spécialiste des institutions.

Bien que la science politique contemporaine n'aspire pas à découvrir des *lois* universelles et immuables dans la dynamique des phénomènes sociaux, elle doit par contre être capable d'identifier, en termes de probabilités, des modèles de comportement causal en vue de produire des explications plausibles ou des *théories* qui permettent leur corroboration grâce à l'évidence comparée et qui soient applicables à des cas semblables.

Quatre auteurs constituent l'échantillon choisi pour illustrer cette méthode spéculative de l'analyse du phénomène politique en ce qui concerne la réélection présidentielle. Ce sont par ordre chronologique: ALEXANDER HAMILTON, l'un des pères fondateurs américains qui, sur la base d'une analyse psychologique *ex ante*, a cru pouvoir prévoir quelle serait la réaction sans équivoque du titulaire de la présidence face à l'impossibilité de se faire réélire ; SIMÓN BOLÍVAR, partisan tardif d'ARCHIMEDE et de COPERNIC déterminé à juxtaposer, dans une logique de toute évidence déviée, leurs théories physiques dans le domaine des institutions politiques ; JUAN LINZ, politologue ancré dans des modèles explicatifs datés, qui a cru déchiffrer dans l'abstrait la supériorité intrinsèque du modèle parlementaire par rapport au modèle présidentiel et qui a maintenu une bonne partie de la recherche concernant les régimes politiques sur un chemin erroné pendant presque deux décennies ; JOSÉ OBDULIO GAVIRIA, conseiller présidentiel et actuellement sénateur du parti d'opposition Centre Démocratique, engagé par le président ÁLVARO URIBE pendant le processus de promotion de la réforme constitutionnelle qui devait autoriser sa réélection immédiate en 2006, afin de défendre la quadrature du cercle : que la RPI est une institution bénéfique pour la démocratie.

Section 1. Les pères fondateurs

ALEXANDER HAMILTON, dans ses réflexions de *The Federalist* [Le Fédéraliste] sur la durée du mandat du président et sa possibilité de réélection, écrites en 1787, a été le premier à établir les bases de l'argumentation en faveur de la réélection sur le continent américain :

À la durée fixe et prolongée, j'ajoute la possibilité d'être réélu. La première est nécessaire afin de susciter chez le fonctionnaire le penchant et la détermination d'exercer de manière satisfaisante sa tâche, et afin de laisser à la communauté le temps et le calme nécessaires pour observer la tendance de ses mesures et, sur cette base, apprécier expérimentalement ses mérites. La seconde est indispensable pour permettre au peuple de prolonger le mandat du fonctionnaire concerné, quand il trouve des motifs d'approuver son bilan, et de faire que son talent et ses vertus continuent à être utiles, et afin de garantir au gouvernement le bénéfice de la fixité qui caractérise un bon système administratif⁹²

Les raisons invoquées par HAMILTON pour justifier la RPI sont essentiellement d'ordre *psychologique*. L'argumentation explique que, dans la psyché du président, les effets d'interdire la réélection sont plus pernicious que ceux de la permettre. L'auteur identifie quatre « inconvénients » de l'interdiction. Le premier, c'est que celle-ci réduirait la motivation du président à avoir un comportement correct car, selon lui, la soif de gloire de l'homme public agit de manière positive uniquement quand il peut mener à bon terme de grandes ambitions, dont la réalisation exige un laps de temps considérable. Dans le cas contraire, l'amour de la gloire devient, d'après HAMILTON, une motivation négative du fait de l'impossibilité de finaliser sa tâche et de l'obligation subséquente de la laisser dans des mains incapables ou qui lui sont hostiles :

Il y a peu d'hommes dont l'ardeur dans l'exécution de leurs fonctions ne diminuerait pas dans le cas où, à un moment donné, ils seraient obligés de renoncer aux avantages provenant d'une fonction publique, contrairement à ce qui se passerait si on leur permettait de cultiver l'espoir de continuer à les mériter⁹³

⁹² A. HAMILTON, *El federalista*, LXXII, México, FCE, 1994, p. 308.

⁹³ *Ibid.*

Le deuxième inconvénient, c'est qu'en raison de l'ambition qui caractérise tous les hommes, l'exclusion de la RPI conduirait le président à poursuivre des objectifs mercenaires, à succomber à la tentation du détournement d'argent et de la spoliation :

Le fonctionnaire vorace qui occuperait une charge publique et qui se projetterait de manière anticipée au moment où il devrait abandonner ses émoluments, sentira le désir, difficile à contrôler, d'en profiter au maximum et pendant qu'il est temps de le faire, et il est fort possible qu'il n'ait pas de scrupules pour s'abaisser à commettre les actes les plus sales afin de récolter des bénéfices importants bien que transitoires ; cependant, il serait probable que l'homme lui-même, devant différentes perspectives, se contente des avantages normaux de sa fonction et montre une certaine réticence à encourir le risque d'abuser de ses opportunités. Son avidité pourrait se transformer en protection contre son avidité. Ajoutons que cet homme pourrait aussi être, en dehors de vorace, vain ou ambitieux. Et s'il gardait l'espoir de prolonger les honneurs dont il jouit grâce à sa bonne conduite, il est possible qu'il doute devant le fait de sacrifier son appétit des honneurs à son appétit du gain. Par contre, si son avenir n'est en rien prometteur, l'avidité l'emportera certainement sur la prudence, la vanité et l'ambition⁹⁴.

Le troisième inconvénient consiste en ce que l'interdiction de la RPI priverait le peuple du bénéfice de l'expérience acquise par les grands chefs d'État lorsqu'ils ont occupé leur fonction d'une manière remarquable. Cela obligerait à gaspiller la capacité de gestion acquise par les bons présidents au cours de leur carrière pour exercer leurs fonctions de la manière la plus efficace pendant des mandats successifs :

Que l'expérience est la mère de la sagesse, c'est un adage dont la vérité est reconnue aussi bien par les hommes les plus simples que par les plus érudits. Quelle qualité pourrait-on désirer le plus chez ceux qui gouvernent les pays et quelle serait la plus importante que celle-ci ? Chez qui pourrait-elle être plus désirée ou plus importante que chez le premier magistrat d'une nation ? Serait-il judicieux que la Constitution interdise cette qualité désirable et indispensable et qu'elle déclare qu'au moment même où elle est acquise, son titulaire sera obligé d'abandonner la fonction au cours de laquelle il y est parvenu et pour l'exercice de laquelle il est utile ?⁹⁵

⁹⁴ *Ibid.*, p. 308-309.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 309.

Le quatrième inconvénient, c'est que l'interdiction de la RPI équivaut, selon HAMILTON, à priver les meilleurs hommes de la possibilité de rendre un service à la patrie quand elle en a le plus besoin, dans les pires moments de crise de l'État :

Il n'existe aucun pays qui, à un moment donné, n'ait ressenti un besoin impérieux des services de certains hommes dans des endroits déterminés ; il n'est peut-être pas exagéré de dire que ce besoin a un rapport avec la préservation de son existence politique. Par conséquent, combien imprudente serait toute disposition d'interdiction de ce genre dont l'effet serait d'empêcher un pays d'utiliser ses propres citoyens au plus grand profit de ses exigences et de ses circonstances ! Même sans considérer qu'un homme est indispensable grâce à ses caractéristiques personnelles, il est évident que le changement du premier magistrat, lorsqu'une guerre éclate ou en cas de crise similaire, pour le remplacer par un autre individu, y compris du même niveau de capacité, se ferait toujours au détriment de la communauté puisque le manque d'expérience remplacerait l'expérience avec le risque de fragiliser l'administration et de perturber le fonctionnement établi.⁹⁶

Enfin, le cinquième inconvénient d'interdire la RPI, selon le père fondateur américain, c'est qu'elle deviendrait un facteur constitutionnel d'instabilité des politiques publiques, car le changement obligé de l'équipe de gouvernement provoquerait obligatoirement un changement des mesures :

Il n'est pas possible, en règle générale, d'attendre que les hommes changent et que les mesures continuent à être les mêmes. Selon le cours naturel des choses, c'est le contraire qui arrive. Et nous ne devons pas craindre de sombrer dans une rigidité exagérée, s'il existe encore même une possibilité de changer ; il ne faut pas non plus souhaiter d'interdire au peuple de continuer à déposer sa confiance dans ceux qui lui inspirent un sentiment de sécurité, car cette constance de sa part permettrait de repousser la gêne néfaste des conseils chancelants d'une politique muable⁹⁷.

Les deux premières raisons avancées par HAMILTON constituent une réflexion spéculative dans laquelle le caractère modifiable à volonté de l'argumentation saute aux

⁹⁶ *Ibid.*, p. 310.

⁹⁷ *Ibid.*

yeux : il est vrai que *l'ambition* peut être alternativement une motivation aussi bien pour la gloire que pour le déshonneur, mais cela dépend fondamentalement de la structure morale de celui qui l'éprouve, et non des fonctions qu'il exerce ou de la possibilité qu'il a de les conserver. Or, si on voulait faire une analyse de l'impact empirique que possède la RPI en tant qu'arrangement institutionnel sur la transparence du comportement des présidents, il faudrait effectuer une étude longitudinale de la corruption présidentielle grâce à des indicateurs conçus à cet effet pendant les premiers et seconds mandats consécutifs de différents chefs d'État, dans le but de savoir exactement si les présidents qui ne peuvent pas être réélus sont en réalité plus corrompus pendant l'exercice de leurs fonctions que ceux qui le peuvent. Il s'agit d'un travail qui n'existe évidemment pas pour soutenir les conclusions gratuites de HAMILTON.

De son côté, le messianisme latent dans les raisons trois et quatre tombe dans le sophisme du caractère irremplaçable de certains présidents, car nous savons que les « hommes indispensables » sont souvent une création de la propagande. Pour sa part, le cinquième argument va à l'encontre d'une conquête de l'État moderne : la professionnalisation de la fonction administrative, dont la « stabilité » ne peut pas dépendre du fait que le même président soit maintenu au pouvoir, mais plutôt de l'existence de fonctionnaires qui font carrière.

Section 2. Evolution du débat sur la réélection présidentielle aux Etats-Unis

Bien que le texte final de la Constitution américaine originale ait autorisé la réélection illimitée, le premier brouillon discuté pendant la Convention de 1787 établissait un mandat présidentiel de sept ans sans réélection⁹⁸. La finalité que les constituants poursuivaient avec cette limitation, selon ce qui apparaît dans les débats

⁹⁸ Dans ce premier brouillon qui date du 6 août 1787, on pouvait lire : « The Executive Power of the United States shall be vested in a single person. His stile shall be, 'The President of the United States of America'; and his title shall be, 'His Excellency'. He shall be elected by ballot by the Legislature. He shall hold his office during the term of seven years; but shall not be elected a second time » (R. KETCHAM (Dir.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth to our Form of Government*, New York, Signet Classic, 2003, p. 141).

de *L'Anti-federaliste*⁹⁹, était d'empêcher que le président perde son indépendance face aux congressistes, vu qu'au début il serait élu par la législature. La position de MADISON à cet égard était que tant que le Congrès élirait le chef de l'État, même l'interdiction de la réélection ne pourrait éviter sa subordination. C'est pourquoi il a appuyé dès le début le système d'élection par le biais des collèges électoraux qui a été finalement adopté, puisqu'il écartait l'élection populaire directe du fait que le droit de suffrage était réparti de manière inégale entre les États du Nord et ceux du Sud, où la population noire était beaucoup plus nombreuse.

Heureusement, la pratique réélectionniste a fini par consolider très vite une règle informelle qui a limité l'exercice de la présidence à deux mandats sur la base du précédent créé par GEORGE WASHINGTON qui, en 1796, a décidé de ne pas briguer un troisième mandat. Les raisons avancées par WASHINGTON ne pouvaient être plus louables : il ne voulait pas devenir un Roi similaire à celui contre l'oppression duquel l'État naissant du Nord venait de livrer une guerre, bien qu'ayant compté sur l'appui d'une écrasante majorité du pays qui voulait faire de lui un président à vie¹⁰⁰.

Seuls les éphémères « États Confédérés d'Amérique », pays formé par les onze états méridionaux des États-Unis pendant la Guerre de Sécession (1861-1865) et dont l'existence ne fut jamais internationalement reconnue, adoptèrent un mandat présidentiel de six ans et interdirent formellement la réélection du président, constituant ainsi la seule exception historique à la possibilité de RPI dans ce pays.

Plus tard, THEODORE ROOSEVELT a déclaré de manière catégorique, le 4 Novembre 1904, à la veille de la fin de son premier mandat présidentiel, que dans aucune circonstance il ne briguerait un troisième mandat puisque « la sage habitude qui limite le Président à seulement deux mandats obéit au contenu et non à la forme »¹⁰¹. Un

⁹⁹ R. KETCHAM, *op. cit.*, p. 117-119, 130-131, 141 et 166-170.

¹⁰⁰ J. CAREY, *The Americas re-elect: George Washington's ghost*, *Open Democracy*, 28 juillet 2009.

¹⁰¹ « On the 4th of March next I shall have served three and one-half years, and these three and one-half years constitute my first term. The wise custom which limits the President to two terms regards the substance and not the form, and under no circumstances will I be a candidate for or accept another nomination ». Announcement by President ROOSEVELT at the White House on November 8, 1904.

républicain anonyme et enthousiaste de l'époque a voulu « interpréter » cette affirmation définitive en disant qu'elle se référait uniquement à un troisième mandat « consécutif » et que, par conséquent, cela ne l'empêcherait pas de manière définitive de briguer une nouvelle fois la présidence après une période intermédiaire de repos¹⁰². Finalement, ROOSEVELT ne s'est pas présenté à la réélection en 1908, et il a décidé de partir faire un safari en Afrique et un tour en Europe. Cependant, à son retour aux États-Unis, il a affronté le président WILLIAM TAFT et, après avoir échoué dans sa tentative de le vaincre pour obtenir la candidature républicaine en 1912, il a créé le Parti Progressiste qui lui a permis de devenir le dernier candidat d'un parti alternatif aux Démocrates et aux Républicains qui a occupé la deuxième position aux élections présidentielles de la même année, en battant TAFT (l'un des cinq *lame-duck presidents* à avoir perdu la réélection au cours du XX^{ème} siècle, selon ce que nous avons vu) mais qui a été battu par le démocrate WOODROW WILSON.

Aucun titulaire de la fonction présidentielle n'a voulu défier par la suite la tradition d'un maximum de deux mandats consécutifs, jusqu'à ce que FRANKLIN ROOSEVELT se présente et gagne les élections pour un troisième mandat en 1940, et après pour un quatrième mandat en 1944, en pleine Seconde Guerre Mondiale. Bien que ROOSEVELT soit décédé à peine quelques mois après le début de son quatrième mandat, le continuisme a encouragé un mouvement au sein du Congrès pour restaurer la limite traditionnelle du double mandat, initiative qui a débouché sur la promulgation du Vingt-deuxième Amendement à la Constitution, selon lequel « personne ne sera élu plus de deux fois au poste de Président »¹⁰³.

Section 3. Le « Libertador » [Libérateur] et la bipolarité des *caudillos*

Dans un premier moment, le 15 février 1819, jour de l'inauguration du Congrès d'Angostura qui a eu lieu au Venezuela, SIMÓN BOLÍVAR s'est prononcé contre la réélection présidentielle car il considérait qu'elle constituait le prélude de la tyrannie du fait de

¹⁰² Cf. Q, Mr. Roosevelt's Moral Right to Become a Candidate or Reelection, *The North American Review*, vol. 183, n° 598 (7 septembre, 1906.), p. 331-337.

¹⁰³ « No person shall be elected to the office of President more than twice ».

l'ambition, naturelle chez le détenteur de la plus haute fonction de l'État, de garder indéfiniment l'énorme pouvoir qui lui avait été donné :

La continuité de l'autorité chez un même individu a souvent marqué la fin des gouvernements démocratiques. Les élections répétées sont essentielles dans les systèmes populaires, puisque *rien n'est plus dangereux que de maintenir pendant longtemps un même citoyen au pouvoir. Le peuple s'habitue à lui obéir, et lui s'habitue à lui commander ; c'est l'origine de l'usurpation et de la tyrannie.* Une juste préoccupation, c'est la garantie de la liberté républicaine, et nos citoyens doivent craindre à plus forte raison que le même magistrat qui les a commandés pendant longtemps, puisse les commander perpétuellement¹⁰⁴.

Cependant, sept ans plus tard, dans le discours prononcé à Lima le 25 mai 1826 devant le Congrès Constituant de Bolivie, le Libérateur a changé diamétralement d'opinion pour proposer la création d'une *présidence à vie*, inspirée du modèle haïtien :

Le président de la République est, dans notre Constitution, comme le soleil qui, solidement placé en son centre, donne vie à l'Univers. *Cette Autorité suprême doit être perpétuelle* parce que dans les systèmes sans hiérarchies il est nécessaire, plus que dans d'autres, d'avoir un point fixe autour duquel les Magistrats et les citoyens peuvent tourner : les hommes et les choses. Donnez-moi un point fixe, disait un ancien, et je ferai bouger le monde. *Pour la Bolivie, ce point est le Président à vie.* Tout notre ordre repose sur lui, sans que n'en découle aucune action. Sa tête a été coupée pour que personne ne craigne ses intentions, et ses mains ont été liées pour qu'il ne lèse personne¹⁰⁵

Cette sorte de « bipolarité des *caudillos* » n'est en rien bizarre chez les hommes politiques présidentiables, elle est peut-être aussi ancienne que l'existence du pouvoir. Ils préviennent d'abord sur les dangers que représente le fait qu'une même personne accumule autant de pouvoir pendant trop longtemps (normalement lorsqu'ils ne l'ont pas encore) et ils reculent ensuite pour dire exactement le contraire, en général quand ils sont eux-mêmes les bénéficiaires directs. Pour citer un exemple plus proche de cette pathologie politico-psychologique, pendant sa première candidature à la présidence de la Colombie, le 7 mai

¹⁰⁴ S. BOLÍVAR, *Escritos políticos*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983, p. 51

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 86-87.

2002, ÁLVARO URIBE s'est déclaré, devant le Sénat, contre le projet de prolongation du mandat des *gouverneurs* [préfets] et des maires :

La réélection immédiate ne me séduit pas, car le Gouvernement peut alors commencer à la rechercher, c'est l'une de ses expressions. En Colombie, nous avons vu qu'il y a un grand pourcentage de maires qui ont obtenu la réélection après une période intermédiaire. Si cela a fonctionné ainsi, où est la nécessité de la réélection immédiate ? Je ne suis pas d'accord avec cette modalité. Si moi, en tant que Président, je propose d'allonger le mandat présidentiel à cinq ans, cela doit bénéficier au candidat suivant, non pas à moi. Parce que si je gagne la Présidence, le peuple va voter pour me confier un mandat de quatre ans¹⁰⁶.

Nous savons qu'en 2004 URIBE a non seulement encouragé une réforme constitutionnelle au Congrès afin de permettre la RPI qui a à peine obtenu la majorité nécessaire pour être approuvée au travers de l'achat des voix de certains parlementaires, mais qu'une fois élu pour un second mandat il a à nouveau voulu changer la Constitution par la voie d'un référendum, afin d'autoriser un troisième mandat. Seul un arrêt de la Cour Constitutionnelle colombienne a empêché sa perpétuation au pouvoir, du fait qu'elle a trouvé que cette initiative de plébiscite était formellement viciée aussi bien dans ses formalités parlementaires que dans son financement, et qu'elle était en plus matériellement contraire aux principes démocratiques non modifiables d'équilibre des pouvoirs et d'alternance au pouvoir. Cependant, lorsque le projet de référendum pour sa seconde réélection avait déjà été approuvé par le Sénat, au cours d'un forum organisé par la revue *The Economist* à Bogota, à la question de l'un des participants sur l'intérêt de se faire réélire pour la deuxième fois, le président URIBE a répondu :

J'y trouve des inconvénients pour les raisons suivantes : vouloir perpétuer le Président, et parce que le pays a beaucoup de bons dirigeants. Dans le domaine personnel, parce que je voudrais éviter l'amertume que les nouvelles générations me voient comme quelqu'un qui est attaché au pouvoir¹⁰⁷.

Bien que le cynisme latent dans les affirmations de l'ancien président colombien ne laisse aucun doute sur la grande inconsistance qu'il y a entre ce qu'il dit et ce qu'il fait, le

¹⁰⁶ « Uribe contre la réélection en 2002 », journal *El Tiempo*, 10 février 2004.

¹⁰⁷ « Uribe dit qu'une nouvelle réélection est "inappropriée" », magazine *Semana*, 22 mai 2009.

cas du Libérateur mérite une analyse plus fouillée afin d’explorer les fondements intellectuels, s’il y en a eu, de la transformation aussi radicale de sa pensée en seulement sept ans.

Du fort contraste entre les deux positions adoptées, on pourrait déduire un changement fondamental dans la conception théorique du modèle constitutionnel que BOLIVAR considérait comme le plus approprié pour l’Amérique Latine. En 1819 il a cherché pour le Venezuela une forte concentration du pouvoir présidentiel dans le but de contrecarrer la faiblesse provoquée par le modèle fédéraliste qui prévalait jusqu’alors, et qui avait comme contrepartie, l’établissement de mandats fixes et courts pour le président.

Le Libérateur pense à cette époque-là que la principale différence entre les monarchies et les républiques démocratiques c’est que, tandis que dans les premières tout le système d’équilibres est établi en faveur du monarque, dans les secondes, il est organisé contre le chef de l’État. Par conséquent, en vertu d’institutions et de pratiques séculaires telles que la vénération des peuples pour le Trône, l’appui de la noblesse, les immenses richesses accumulées de génération en génération par la dynastie royale et la protection fraternelle apportée de manière réciproque par tous les rois, dans les monarchies, le pouvoir qui doit être renforcé afin de trouver un équilibre, c’est le Parlement. En revanche, dans les républiques démocratiques, le pouvoir le plus fort doit être le pouvoir exécutif, ou plus précisément le pouvoir gouvernemental, car « tout conspire contre lui », dans la mesure où il doit supporter la fureur du peuple et les attaques constantes aussi bien du corps législatif que du pouvoir judiciaire :

Cette faiblesse peut être corrigée uniquement par la vigueur bien fondée et plutôt proportionnelle à la résistance opposée nécessairement au Pouvoir Exécutif par le Pouvoir Législatif, par le Pouvoir Judiciaire et par le peuple d’une République. Si on ne met pas à la portée de l’Exécutif tous les moyens qu’indique une juste attribution, il tombe de manière inévitable dans la nullité ou alors il abuse de son pouvoir ; je veux dire qu’il en arrive à la mort du gouvernement dont les héritiers sont l’anarchie, l’usurpation et la tyrannie. On tente de contenir l’autorité de l’exécutif par des restrictions et des obstacles ; il n’y a rien de plus juste ; mais il faut avertir que les liens que l’on prétend conserver sont renforcés, oui, mais non pas resserrés¹⁰⁸.

¹⁰⁸ S. BOLÍVAR, *op. cit.*, p. 69.

L'encouragement postérieur de la présidence à vie pour la Bolivie en 1826 a cependant supposé une transformation substantielle de l'imaginaire du Libérateur concernant la meilleure structure de gouvernement pour l'Amérique Latine. L'option pour la continuité indéfinie du chef de l'État a été néanmoins accompagnée de l'affaiblissement du pouvoir présidentiel comme contrepartie du modèle institutionnel. C'est pourquoi la figure du président perpétuel a eu « la tête coupée » et « les mains liées » dans la Constitution de la Bolivie, selon BOLÍVAR.

Le modèle qui inspire la nouvelle constitution bolivienne c'est le *président à vie* avec le droit d'élire son successeur, propre à Haïti, qui est, selon BOLIVAR, « l'inspiration la plus sublime dans l'ordre républicain ». ALEXANDRE PETION a été nommé premier Président de la République d'Haïti en 1807 ; en 1816 il a promulgué une Constitution qui lui a octroyé la perpétuité dans ses fonctions, qu'il a seulement exercées jusqu'en 1818, quand il est mort de la fièvre jaune. Lui a succédé au pouvoir son protégé JEAN-PIERRE BOYER, un militaire qui a exercé la présidence jusqu'en 1843 quand il a été condamné à l'exil. Dans la Constitution haïtienne de 1816 le président avait de très larges pouvoirs : il était le Chef des Forces Armées, il proposait les lois au pouvoir législatif, il nommait tous les fonctionnaires civils, municipaux et militaires ainsi que les membres du pouvoir judiciaire, il dirigeait les relations internationales du pays et il avait le pouvoir de déclarer la guerre avec l'approbation du Sénat. L'idée de BOLIVAR c'était d'adapter cette figure à la Bolivie, mais en réduisant les pouvoirs du président afin de le rendre « moins dangereux ». C'est pourquoi le chef de l'État bolivien a été privé de ses plus importantes fonctions :

Il ne désigne ni les magistrats, ni les juges, ni les dignitaires ecclésiastiques, même pas les moins importants. Aucun gouvernement bien constitué n'a encore souffert de cette réduction du pouvoir : elle rajoute de plus en plus d'obstacles à l'autorité d'un chef qui verra toujours un peuple dominé par ceux qui exercent les fonctions les plus importantes de la société. Les prêtres dominent les consciences, les juges dominent la propriété, l'honneur et la vie, et les magistrats dominent tous les actes publics. Comme ils doivent uniquement au peuple leur dignité, leur gloire et leur fortune, le Président ne peut pas prétendre compliquer leurs ambitions. Si à cette considération on rajoute celles qui proviennent naturellement des oppositions générales que rencontre un gouvernement démocratique à tous les stades de son administration, il y a des motifs d'avoir la certitude que l'usurpation du pouvoir public est plus éloignée de ce

gouvernement que d'aucun autre¹⁰⁹.

En marge de la mise en perspective de la proposition dans le cadre de la pensée de BOLÍVAR, qui donne une certaine rationalité à ce changement aussi brusque d'opinion, si nous analysons d'une manière séparée l'argumentation en faveur de la présidence à vie, nous voyons qu'elle revêt un caractère presque ésotérique. Le chef de l'État est considéré comme « le soleil qui donne vie à l'Univers », une métaphore héliocentrique très prétentieuse qui, cependant, n'a aucune valeur démonstrative, alors que le président à durée indéfinie est considéré comme « le point fixe » qui permettrait de « faire bouger le monde ».

Mais cela est-il en réalité un argument ? Pourquoi serait-il nécessaire d'avoir un « point fixe autour duquel tourneraient les magistrats et les citoyens » ? Existe-t-il la « loi de la gravitation politique universelle » qui fait que l'État fonctionne de la même manière que le système solaire ? En effet, on attribue à ARCHIMEDE l'affirmation métaphorique selon laquelle avec un point d'appui on pourrait faire bouger le monde, mais quel est le rapport empirique entre la théorie du levier et la perpétuité du pouvoir présidentiel ? Aucun, évidemment. Bien au contraire, la *fragmentation du pouvoir*, c'est-à-dire l'existence de multiples foyers dans lesquels on peut le disséminer comme une technique de rationalisation de son exercice, est la méthode adéquate pour éviter l'abus du pouvoir avant d'inciter à sa *concentration*. C'est en outre le *leitmotiv* des principes de séparation, d'équilibre et de contrôle réciproque des pouvoirs publics, tellement chers à la réflexion politique déjà en vigueur à l'époque.

Transposée à l'analyse des régimes politiques, une opération de jonglerie argumentative qui nous renvoie à COPERNIC et à ARCHIMEDE en extrapolant des conclusions du domaine de la physique à celui de la politique (même dans un sens métaphorique¹¹⁰), peut avoir une certaine valeur esthétique, mais elle ne prouve rien, et il n'est pas nécessaire de trouver des arguments contre, pour la même raison qu'il n'est pas possible de réfuter la poésie.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 87-88.

¹¹⁰ Sur les limites explicatives de l'*argument analogique*, on peut lire A. TAPIA, *Persuasión en riesgo : el argumento por analogía*, *Blog El árbol de la retórica*, 25 juillet 2008.

Section 4. Juan Linz et la règle de la non-réélection comme un « défaut » du présidentielisme

L'influence du travail de LINZ¹¹¹ sur les régimes politiques a fait que le *mainstream* de la science politique de la fin du XX^{ème} siècle se trompe de cap pendant presque deux décennies. Ce que l'on a appelé sa « théorie du meilleur système de gouvernement » (*The Best System Approach*), qui a largement supposé un renflouement des spéculations avancées par WALTER BAGEHOT¹¹² (1867) et par WOODROW WILSON¹¹³ (1885) au cours de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle concernant les régimes anglais et américain¹¹⁴, affirmait la supériorité absolue de la structure de gouvernement née en Angleterre à la fin du XVIII^{ème} et reproduite dans toute l'Europe continentale, le *parlementarisme*, sur son modèle institutionnel concurrent transatlantique apparu et diffusé dans le continent américain, le *présidentielisme*.

Pour reprendre les données de SHUGART et CAREY¹¹⁵, LINZ¹¹⁶ a calculé qu'entre 1945 et 1993 se sont produites 13 violations de l'ordre démocratique dans les 39 pays qui avaient des régimes parlementaires, tandis que pendant cette même période il y en a eu 10 dans les 13 pays qui avaient des régimes présidentiels. Sur la base de ce matériau empirique, important mais mal interprété, LINZ a normalisé l'idée selon laquelle le type de régime était la cause principale de l'échec des démocraties présidentielistes, c'est-à-dire, la raison pour laquelle le « taux de survie démocratique » des schémas présidentielistes avait été historiquement inférieur à celui des schémas

¹¹¹ Cf. J. LINZ, *Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? op. cit.*, J. LINZ, *The Virtues of Parliamentarism, op.cit.*, et J. LINZ, *The Perils of Presidentialism, op. cit.*

¹¹² W. BAGEHOT, *The English Constitution*, New York, Cambridge University Press, 2001.

¹¹³ W. WILSON, *El Gobierno Congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, 2002.

¹¹⁴ J. FLÓREZ, *Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina*, *Revista Derecho del Estado*, n° 24 (décembre 2010), p. 135-158.

¹¹⁵ M. SHUGART et J. CAREY, 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹¹⁶ J. LINZ, *Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ?*, *op. cit.*, p. 74.

parlementaires. Selon ce raisonnement, vu que depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale – à l’exception des États-Unis – la plupart des démocraties stables d’Occident avaient eu des régimes parlementaires, tandis que la majeure partie des pays qui avaient adopté le régime présidentiel avaient été des démocraties instables qui dégénéraient dans des régimes autoritaires, il fallait conclure que le présidentielisme représentait un « plus grand risque » pour la stabilité démocratique que le parlementarisme. L’instabilité chronique du présidentielisme était due, selon LINZ, aux défauts structurels « inhérents » au modèle présidentiel qui le rendaient plus enclin à la rupture, parmi lesquels : la légitimité démocratique reconnue simultanément au président et au Congrès et qui génère un grand risque de conflit, l’absence corrélative de mécanismes de résolution de ces mêmes conflits, le caractère de « jeu à somme nulle » des élections présidentielles, la polarisation potentielle, la rigidité des mandats et les *règles de non-rénovation des mandats* associées généralement au présidentielisme.

Le travail de STEPAN et CINDY SKACH¹¹⁷ a contribué à réaffirmer le lieu commun selon lequel le parlementarisme était plus fonctionnel pour la démocratie que le présidentielisme et donc « supérieur ». À l’aide d’une base de données sur la stabilité des 53 pays non développés¹¹⁸ qui ont fait l’expérience de la démocratie entre 1973 et 1989 durant au moins un an, les auteurs ont tiré la même conclusion : les régimes parlementaires augmentaient le « degré de liberté » et renforçaient ainsi la capacité des nouvelles démocraties pour accomplir les tâches de restructuration économique et sociale nécessaires à la consolidation des institutions démocratiques. Pendant la période analysée, il y a eu 28 pays parlementaires et 25 pays présidentiels dont le « taux de survie démocratique » a été respectivement de 61% (17 pays) et de 20% (cinq pays). Ces chiffres ne laissent aucun doute sur le fait que la démocratie jouissait d’une meilleure santé dans un schéma de parlementarisme, et cette ligne théorique a décidé d’en attribuer tout le mérite au modèle de régime politique, sans

¹¹⁷ A. STEPAN et CINDY SKACH, *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*, in *The Failure of Presidential Democracy* (Dir. J. LINZ et A. VALENZUELA), vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, p. 119-136.

¹¹⁸ Ce chiffre total est le résultat de soustraire des 77 pays démocratiques (sur 168 pays dans le monde) à l’époque, selon la “Gastil Political Rights Scale”, les 24 pays qui faisaient partie de l’OCDE, dans le but d’éliminer la variable économique des facteurs d’influence qui peuvent conduire à la rupture de l’ordre démocratique.

s'arrêter au fait de penser que la corrélation entre deux variables n'implique pas de causalité, et que la plus grande stabilité démocratique des pays à régime parlementaire pouvait être attribuée à des paramètres différents.

NOHLEN a été le premier à souligner, depuis son « approche historico-empirique »¹¹⁹, le déficit explicatif de la méthode de raisonnement « normative » utilisée par LINZ, dans laquelle s'imposait une argumentation idéale typique marquée par une logique systémique et taxinomique, déductive de préférence, mais incapable d'appréhender les particularités du contexte historique et, en plus, facilement réfutable par des exemples spécifiques aussi bien de régimes présidentielistes fonctionnels (États-Unis) que de régimes parlementaristes dysfonctionnels (Bangladesh, Pakistan, Soudan, Thaïlande, Turquie). Cependant, sauf pour les objections méthodologiques de NOHLEN, toutes les études faites pendant les années quatre-vingt-dix et pendant une bonne partie du nouveau siècle se sont appliquées à répertorier et à essayer de corriger les supposés « défauts intrinsèques » du modèle présidentieliste, parmi lesquels LINZ a identifié la « règle de la non-réélection ». La réfutation définitive de la théorie de LINZ revient à CHEIBUB¹²⁰ grâce à une analyse beaucoup plus sophistiquée des corrélations existantes, qui a établi que la *cause* de la plus grande instabilité des démocraties présidentielistes était en réalité la pénétration des militaires dans le domaine politique et les coups d'État qui en découlent, un facteur indépendant du type de structure de gouvernement mais qui, du fait de la contingence historique, s'est concentré pendant une certaine période dans les pays d'Amérique Latine avec la vague de dictatures du Cône Sud.

Voyons néanmoins en quoi consiste l'argumentation de LINZ sur le caractère soi-disant « négatif » de la règle de la non-réélection pour le présidentielisme. Pour commencer LINZ pensait que, tandis que l'interdiction de la RPI produit des effets négatifs sur le régime présidentiel, son autorisation agit comme une motivation positive dans le régime parlementaire : dans le premier cas, elle inciterait à des émeutes, à des soulèvements et à des coups d'État, en raison du besoin de garantir le maintien au pouvoir par des voies de fait lorsque les réformes constitutionnelles échouent ; en revanche, dans le parlementarisme elle

¹¹⁹ D. NOHLEN, *El contexto hace la diferencia : reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, 2005.

¹²⁰ J. CHEIBUB, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, *op. cit.*

favoriserait la continuité du premier ministre pendant de longues périodes quand celui-ci est « bon » et jouit de l'appui de son parti. Dans ces circonstances, la règle de la non-réélection devient, dans le présidentielisme, « frustrante » pour les dirigeants ambitieux, car aucun gouvernement n'aura le temps suffisant pour tenir ses promesses, ou pour mettre en marche des programmes pouvant provoquer de véritables changements sociaux irréversibles. C'est pourquoi, la « crainte de la discontinuité dans les politiques » et la méfiance envers un possible successeur favoriseraient, selon LINZ, un « sens d'urgence » équivalant à « l'empressement de *vouloir conclure* » du président, ce qui pourrait à son tour mener à des « politiques publiques mal conçues, à leur mise en place précipitée, à un manque de patience envers l'opposition, et à des dépenses qui autrement pourraient être réparties sur une période plus longue, ou à des politiques qui pourraient augmenter la tension politique et parfois l'inefficacité »¹²¹.

Par ailleurs, tandis que dans le régime parlementaire le changement du premier ministre et de son cabinet peut intervenir à n'importe quel moment sans avoir à recourir à des moyens inconstitutionnels en vertu de l'existence de la responsabilité politique du gouvernement, dans le régime présidentiel cela supposerait le recours à des moyens violents du fait de la « rigidité des termes », autre caractéristique du présidentielisme que LINZ considère négative. Cependant, bien que l'auteur reconnaisse ensuite que les limites du mandat présidentiel et le principe de la non-réélection sont théoriquement plausibles, ils « signifient que le système politique doit produire périodiquement un dirigeant capable et populaire, et que le capital politique accumulé par un dirigeant couronné de succès ne peut pas être utilisé au-delà du terme de son mandat »¹²², devenant ainsi un obstacle au bon gouvernement.

L'idée extravagante qui est sous-jacente à cet argument, c'est que même dans des populations qui comptent des dizaines de millions d'habitants, les « grands hommes » capables de gouverner un pays peuvent se compter sur les doigts d'une main. Nous ne sommes pas très loin, ici, de l'argumentation psychologique d'HAMILTON, selon laquelle les êtres exceptionnels (des « dirigeants ambitieux » selon les termes utilisés par LINZ) termineraient fatalement par être les bourreaux de la démocratie en raison de leur instinct de

¹²¹ J. LINZ, *Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ?*, *op. cit.*, p. 17.

¹²² *Ibid.*

transcendance, ou bien alors, de mauvais dirigeants du fait de la hâte à laquelle les obligerait la brièveté de leur mandat. En outre, on répète sans beaucoup plus de créativité les arguments de la *continuité des politiques* et de l'*expérience des présidents*, qui ont été précédemment réfutés à propos des considérations faites dans *The Federalist* (voir *supra* Section 1). A cet égard, il faudrait seulement ajouter que l'expérience des anciens présidents pourrait être exploitée au profit du pays non seulement en les perpétuant au pouvoir, mais aussi grâce à des mécanismes moins dangereux que la RPI pour la démocratie, tels que la prérogative typique du système italien de les nommer sénateurs à vie une fois qu'ils ont quitté la présidence. En Colombie, en vertu de la Loi 68 de 1993, les anciens présidents de la République font partie de la *Commission Consultative des Relations Extérieures*, avec 16 autres membres choisis par le Congrès et par le Président. Cette commission est un organe consultatif qui, à la demande du chef de l'État, a pour fonction de le conseiller en matière de : politique internationale ; négociations diplomatiques et signature de traités publics ; sécurité extérieure de la République ; limites terrestres et maritimes, espace aérien, mer territoriale, zone contiguë et plateforme continentale ; réglementation de la carrière diplomatique et consulaire ; et projets de loi sur des questions propres au domaine des relations extérieures.

Ce qu'il est essentiel de souligner dans l'argumentation de LINZ, c'est qu'elle suppose une critique *externe* à la règle de la non-réélection, dans le cadre d'une théorie qui considère le présidentielisme comme un modèle « inférieur » par rapport au parlementarisme. De ce point de vue – qui s'est par ailleurs déjà révélé erroné – elle termine à la longue, et sans s'en rendre compte, par corroborer la nécessité d'interdire la RPI dans le contexte présidentieliste. Ceci parce que, si le mandat fixe du président (de même que la règle de la non-réélection) est considéré aussi comme une « défaillance » du régime, les seules « alternatives » qui existent (différentes de la substitution du type de régime par un régime parlementaire) au sein même du présidentielisme, seraient nécessairement l'existence d'un terme à vie indéfini ou la pérennité par des moyens illégaux. Comme nous pouvons le voir, une critique à la règle de la non-réélection dans le présidentielisme comme celle faite par LINZ n'a de sens que si l'on défend la nécessité d'instaurer un régime parlementaire pour le remplacer.

Enfin, LINZ indique à juste titre que la démocratie est par définition un « gouvernement *pro tempore* » dans lequel les électeurs peuvent évaluer la

responsabilité des dirigeants à intervalles réguliers et en imposer le changement. C'est pourquoi il conclut que la réalisation d'élections périodiques ne devrait pas exclure la possibilité que ceux qui détiennent le pouvoir puissent gagner à nouveau la confiance de l'électorat. Cette affirmation implique cependant une méconnaissance profonde de la vraie dynamique électorale du présidentielisme latino-américain dans lequel, comme nous le verrons dans la deuxième partie de ce livre, la possibilité d'une RPI *garantit* de facto la réélection du président du fait de l'utilisation de son pouvoir et des ressources exorbitantes de l'État à des fins électorales, au détriment des autres candidats.

Section 5. La réélection d'Álvaro Uribe : « Que le peuple décide » ?

JOSÉ OBDULIO GAVIRIA a été un conseiller présidentiel *sui generis* d'ÁLVARO URIBE depuis le début de son premier gouvernement en août 2002, jusqu'à mars 2009 lorsqu'il a démissionné pour se consacrer à la promotion du référendum qui autoriserait la seconde réélection du président, mais qui finalement échoua. Il n'a jamais eu la qualité de fonctionnaire, mais il a travaillé en tant que particulier recruté et payé par des fonds du *Convenio Andrés Bello* [Convention Andrés Bello : organisation ibéro-américaine à caractère intergouvernemental créée en janvier 1970 pour promouvoir l'intégration éducative, scientifique, technologique et culturelle], et par conséquent il a joui du privilège de conseiller le chef de l'État sans être soumis au contrôle de la *Procuraduría*, de la *Contraloría* ou du Congrès, élément à la fois insolite et inédit dans l'histoire de la Colombie.

Comme ses fonctions spécifiques n'étaient pas prévues par la loi, on a su que GAVIRIA avait un bureau au deuxième niveau de la *Casa de Nariño* [palais présidentiel], qu'il disposait de trois collaboratrices, et que ses fonctions informelles consistaient à « lire, écrire et parler avec le Président »¹²³. En outre il lui préparait les discours, il lui recommandait des lectures, il rédigeait des messages pour des réunions auxquelles le premier mandataire n'assistait pas personnellement, et il publiait des bulletins de diffusion des discours, des programmes et des interviews d'URIBE. Il assistait aussi aux réunions du Conseil des Ministres et du *Conpes* [Conseil de Politique Économique et Sociale]. C'est pour toutes ces raisons que GAVIRIA s'est consolidé dans l'imaginaire politique colombien

¹²³ « El escudero de Uribe [L'écuyer d'Uribe] », magazine hebdomadaire *Semana*, 28 octobre 2006.

comme une sorte « RASPOUTINE créole »¹²⁴, chargé de donner une cohérence intellectuelle à ce qu'il a appelé à un moment donné le « corps de la doctrine du président ÁLVARO URIBE »¹²⁵, par les biais des publications ouvertement partisans en faveur de sa gestion et à la création en 2006 d'une fondation : le « Centre de Pensée 'D'abord la Colombie' », organisation à but non lucratif qui a pour objectif déclaré de « consolider sur le long terme les propositions de doctrine élaborées par le président ÁLVARO URIBE VÉLEZ dans le pays »¹²⁶. Parmi les positions de ce « centre de pensée » on trouve celle de claironner l'*inexistence du conflit armé colombien* et la qualification de simples « terroristes » pour les guérilleros¹²⁷ ; de promouvoir l'abolition du délit de sédition en Colombie¹²⁸ ; la négation du phénomène de la *parapolitique* en tant qu'élément vérifiable au plan électoral et imputable dans la plupart des cas à l'uribisme¹²⁹ ; et plus récemment la défense du caractère frauduleux de la violence systématique contre des syndicalistes de la part de l'État, et des acteurs armés illégaux¹³⁰.

Comme on pouvait s'y attendre, GAVIRIA est devenu de bonne heure le principal promoteur des bienfaits de la RPI en Colombie quand on discutait de la possibilité de cette modification constitutionnelle au Congrès en 2004. À cet effet, le conseiller présidentiel a écrit un livre dans lequel il a soutenu que le fait de permettre la RPI cherchait à garantir la

¹²⁴ « Se va Rasputín [Raspoutine s'en va] », *Semana*, 31 janvier 2009.

¹²⁵ « El cuartel del león [La tanière du lion] », *Semana*, 21 novembre 2009.

¹²⁶ <http://www.pensamientocolombia.org>

¹²⁷ L. BOTERO, (Dir.), *La estratagema terrorista: las razones del presidente Uribe para no aceptar la existencia de un conflicto interno armado en Colombia*, Bogotá, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2008. Pour connaître une vision opposée, on peut lire . J. FLÓREZ, El negacionismo embrutecedor, *Semana*, 13 mai 2011.

¹²⁸ L. BOTERO (Dir.), *Crímenes altruistas: las razones del presidente Uribe para abolir el delito político en Colombia*, Bogotá, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2007.

¹²⁹ J. GAVIRIA (Dir.), *Parapolítica : verdades y mentiras*, Bogotá, Planeta 2008.

¹³⁰ L. BOTERO, *El gran fraude. ¿Violencia antisindical en Colombia? Historia de la conspiración contra el TLC*, Medellín, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2011. Dans le sens contraire voir le rapport du PNUD (*Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011*, Bogotá, 2011) sur la violence contre les syndicalistes. Avec un chiffre de 2.890 assassinats de syndicalistes et de travailleurs syndiqués entre 1984 et 2011, la Colombie détient le honteux record mondial dans ce domaine.

continuité des politiques et de la bonne gouvernance en donnant au peuple la possibilité de récompenser dans les urnes le rendement positif des présidents. Selon ses propres termes, la réforme cherchait à « libérer le pays de la contrainte paralysante du leadership »¹³¹ que signifiait la règle de la non-réélection. On peut facilement réfuter les arguments de *la continuité des politiques* et de la *bonne gouvernance*. La « bonne gouvernance » n'est pas une fonction directe de la popularité du gouvernant comme le suppose avec candeur le livre examiné, dont l'idée centrale en partant du titre même est de permettre « que le peuple décide » s'il réélit ses présidents parce que le fait contraire supposerait de tomber dans une interdiction anti-démocratique. Pour leur part, les bonnes politiques publiques n'ont pas besoin d'un même individu au sommet du pouvoir pour avoir une continuité lorsqu'il existe une véritable « densité institutionnelle » et une « professionnalisation de la bureaucratie », qui est l'ennemi naturel du culte de la personnalité et qui consiste dans le fait que les institutions de l'État sont des entités qui jouissent de la légitimité, de l'autonomie et du professionnalisme suffisants de leurs personnels pour que l'efficacité de leur gestion ne dépende pas de manière exclusive des personnes occupant les postes les plus élevés.

La Colombie offre de bons exemples de continuité dans les politiques publiques, qu'elles soient bonnes ou mauvaises, sans avoir besoin d'une réélection présidentielle. En matière de politique internationale elle a maintenu, aussi longtemps qu'on s'en souvienne, la même ligne favorable aux positions et aux intérêts géopolitiques globaux des États-Unis. Il en a été de même pour les sujets macro-économiques : entre les années cinquante et soixante l'interventionnisme modéré de l'État et la substitution des importations ont prévalu jusqu'à ce que dans les années quatre-vingt-dix cette politique soit remplacée par l'ouverture néolibérale en accord avec les recommandations du Consensus de Washington¹³². En somme, la docilité face aux directives du système bancaire multilatéral a défini l'orientation économique du pays. De son côté, la continuité des politiques personnelles inadéquates peut devenir un danger pour le pays : l'humeur belliciste d'ÁLVARO URIBE a entraîné le 3 mars 2008 une rupture diplomatique avec l'Équateur du fait d'un bombardement de son territoire lors d'une opération contre les FARC¹³³, et ensuite la Colombie a été au bord d'une guerre

¹³¹ J. GAVIRIA, *Reelección. Que el pueblo decida*, op. cit., p.141.

¹³² J. CASTRO, *Juicio a la reelección*, op. cit., p. 91-92.

¹³³ « L'Équateur a rompu les relations diplomatiques avec la Colombie », *La Nación*, 4 mars 2008.

extérieure contre le Venezuela¹³⁴. Heureusement, le premier acte accompli par JUAN MANUEL SANTOS en août 2010 lorsqu'il a pris ses fonctions de président a été de rétablir les relations qui s'étaient détériorées avec les chefs d'États voisins CORREA et CHÁVEZ. Mais malgré tout, en août 2012, l'ancien président URIBE, lors d'un forum à l'Université Autonome de Medellín, a affirmé au sujet de la présence de guérilleros [colombiens] en territoire vénézuélien « qu'il n'a pas eu le temps suffisant » pour monter une opération militaire au Venezuela¹³⁵.

Jetons un coup d'œil sur les paragraphes les plus importants de l'argumentaire déployé par GAVIRIA¹³⁶ en faveur de la RPI. Le texte présente un emploi excessif d'adjectifs qui tente, sans y arriver, de cacher la faiblesse des prémisses et des conclusions. D'où la présence prolifique de « marqueurs linguistiques » (*linguistic hedges*) et inobservables, d'objets et de caractéristiques impossibles à préciser qui sont marqués en italique afin de leur donner une visibilité. D'autre part, le livre tombe dans de multiples arguments fallacieux qui sont soulignés et où, parfois, de l'effet on peut déduire la cause, et quelquefois la conséquence réelle de la prémisse est exactement à l'opposé de celle que l'on prétend :

Ce qui est difficile c'est qu'un *mauvais* président gagne. Un *bon* président est pratiquement sûr de gagner. C'est précisément pour cette raison que l'on propose de déroger à l'interdiction afin que *ce qui est bon* puisse durer. Partout, les présidents impopulaires perdent les élections¹³⁷.

Il faudrait tirer de chaque leader de la nation *le plus grand profit possible*, mais l'interdiction de la réélection empêche cela. Cette interdiction oblige à se défaire prématurément de présidents qui commencent tout juste à donner le meilleur d'eux-mêmes, et elle sème une confusion *endiablée* sur la scène politique¹³⁸.

¹³⁴ « Chávez envoie des troupes et des tanks à la frontière avec la Colombie », *El Universal*, 3 mars 2008.

¹³⁵ « Uribe et sa déclaration de guerre tardive : Je n'ai pas eu assez de temps », hebdomadaire *Semana*, 18 août 2012.

¹³⁶ J. GAVIRIA, *Reelección. Que el pueblo decida*, op. cit., p. 13, 101, 139, 143 et 171.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹³⁸ *Ibid.*, p. 101.

Un système de Présidence ayant le droit à la réélection débarrasse le chemin du cancer de l'anarchie et du manque de respect de la volonté populaire. En prenant ses fonctions, le président sait que son juge est le peuple et que son *jugement primordial ou irrévocable*, ce sont les élections quatre ans plus tard. On combine et on respecte le désir légitime du leader d'avoir une permanence raisonnable pour servir le peuple et réaliser un programme, et le désir du peuple de décider en tant que juge de dernière instance – dans le cadre des procédures de la démocratie et sans courir le danger que le président tente une prise du pouvoir de type bonapartiste –¹³⁹.

. . . (on maintient) le droit de ne pas élire le mandataire qui exerce ses fonctions ; [le fait] que nous, les citoyens, nous puissions opter entre lui renouveler notre confiance ou le censurer en élisant un de ses concurrents, voilà *l'avantage majeur découlant de la démocratie, c'est la réalisation d'un rêve historique : que les peuples puissent se débarrasser des mauvais gouvernants sans aucune effusion de sang*¹⁴⁰.

Interdire la nouvelle élection canonise l'impunité politique en faveur des mauvais gouvernants, cela permet l'ascension irresponsable vers le pouvoir de personnes qui n'auront pas d'engagement envers la grandeur et envers l'histoire et qui, par conséquent, n'ont aucune crainte du verdict populaire qui, dans les démocraties, est l'élément qui décide si on renouvelle un mandat de gouvernement ou si on laisse le passage à l'alternance.

Après avoir dépassé la période néfaste des dictatures qui s'emparaient du pouvoir sans tenir compte de la volonté populaire, *l'Ibéro-Amérique est en train de sortir du sous-développement démocratique.*

La possibilité d'une nouvelle élection est le mécanisme idoine pour donner de l'efficacité au principe de la responsabilité politique des élus face à leurs électeurs. C'est seulement lorsque les citoyens ont l'option de ratifier les élus ou de les changer, que prend tout son sens la magnifique définition selon laquelle la démocratie est le seul

¹³⁹ *Ibid.*, p. 139.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 143.

système dans lequel les citoyens peuvent se débarrasser de leurs gouvernants sans avoir besoin de recourir à la force¹⁴¹.

La pauvreté des arguments des paragraphes transcrits saute aux yeux. Nous indiquons ci-après les tromperies les plus évidentes :

1. L'auteur [*J.O. Gaviria*] part de la fausse prémisse selon laquelle les « bons » présidents sont les « plus populaires ». Il ne prend pas en considération le fait que la popularité est juste un indicateur qui varie principalement en fonction de la disponibilité des ressources économiques à investir dans la construction de l'image du président grâce au contrôle des média. Ressources économiques, d'assistance, politiques, bureaucratiques et médiatiques qui seront toujours plus importantes pour celui qui se trouve au pouvoir que pour les autres candidats.

2. Il n'est pas possible de déterminer le moment où un « président commence tout juste à donner le meilleur de lui-même » ni quand il serait « prématuré » de l'éloigner du pouvoir. Au bout de deux ans, de quatre, de huit, de seize ans, après trois décennies au pouvoir ? C'est ce type d'affirmations vagues qui évitent le véritable débat de fond qui consiste à trouver la manière de garantir le principe de l'alternance au pouvoir présidentiel en tant que condition obligatoire de toute démocratie.

3. Qui peut définir quel désir du leader est « légitime » et quelle est la « permanence raisonnable » pour un gouvernant ? En outre, justement sans respecter les « procédures de la démocratie » dont on dit que la réélection les garantit, ont été consommées plusieurs des réformes qui permirent (FUJIMORI, CHÁVEZ, CORREA et URIBE) ou cherchèrent à permettre (ZELAYA) la RPI des présidents en titre en Amérique Latine.

4. Il n'est pas non plus certain que se maintienne « le droit à ne pas élire le mandataire en place », comme le démontre le triomphe électoral quasi-systématique du président-candidat au cours des vingt deux dernières années dans la région, du fait du déploiement de ses superpouvoirs pendant la campagne et qu'il est impossible de contrecarrer en termes aussi bien juridiques que pratiques.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 171.

5. De quelle manière les peuples peuvent-ils « se débarrasser des mauvais gouvernants sans aucune effusion de sang » grâce à la réélection présidentielle ? Bien au contraire, la réélection suppose un énorme danger pour qu'un gouvernant particulièrement mauvais se maintienne au pouvoir grâce à l'utilisation abusive de ses pouvoirs exorbitants à des fins électorales.

6. Pourquoi l'interdiction de la réélection « canonise-t-elle l'impunité politique en faveur des mauvais gouvernants » ? Est-ce que par hasard ce n'est pas lorsque les mauvais gouvernants peuvent se faire réélire que « leur impunité est canonisée » ? Par ailleurs, le « verdict populaire » revêt de multiples formes, bien distinctes de la possibilité de la réélection, et pour commencer la possibilité de se faire élire la première fois et ensuite celle de transférer, au terme de son mandat, la bonne image du président sortant au candidat qu'il décidera d'appuyer.

7. Il n'est pas certain que l'Ibéro-Amérique soit « en train de sortir du sous-développement démocratique ». Et cela ne l'est pas parce que définir les niveaux raisonnables de « développement démocratique » pour un pays constitue un problème de recherche déjà trop compliqué en lui-même et peut-être insoluble du fait de l'ethnocentrisme qui imprègne la définition des éléments désirables de la démocratie à partir des « centres de production » des indices de performance démocratique¹⁴². En outre, dans tous les indices internationaux de mesure de la qualité démocratique, et en particulier celui qui a la plus grande visibilité et qui est publié tous les ans par *Freedom House*, les États d'Amérique Latine apparaissent encore pour la plupart comme déficients ou « partiellement libres ». De son côté, dans le « Democracy Index 2015 » élaboré par *The Economist*¹⁴³, juste un seul pays latino-américain (l'Uruguay) a

¹⁴² Sur les problèmes épistémologiques posés par les index de performance de l'État cf. nos articles J. FLÓREZ, Los índices de desempeño estatal y sus problemas epistemológicos, in *Kolumbien : Vom Failing State zum Rising Star ? Ein Land zwischen Wirtschaftswunder und humanitärer Krise* (Dir. D. GRAAF *et ál.*), Berlin, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2013, p. 167-192; J. FLÓREZ, La Colombie et le discours sur les États faillis. État ou concept failli ?, *Politique Etrangère*, 76, n° 1 (2011), p. 71-82, et J. FLÓREZ, ¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla, *Revista Derecho del Estado*, n.º 27 (juillet-décembre 2011), p. 193-234.

¹⁴³ « Democracy Index 2015 : Democracy in an age of anxiety », *The Economist Intelligence Unit*, 2016.

le statut de « démocratie pleine » (*full democracy*). Le *développementisme démocratique*, concept particulièrement problématique, est apparu aussi dans l'exposé des motifs du projet d'Acte Législatif 4 de 2004¹⁴⁴ qui a autorisé la RPI en Colombie, à partir de sa publication au Journal Officiel le 28 décembre 2004, et dont le texte s'est inspiré dans sa majeure partie du livre du conseiller présidentiel GAVIRIA. On y a affirmé que :

Une fois dépassées les dictatures tropicales qui s'accrochaient au pouvoir sans que leur importe la volonté du peuple, *l'Amérique Latine a commencé à secouer le joug du sous-développement démocratique*. Aujourd'hui les pays qui admettent la réélection immédiate du Président en exercice sont : l'Argentine, le Brésil, le Pérou, la République Dominicaine ; alors que le Venezuela, la Bolivie, le Costa-Rica, le Chili, l'Équateur, le Salvador, le Panama et l'Uruguay l'acceptent pour une période médiate. Il commence à être évident que l'élection présidentielle pour plusieurs mandats apporte stabilité et continuité à une bonne gestion publique ; que l'expectative d'un nouveau mandat constitue le meilleur stimulus, le meilleur défi et l'aiguillon le plus approprié pour la transparence et l'efficacité requises pour trouver une solution aux demandes sociales (les italiques ne figurent pas dans le texte original¹⁴⁵).

8. La possibilité de la réélection ne constitue pas le « mécanisme idoine pour doter d'efficacité le principe de la responsabilité politique des élus face aux électeurs », pas plus d'ailleurs que l'outil grâce auquel « les citoyens peuvent se débarrasser de leurs gouvernants sans avoir recours à la force ». Bien au contraire, la réélection présidentielle immédiate, dans le contexte de l'hyper-présidentialisme latino-américain, devient alors un instrument qui, lui, effectivement *canonise l'impunité présidentielle* lorsque le mandataire, chevauchant sa forte popularité et abusant des fonds de l'État à des fins électorales, s'autorise toute sorte d'excès politiques car il sait qu'en dernier ressort il sera « populairement » irresponsable devant le « tribunal de l'opinion publique ». Le matériau empirique que nous présentons dans cet ouvrage montre le triomphe systématique du président candidat

¹⁴⁴ Le texte présenté initialement devant le Sénat apparaît dans la Gazette du Congrès déposé sous une référence différente comme « Projet d'Acte Législatif numéro 12 de 2004 ».

¹⁴⁵ Gazette du Congrès, Année XIII, n° 102, Bogotá, 26 mars 2004, p. 2.

aux élections, prouvant ainsi qu'il est impossible de le battre sauf dans des cas d'effondrement de l'économie.

CHAPITRE 2. CONTRE LA REELECTION

Dans ce chapitre nous présentons l'arsenal des arguments pour déconseiller l'autorisation de la réélection présidentielle consécutive. Le catalogue des raisons remonte au tout début de la démocratie athénienne (VI^{ème} siècle avant J.-C.), dans laquelle fut établi l'*ostracisme* comme précaution pour éviter la tyrannie (*Section 1*). Le premier avertissement dans le contexte latino-américain sur le fait que la RPI peut signifier dans la pratique une extension du mandat présidentiel du fait de l'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales (ce qui rend électoralement invincible le mandataire qui est en compétition pour rester au pouvoir), est attribuable à l'argentin JUAN BAUTISTA ALBERDI, qui nous en a avertis dès 1852 (*Section 2*).

Le principal inconvénient présenté par la RPI, c'est que les *ressources exorbitantes* dont dispose le président-candidat lui permettent d'assurer son triomphe aux élections. Pour éclairer la réflexion, nous classons ces ressources en plusieurs catégories : politiques, économiques, bureaucratiques, d'assistance et médiatiques, selon la typologie proposée dans la *Section 3* (quoique toutes ces ressources puissent être regroupées dans la catégorie plus générale de « ressource politique » *lato sensu*).

Enfin, il existe des preuves'- que la RPI produit une altération du régime présidentiel de cinq manières négatives : exacerbation du clientélisme et de la corruption dans les relations entre l'exécutif et le législatif ; changement de la façon de gouverner en subordonnant l'agenda législatif aux intérêts de la campagne ; aggravation du déséquilibre des pouvoirs en faveur du président ; polarisation de la scène politique ; et fin du principe de la neutralité du chef de l'État (*Sections 4 et 5*).

Section 1. L'ostracisme dans la démocratie athénienne

On peut faire remonter les arguments à l'encontre de la permanence indéfinie au pouvoir de n'importe quel dirigeant – contrepartie négative de l'impératif démocratique positif de *rotation au pouvoir* – aux origines de la démocratie athénienne, au VI^{ème} siècle avant J.-C. lorsqu'apparut l'institution de l'*ostracisme* (en grec ancien “ ἐξοστρακίζω ”), figure attribuée par ARISTOTE à l'une des lois promulguées par CLISTHÈNE dans le cadre de son processus de réformes.

L'ostracisme a été créé comme un « ustensile » de précaution placé dans les mains du *demos* afin d'éviter la tyrannie¹⁴⁶. Bien que cette institution disposât de la légitimité donnée par le vote populaire et qu'elle ait parfois rempli sa fonction authentique, elle a aussi servi d'arme au service des rancœurs existant entre les chefs des grandes familles aristocratiques afin de s'exclure mutuellement de manière temporaire du jeu politique. L'ostracisme consistait à ce que tout individu suspect de vouloir s'installer arbitrairement au pouvoir pouvait être expulsé de la ville pendant dix ans, grâce à un scrutin populaire secret.

On ne sait pratiquement rien des années qui suivirent l'établissement des réformes clisthénienne. L'Alcméonide se maintint-il au pouvoir pendant quelques années afin de parachever son œuvre, ou alors démissionna-t-il rapidement ? On ne peut rien éclaircir à ce sujet. Cependant, certaines innovations constitutionnelles survenues au cours des dernières années du VI^{ème} siècle et pendant les premières du V^{ème} eurent contribué à édifier la constitution démocratique. La première et la plus importante de toutes ces lois fut celle de l'ostracisme. Aristote l'attribue à Clisthène, mais les modernes ont hésité à accepter l'affirmation du philosophe vu que sa première application ne semble pas être antérieure à l'année 488/7. Toutefois il est plausible que Clisthène ait été son auteur étant donné que sa non-application immédiate traduirait uniquement le fait que ne s'est manifesté aucun danger de tyrannie pendant vingt ans. En effet, la loi prévoyait une peine d'exil temporaire – fixée à dix ans – qui châtierait quiconque se montrerait susceptible d'établir la tyrannie pour son propre bénéfice. Un vote populaire, à main levée, déciderait de l'opportunité d'une *ostrakoforia*. Un second scrutin, cette fois-ci secret, désignerait celui que l'opinion publique considèrerait comme dangereux. La première victime fut un nommé Hipparque, qualifié par Aristote d'« ami des tyrans ». Mais ensuite, l'ostracisme dut constituer une arme terrible aux

¹⁴⁶ C. MOSSÉ, *Pericles: el inventor de la democracia*, Madrid, Espasa, 2007, p. 248.

maines du *demós*, et les nombreuses *ostraka* que nous connaissons prouvent qu'aucun homme politique athénien n'échappa à la méfiance du peuple. D'autres mesures constitutionnelles complétèrent l'œuvre de Clisthène. Dans les années 501/500 on imposa aux bouleutes¹⁴⁷ de prêter serment avant d'occuper leur charge, serment qui les faisait se déclarer définitivement les gardiens de la constitution¹⁴⁸.

L'ostracisme représenta une garantie ambivalente pour la démocratie athénienne. D'un côté, elle favorisa une *culture de la méfiance* envers le pouvoir sans laquelle aucune démocratie moderne ne peut fonctionner¹⁴⁹, mais elle servit aussi de mécanisme d'exclusion dans les mains de factions qui eussent été en mesure de manipuler le *demós* pour écarter les ennemis dans la course au pouvoir. Le vote de l'ostracisme avait lieu au pied de la colline où se trouvait le *Keramos*, quartier de la guilde des potiers d'Athènes. C'est là où étaient jetés au rebut les produits de céramique défectueux qui, du fait de leur forme concave et irrégulière, étaient associés aux coquilles d'huîtres, d'où leur nom de « ostrakon ». Les personnes qui votaient écrivaient sur les « coquilles en terre cuite » ou « ostraka » le nom de celui qu'elles voulaient bannir.

L'analyse graphologique de centaines d'*ostraka* qui furent trouvés lors de fouilles dans l'Agora montre que, malgré la grande quantité de bulletins de vote, il y a à peine une dizaine d'écritures différentes pour écrire les noms. Cela constitue la preuve que les votes étaient préparés à l'avance par les chefs des factions chargés de les répartir entre leurs clients pour orienter le vote. PLUTARQUE raconte une anecdote amusante sur l'exil d'ARISTIDE :

On raconte qu'un analphabète, après avoir remis son *ostrakon* à Aristide, lui demanda d'écrire le nom d'Aristide. Celui-ci fort étonné lui demanda si Aristide lui avait fait du mal ou du tort. « Pas du tout », répondit-il, « je ne connais même pas cet homme, mais ça m'agace de l'entendre être appelé partout le Juste ». Après l'avoir écouté, il ne lui répondit pas, écrivit son propre nom et lui rendit l'*ostrakon*¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Les bouleutes étaient les présidents de la Boulê, un conseil de la Grèce Antique : Ils étaient désignés par l'ecclésia.

¹⁴⁸ C. MOSSÉ, *Historia de una democracia: Atenas*, Madrid, Ediciones Akal, 1987, p. 28.

¹⁴⁹ Cf. P. ROSANVALLON, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

¹⁵⁰ PLUTARQUE, *Vie d'Aristide*, VII, 7–8.

Pour le reste, l'ostracisme ne signifia pas la fin des mandats continus : le gouvernement de PÉRICLÈS, considéré par THUCYDIDE « le premier citoyen d'Athènes », transforma le parti démocratique athénien en un parti hégémonique grâce à une politique populiste, démagogique et tenant compte de beaucoup d'aspects sociaux qui lui permit de conserver la fidélité des gens pendant plus de trente ans.

Section 2. La RPI équivaut dans la pratique à une *prolongation* du mandat présidentiel

JUAN BAUTISTA ALBERDI, homme illustre et intellectuel du processus de la Constituante argentine, dans son ouvrage capital publiée en 1852 et qu'il intitula « Bases et points de départ pour l'organisation politique de la République Argentine », lança un avertissement sur l'inconvénient de la RPI puisque, en termes pratiques, elle équivalait à une “ extension ” du mandat présidentiel. Dans son projet de Constitution pour la nation des Gauchos il recommanda une durée du mandat présidentiel de six ans, sans possibilité de réélection sauf « avec un intervalle d'un mandat ». Et cela parce que :

Admettre la réélection, c'est allonger à douze ans le terme de la présidence. Le président a toujours les moyens de se faire réélire et il y renonce rarement. Toute réélection entraîne de l'agitation parce qu'elle lutte contre des préventions résultant du premier mandat ; et le mal que représente l'agitation ne compense pas l'intérêt de l'esprit de logique dans l'administration qui dépend plutôt du Ministère¹⁵¹.

ALBERDI a vu juste pour l'essentiel parce qu'il a montré deux des défauts majeurs de la RPI, et cela bien avant qu'ils ne se manifestent dans toute leur gravité sur la scène démocratique latino-américaine contemporaine : le premier est que, dans la pratique, la RPI équivaut à une prolongation du mandat présidentiel parce que le président-candidat est un rival tacitement invincible lors des élections. C'est dans la

¹⁵¹ J. ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1933, p. 272.

même ligne que se place l'argument de LOEWENSTEIN selon lequel « l'interdiction que l'on trouve souvent dans l'Ibéro-Amérique de réélire le président après un ou deux mandats à la tête de l'État » cherche à « éviter que le président, ayant à sa disposition l'appareil du pouvoir de l'État ne s'enracine dans le pouvoir et ne devienne un dictateur »¹⁵².

Le deuxième grand problème de la RPI, qu'ALBERDI a aussi détecté de bonne heure, c'est qu'elle transforme le président, à partir de sa prise de fonctions, en esclave de sa popularité, des « préventions résultant du premier mandat », pour reprendre le langage utilisé en son temps par le juriste argentin. On ne peut comparer un chef d'État prisonnier des sondages (qui à l'époque où écrit ALBERDI n'existaient pas encore, même s'il y avait la notion « d'opinion publique », mais impossible à mesurer selon des échantillons représentatifs), à un autre qui est conscient que son mandat ne peut être renouvelé et qui est, par conséquent, disposé à assumer de plus grands risques en termes de gouvernabilité politique et médiatique. Le premier est en campagne depuis le début de son mandat et il ne fera rien qui puisse mettre en danger sa réélection, en destinant la plus grosse part de ses ressources à la construction de sa popularité, variable malléable mais aussi plutôt chère sur le marché politique. C'est la situation à laquelle fait face le chef d'État qui souhaite être réélu dès qu'il prend ses fonctions la première fois, avec le facteur aggravant que, dans ce cas, « l'échec sûr » affecte le pays et l'intérêt général du fait de l'espèce de camisole de force en matière de politiques publiques dans laquelle est engoncé le président et qui est le prix à payer pour garantir le triomphe aux prochaines élections. Nombreuses sont les réformes « non populaires » dont un État a réellement besoin, et un dirigeant esclave de sa popularité n'est pas en mesure de les favoriser.

Pour sa part, le président dont le mandat ne sera pas renouvelé peut effectivement agir en toute liberté, même à l'opposé de ce qui serait le plus populaire dans le futur immédiat s'il considère que cela sera bénéfique pour la nation à moyen et long terme. Pensons, à cet égard, à un exemple moderne, malheureusement typique

¹⁵² K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 189-190.

dans le panorama international comparé¹⁵³ : le président qui craint de réformer le système fiscal en faveur de sa progressivité à cause des représailles du secteur privé qui normalement est celui qui non seulement finance sa campagne mais qui contrôle aussi l'industrie des médias qui donnent forme à sa popularité¹⁵⁴. La « formule magique » afin d'arriver à une plus grande équité et à un meilleur bien-être social dans n'importe quel pays ne constitue aucun secret : elle consiste à rendre réellement progressif le système fiscal, en privilégiant les impôts directs par rapport aux indirects, en grevant davantage la richesse que le revenu et en éliminant les exemptions et autres privilèges pour les plus fortunés, tout cela en vue du réinvestissement dans des infrastructures sociales ainsi que pour la santé et l'éducation. La raison pour laquelle presque aucun chef d'État sur la planète n'ose la mettre en place, *a fortiori* un qui souhaite sa réélection immédiate, c'est d'éviter de mettre en colère ses financiers économiques et ses parrains des média – qui sont souvent les mêmes.

Pour récapituler, lorsque le président-candidat est un adversaire électoralement imbattable, ainsi que le prouve l'expérience latino-américaine des 21 dernières années avec la RPI, nous assistons dans la réalité au couronnement constitutionnel d'une tromperie à l'encontre de la démocratie, et cela sous deux aspects : bien sûr face aux autres candidats présidentiels fantoches (dont le nombre ne dépasse pas normalement la dizaine), mais surtout face aux citoyens, c'est-à-dire ces millions de personnes qui croient choisir alors qu'en réalité ils sont des instruments de la manipulation de tout l'appareil du pouvoir présidentiel. La raison pour laquelle cela pourrait arriver en l'Amérique Latine n'est pas très difficile à trouver : dans le contexte du régime présidentieliste latino-américain, les pouvoirs du chef de l'État sont tellement exorbitants qu'au cas où il utilisera le pouvoir de l'État pour être réélu, les élections présidentielles deviennent alors un simulacre.

¹⁵³ V. T. PIKETTY, *Le capital au XXI siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013 et T. PIKETTY, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge/London, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

¹⁵⁴ Concernant la subordination du pouvoir politique « démocratique » aux intérêts du secteur privé et les financiers des campagnes aux Etats-Unis, on peut lire les ouvrages de T. FERGUSON, 1995. *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago, University of Chicago Press, 1995; J. NICHOLS et R. MCCHESENEY, *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex is Destroying America*, New York, Nation Books, 2013, et L. LESSIG, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress –and a Plan to Stop it*, New York, Twelve, 2015.

Section 3. L'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales

La liste des facultés et des ressources exorbitantes dont dispose le chef de l'État dans le système présidentiel latino-américain pose un problème institutionnel et politique insoluble aux effets de la RPI : pratiquement tous les pouvoirs dont il dispose peuvent, dans un scénario d'élections, représenter un avantage pour le président-candidat, même dans le cas où le mandataire ne voudrait pas qu'il en soit ainsi.

Ce problème est si compliqué qu'il pose un véritable dilemme entre paralysie du gouvernement et déséquilibre dans la compétition électorale. Il suffit que le Président exerce ses fonctions en période d'élections pour qu'il obtienne un avantage sur ses rivaux puisque pratiquement tous ses actes supposent une exposition médiatique et une dépense du budget aussi bien en termes bureaucratiques qu'en termes contractuels.

À cet égard, même une formule comme celle adoptée en Équateur par le président RAFAEL CORREA, qui a demandé à l'Assemblée Nationale un congé pour être éloigné de son poste un mois avant les élections, soit entre le 15 janvier et le 14 février 2013, s'est révélée contre-productive. Elle a seulement servi à propulser la candidature du mandataire qui n'a jamais cessé d'exercer effectivement le pouvoir présidentiel. La présence du vice-président LENIN MORENO au poste suprême n'a été que figurative puisque CORREA a continué à utiliser les ressources de l'État et la publicité officielle avec encore plus d'intensité pour sa campagne, à laquelle il s'est consacré à plein temps.

La campagne pour la réélection du président colombien JUAN MANUEL SANTOS en 2014 a adopté une modalité différente de répartition du temps afin de « ne pas mélanger les fonctions de chef d'État et celles de candidat ». Il fut décidé que SANTOS serait « président du lundi au jeudi, et que les trois autres jours de la semaine il les

consacrerait à parcourir le pays et à présenter ses propositions »¹⁵⁵

« Il est très compliqué d'être en compétition avec l'homme qui contrôle la bureaucratie, le budget et le petit écran »¹⁵⁶. Avec cette phrase, le propriétaire et fondateur du magazine hebdomadaire *Semana*, FELIPE LÓPEZ, a très bien synthétisé le problème électoral au cœur de la RPI. En réalité, plus que « compliqué », il devient impossible de battre électoralement le président-candidat lorsqu'il a les pouvoirs exorbitants qui caractérisent le chef de l'État en Amérique Latine ; c'est ce que prouvent les résultats des élections dans la région au cours des vingt deux dernières années.

ROBERT DAHL a attiré l'attention sur le fait crucial que, dans les démocraties connues, les citoyens continuent à être *politiquement inégaux* malgré l'égalité limitée qu'impose le suffrage universel. Et cela parce que les « ressources politiques » disponibles, comprises comme « tout ce à quoi puisse avoir accès une personne ou un groupe et dont ils peuvent profiter pour influencer directement ou indirectement la conduite d'autres personnes »¹⁵⁷, créent des asymétries insurmontables dans l'exercice politique pour les membres d'une société quelconque. Dans cette mesure, toute démocratie réalise imparfaitement l'idéal de la pleine égalité politique. En partant de cette perspective, nous pouvons considérer des ressources politiques variables aussi hétérogènes que : la force physique, l'armement, l'argent, la richesse, les biens et services, les ressources productives, les revenus, le statut, l'honneur, le respect, l'affection, le charisme, le prestige, l'information, la connaissance, l'éducation, la communication, les médias, les organisations, la position, l'ordre légal, le contrôle exercé sur les doctrines et les valeurs, les votes, entre autres.

Nous présentons ci-dessous le catalogue des pouvoirs et des ressources qui peuvent représenter un avantage électoral pour le président en exercice qui aspire à la réélection immédiate. Toutes ces capacités feraient partie, au sens large, des *ressources*

¹⁵⁵ Quotidien *El Espectador*, 5 mars 2014.

¹⁵⁶ J. IRAGORRI, *Felipe López, el hombre detrás de la revista Semana*, Bogotá, Planeta, 2012, p. 64.

¹⁵⁷ R. DAHL, *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 199.

politiques sur lesquelles peut compter le président pour influencer le comportement électoral des citoyens afin qu'ils votent pour son maintien au pouvoir. Toutefois, à des fins didactiques, nous les organisons selon les critères d'après lesquels elles ont été classées comme pouvoirs/ressources politiques, bureaucratiques, économiques, médiatiques et d'assistance. Sans méconnaître le fait que certains pourraient être considérés en bonne logique comme de simples sous-catégories des autres, nous en présentons le détail pour donner plus de clarté, en suivant la « règle de l'analyse » cartésienne d'après laquelle il convient de « diviser chacune des difficultés que j'examinerais en autant de parcelles qu'il se pourrait et qu'il serait requis pour les mieux résoudre »¹⁵⁸. Les ressources bureaucratiques, par exemple, sont un type de ressource politique, tandis que l'assistanat, sous la modalité de transfert monétaires directs conditionnels, constitue clairement une ressource de type économique parce qu'il consiste en ce que le gouvernement débourse périodiquement des sommes d'argent pour ses bénéficiaires. Bien évidemment, cet inventaire n'est pas exhaustif, étant donné que presque toute action présidentielle est potentiellement avantageuse en période électorale.

3.1. Pouvoirs et ressources politiques

Dans le contexte du régime présidentiel, le chef de l'État est l'axe autour duquel tournent toutes les décisions importantes. Il devient donc la personne qui définit, grâce à ses initiatives aussi bien législatives que réglementaires, l'agenda politique et médiatique. En matière législative, une étude montre que, pendant la période comprise entre 1998 et 2006, le taux de succès des projets de loi présentés par le Gouvernement colombien a été de 63 % - en excluant les lois approuvant les traités internationaux qui, en général, ne créent pas de controverses – tandis que le taux des projets présentés par le Congrès n'a pas dépassé 10%¹⁵⁹, ce qui du reste correspond à la ratio de la plupart des régimes parlementaires¹⁶⁰. Ces pourcentages prouvent

¹⁵⁸ R. DESCARTES, *Discours de la méthode*, La Flèche, Éditions de la Seine, 2005, p. 13.

¹⁵⁹ F. BOTERO, G. HOSKIN et M. PACHÓN, 2010. "Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia, *Revista de Ciencia Política*, 30, n° 1 (2010), p. 41-64.

¹⁶⁰ J-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la FNSP, 1978, p. 247.

l'écrasante domination de l'ordre du jour, en termes d'effectivité, dont dispose le pouvoir exécutif par rapport au Congrès en Colombie, sans compter le fait que, en outre, le chef de l'État intervient dans le programme législatif d'origine parlementaire grâce à son pouvoir de veto, pour des raisons de constitutionnalité ou d'opportunité.

Or, est bien connue la logique des rapports entre l'exécutif et le Congrès dans le régime présidentieliste : il y prime la dynamique du *vote trading* ou commerce du vote parlementaire selon laquelle, sauf quelques rares exceptions représentées par la poignée de congressistes les plus médiatiques qui ont leur propre agenda législatif, les parlementaires se bornent à obtenir des postes et des contrats pour leurs clientèles, ainsi que des fonds pour leurs régions en échange de leur vote favorable aux initiatives du gouvernement. Tout cela explique le fait que, en période d'élections, les voix de la clientèle des congressistes et de leurs chefs politiques ont tendance, du fait de la loi quasi physique de « l'inertie opportuniste », à augmenter le potentiel électoral du candidat-président avec qui ils ont été en affaires depuis le commencement de la législature.

D'autres ressources politiques de grande valeur pour le président-candidat, qui lui octroient aussi un avantage confortable sur ses concurrents, ce sont la qualité de l'information et le personnel à sa disposition. Comme « l'équipe des conseillers » de la campagne du Président coïncide de manière virtuelle avec tout le personnel de l'État, pendant la course électorale, en termes d'information privilégiée (documents, rapports, bilans, statistiques, chiffres) et de ressources humaines, le chef de l'État a à sa disposition tout un appareil sans rival qui rend impossible, pour les autres candidats, une course dans des conditions d'égalité.

Au *niveau symbolique*, aussi, l'investiture présidentielle produit un déséquilibre insurmontable face aux autres candidats :

Pendant la campagne, l'opinion se trouvera en face d'un candidat qui porte l'écharpe présidentielle sur sa poitrine, en l'honneur duquel l'hymne national est joué au début et à la fin de tous les actes publics, qui arrive et qui repart de toutes les manifestations qu'il préside au milieu d'une haie d'honneur formée par les forces de l'ordre (pour des raisons de sécurité). Les autres seront des candidats du commun qui, bravant les

intempéries et en tenue populaire, font du prosélytisme en rencontrant toutes sortes de difficultés. Souvent, ils n'auront aucune main amie qui les aide à se débarrasser des « lèche-bottes »¹⁶¹.

En termes politiques, le problème de l'utilisation des pouvoirs du chef de l'État en exercice pour remporter les élections est insoluble puisque, virtuellement, tout pouvoir présidentiel peut être utilisé à des fins électorales ou peut avoir un impact positif sur l'électorat même sans le vouloir. Il en est ainsi de beaucoup de mesures qui correspondent à l'exercice général du gouvernement comme, par exemple, le versement de ressources pour améliorer l'infrastructure des régions du pays, la révision des tarifs des services publics par l'intermédiaire des délégués du Président dans les commissions de régulation¹⁶², ou l'adoption de toute autre mesure de redistribution qui vise à concrétiser l'État Social de Droit, qui est un impératif constitutionnel en Colombie. Un autre exemple similaire est la « Loi du Logement d'Intérêt Prioritaire »¹⁶³, qui est un programme d'aide sociale qui prétendait construire et remettre cent mille maisons gratuites aux familles les plus pauvres du pays, sur six ans, et dont l'éventuelle utilisation à des fins électorales a valu au président SANTOS de sévères critiques durant son premier mandat. Cependant, personne ne pourrait sérieusement mettre en doute le fait que ce type d'action lutte efficacement contre la honteuse inégalité sociale qui règne en Colombie. C'est la possibilité de la réélection immédiate qui ternit ce que tout le monde devrait en principe applaudir.

C'est aussi le cas des dialogues de paix commencés avec la guérilla des FARC en octobre 2012 pour chercher une sortie négociée au conflit armé interne. Le président SANTOS a été, dès le début, accusé par l'opposition d'avoir utilisé la négociation comme bannière de sa réélection, puisqu'en raison de la complexité et de la lenteur du processus, sa concrétisation n'était pas garantie (et c'est ce qui s'est passé) avant les élections présidentielles de mars 2014. Cependant, la recherche de la paix est une

¹⁶¹ J. CASTRO, *Juicio a la reelección*, op. cit., p. 108.

¹⁶² J. CASTRO (*Ibid.*, p. 121) évoque un exemple qui illustre ce sujet durant le premier mandat d'ÁLVARO URIBE, qui a été publié comme information dans *El Tiempo* du 16 mai 2004 : « Le président Álvaro Uribe a autorisé hier dans cette ville, une réduction de 10% de la facture d'électricité au profit d'environ 5.000 établissements de Cúcuta... Uribe débloquera 87 milliards de pesos pour la réparation du réseau routier de la région ».

¹⁶³ Loi 1537 du 20 juin 2012.

obligation constitutionnelle de tout chef d'État colombien en vertu des articles 2 et 22 de la Constitution Politique, qui établissent que la « cohabitation pacifique » est une fin essentielle de l'État et que la paix est « un droit et un devoir à caractère obligatoire ».

Les facultés présidentielles peuvent aussi être utilisées de manière préméditée comme une stratégie électorale qui amplifie le déséquilibre dans la concurrence en faveur du titulaire de la présidence dans les jours précédant les élections. Voyons la manière effrontée dont le président vénézuélien HUGO CHAVEZ s'est servi de son pouvoir réglementaire afin d'augmenter de 32%, par décret, le salaire minimum des Vénézuéliens en deux parties progressives¹⁶⁴, la deuxième à partir du 1^{er} septembre 2012, c'est-à-dire seulement 36 jours avant les élections présidentielles du 7 octobre de la même année, au cours desquelles il a été élu, comme on pouvait le prévoir.

3.2. Pouvoirs et ressources bureaucratiques

Le plus grand employeur de tout État moderne est son appareil administratif. Ceci transforme le Président en véritable « patron » d'un pays, d'une manière aussi bien directe grâce aux nominations auxquelles il procède: ministres, ambassadeurs, consuls, surintendants, directeurs de départements administratifs et conseillers, parmi d'autres fonctionnaires, dans le cas colombien ; mais aussi de manière indirecte grâce aux nominations, aux listes de trois noms et aux « recommandations » qu'il fait pour des postes importants, y compris dans des entités de l'État dont les effectifs se comptent souvent par milliers.

Du fait que le Département Administratif de la Fonction Publique (DAFP) en est encore à consolider les données sur le nombre des fonctionnaires colombiens¹⁶⁵, les

¹⁶⁴ « Chávez augmente de 32% le salaire minimum », *CNN Expansión*, 8 avril 2012.

¹⁶⁵ Au droit de requête d'information présenté le 8 mai 2013, cette entité a répondu que sur le site web du SIGEP (*Système d'Information et de Gestion de l'Emploi Public*), www.sigep.gov.co, sur l'onglet « SIGEP en chiffres », on peut consulter et générer les rapports sur le nombre d'effectifs des entités et des organismes de la Branche Exécutive au niveau national. Cependant, cette information n'englobe pas le reste de l'État et c'est seulement à l'avenir « avec la mise en place progressive des étapes du SIGEP, [que]

chiffres dont on dispose proviennent du DANE [*équivalent de l'INSEE*] et de l'OCDE. Selon un rapport du DANE¹⁶⁶, en juillet 2012, le taux global de participation au marché colombien du travail correspondait à 64.2% de la population, c'est-à-dire environ 20.485.000 de personnes dont 4.1% travaillaient comme « employés du gouvernement ». Cela voudrait dire qu'environ 840.000 personnes représentaient les effectifs fixes du personnel de l'État colombien, qui devenait ainsi, et de loin, le plus grand créateur d'emplois du pays. Nonobstant, ce calcul minimaliste ne paraît pas très fiable et cela pourrait être dû à des erreurs dans les facteurs d'expansion qui ont été appliqués au recensement général de 2005 pour faire les projections de la population à 2012.

L'estimation de l'OCDE¹⁶⁷ paraît plus réaliste. Elle est fondée sur des données fournies par le DAFP selon lesquelles en 2012 l'État colombien avait un total de 1.164.696 employés aux niveaux national et régional dans les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement, ainsi que dans les entités autonomes. Sur ce chiffre consolidé, les plus grands pourcentages correspondaient au personnel militaire (37.8%, car la Colombie est l'un des pays les plus militarisés du monde à cause du conflit interne), ainsi qu'aux professeurs et autres employés du secteur de l'enseignement (29.1%). Or, en 2008 l'État colombien fournissait 4.8% du total des emplois, ce qui, comparé avec la moyenne des pays membres de l'OCDE (22%), est encore un chiffre très bas¹⁶⁸.

Cependant, il faut souligner que ces chiffres n'incluent pas ceux que l'on appelle les « adjudicataires indépendants de l'État », qui sont des individus qui travaillent avec un *contrat de prestation de services* et qui constituent un « corps parallèle d'employés de l'État » dans le cas colombien. Selon les chiffres du Ministère du Travail, en 2012 « sur 100 fonctionnaires officiels travaillant dans les entités

l'information sur les organismes de contrôle, sur d'autres secteurs du pouvoir public et sur les institutions au niveau territorial, pourra être consolidée et mise à la disposition des usagers ».

¹⁶⁶ « Principales resultados de mercado laboral, julio de 2012. Resultados marco 2005 », DANE, 2012, p. 3 et 53.

¹⁶⁷ « Colombia: Implementing Good Governance », *OECD Public Governance Reviews*, 2013, p. 282.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 48.

territoriales, 170 avaient des contrats de prestation de services »¹⁶⁹, tandis qu’au niveau central, la relation était de 132 adjudicataires pour 100 salariés permanents. Ces chiffres gonfleraient d’une manière démesurée le nombre réel des fonctionnaires colombiens (plus de 2.8 millions de personnes), ce qui renforcerait l’idée que le président-candidat a, de manière directe ou indirecte, la capacité d’embaucher le plus gros de la population active du pays.

La prolifération démesurée d’adjudicataires de l’État pose en outre un sérieux problème pour la qualité de l’action publique. Lorsque, pour choisir le personnel des fonctionnaires, on préfère des critères clientélistes plutôt que des aspects techniques, comme cela se fait habituellement avec les adjudicataires, la qualité du travail du gouvernement est donc affectée négativement. L’ouvrage fondateur de ROTHSTEIN¹⁷⁰ a prouvé qu’une caractéristique fondamentale du bon gouvernement, c’est *l’impartialité dans l’exercice du pouvoir* qui est particulièrement favorisée par la professionnalisation de la bureaucratie. Dans le cas contraire, l’utilisation de la bureaucratie pour payer des faveurs politiques a pour conséquence l’improvisation dans l’action de l’État, ce qui constitue un obstacle majeur pour la croissance économique et le développement.

Il faut préciser que la dynamique du *vote trading* au Congrès favorise aussi la dialectique d’échange de votes parlementaires favorables à des initiatives législatives du gouvernement contre des postes, des crédits et des contrats pour les régions qui concentrent le gros des électeurs des parlementaires. Le gâteau bureaucratique de l’État est sans doute une variable essentielle de l’équation qui détermine le succès, au sein du Congrès, du pouvoir exécutif, et qui fait que le clientélisme soit une pratique généralisée qui est encore exacerbée pendant les campagnes présidentielles pour la réélection.

3.3. Pouvoirs et ressources économiques

¹⁶⁹ “Plusieurs institutions de l’État maintiennent des listes d’effectifs parallèles”, *Portafolio.co*, 1^{er} mai 2012.

¹⁷⁰ B. ROTHSTEIN, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

Les niveaux maximums de financement établis par la loi colombienne ont initialement limité le coût de la totalité de la campagne présidentielle en 2006 à un plafond de dix milliards de pesos au premier tour et à six milliards au second tour, c'est-à-dire, à un total de 16 milliards pour les deux tours¹⁷¹ dans l'éventualité d'un second tour, et ce montant devrait dès lors être indexé pour chaque élection¹⁷². Par la suite, en faisant le contrôle de la constitutionnalité de ladite loi, la Cour Constitutionnelle a décidé, dans son arrêt C-1153 de 2005, qu'au premier tour les candidats autres que le président, pourraient dépenser jusqu'à quatre milliards de pesos supplémentaires (c'est-à-dire un maximum de 14 milliards) dans le but de compenser l'avantage détenu par le titulaire du poste. Dans cette logique, pour la campagne présidentielle de 2014, le Conseil National Électoral, dans son Arrêté 289 de la même année, a plafonné les dépenses, au premier tour, pour le président en exercice, à treize milliards cinq cent cinquante-deux millions neuf cent cinquante-trois mille six cent quatre-vingt-trois pesos (Col\$ 13.552.953.683) ; et pour les autres candidats, à vingt milliards trois cent neuf millions deux cent vingt-sept mille cinq cent quatre-vingt-dix-huit pesos (Col\$ 20.309.227.598). Pour le second tour, le plafond des dépenses pour tous les candidats a été fixé à neuf milliards quatre cent quatre-vingt-dix-neuf millions deux cent quatre-vingt-cinq mille trois cent quarante pesos (Col\$ 9.499.285.340).

La nécessité d'un second tour présidentiel avait été la règle dans le pays URIBE a remporté la réélection au premier tour avec une écrasante majorité de 62.35% des suffrages (7.397.835). Le deuxième candidat, CARLOS GAVIRIA, en a à peine obtenu 22.02% (2.613.157 suffrages) au cours des élections présidentielles les plus déséquilibrées depuis la Constitution de 1991. En revanche, la réélection de JUAN MANUEL SANTOS en juin 2014 a effectivement nécessité un second tour. Hormis le cas dominicain atypique d'HIPÓLITO MEJÍA en 2004, cela a été aussi la première fois, au cours des vingt dernières années, qu'un président latino-américain a perdu le premier tour (avec 25.69% des suffrages contre 29.25% pour OSCAR IVÁN ZULUAGA), mais il a

¹⁷¹ Au 1^{er} mai 2015, le taux représentatif du marché pour l'Euro par rapport au Peso colombien a été de Col\$ 3.260,68. Le taux du Dollar était au même moment de Col\$ 2.851,14.

¹⁷² Articles 10 à 21 de la Loi 996 de 2005. Ces valeurs sont celles établies pour les élections présidentielles de 2006, et depuis lors elles sont réajustées chaque année selon l'augmentation de l'indice des prix au consommateur certifié par le DANE, en vertu de l'article 13 de cette même loi.

réussi à inverser la tendance au ballottage, pour remporter 50.95% des suffrages.

En considérant que les plafonds mentionnés sont à peine les limites légales (car la pratique nous enseigne que les comptabilités des campagnes politiques sont en général faussées), il est clair que toute aspiration présidentielle viable, avec de vraies possibilités de concurrence, est une affaire économique sérieuse qui est réservée à une poignée d'individus qui peuvent la payer grâce à la somme de l'argent qui, en termes légaux, ne peut provenir que de trois sources :

1. Des ressources propres, avec un plafond maximum de 4% du coût total de la campagne, qui peuvent provenir du candidat ou de sa famille.
2. Du financement par l'État, qui peut être *antérieur* ou *postérieur*. *Antérieur* grâce à une *avance* en faveur des candidats inscrits par des partis ou des mouvements politiques ayant obtenu au moins 4% aux précédentes élections au Sénat ou à la Chambre des Représentants, ainsi que pour des candidats inscrits par un mouvement social ou un groupe important de citoyens ayant l'appui d'un nombre de signatures équivalent à 3% des suffrages des précédentes élections présidentielles. Et *postérieur* au moyen du *remboursement proportionnel au nombre des voix obtenues*, auquel auront droit uniquement les candidats ayant atteint au moins 4% des suffrages valables au cours des élections, et qui consiste en une valeur fixe pour chaque suffrage conquis aussi bien au premier tour qu'au second ; cette valeur est supérieure pour les candidats qui n'ont pas obtenu de financement antérieur.
3. Du financement par le secteur privé, qui ne peut provenir que de personnes physiques et jamais de personnes morales telles que des entreprises privées ou des groupes économiques, et qui peut atteindre jusqu'à un maximum de 20% du coût de la campagne, mais qui ne peut pas dépasser 2% par individu. Or, les candidats qui ne remplissent pas les conditions pour accéder au financement de l'État antérieur ou postérieur, devront financer la totalité de leur campagne avec des fonds privés, c'est-à-dire, par des apports ou des dons faits par des particuliers.

La Loi Statutaire 446 de 2005, appelée « Loi des garanties électorales » et promulguée en vue de contrecarrer les effets déséquilibrants de l'autorisation en 2004

de la réélection immédiate du président face aux autres candidats, a veillé à établir un *système mixte de financement* avec une prépondérance de l'État (de 76% lorsqu'interviennent des fonds publics dans le cas où le financement du candidat lui-même et de sa famille, ainsi que des financeurs privés atteindraient leurs plafonds respectifs de 4% et de 20%). L'adoption de ce système mixte a obéi au triple objectif d'éviter que le résultat des élections dépende de la capacité économique plus que de l'aptitude des candidats, de décourager la pénétration d'argent illicite dans les campagnes et d'empêcher que les partis traditionnels, qui ont des ressources financières plus solides, entravent la croissance des petits partis ou la naissance de nouvelles forces politiques capables d'encourager des candidats présidentiels compétitifs.

Selon le « Rapport de recettes et de dépenses de la campagne présidentielle » de JUAN MANUEL SANTOS, soumis au Conseil National Électoral le 30 juin 2010 après sa première élection, la totalité des recettes obtenues par la campagne (en dehors des presque 6,648 milliards reçus en qualité d'avance correspondant au financement par l'État) s'est élevée à 10,191 milliards de pesos, pour un total de 16,839 milliards de pesos. Cependant, les chiffres établis par la loi comme des plafonds de financement ne semblent pas correspondre au coût réel du prosélytisme politique en Colombie. Par exemple, pour les élections présidentielles de 2010, la campagne de l'actuel président réélu JUAN MANUEL SANTOS a recruté, d'une manière discrète pour ne pas dire clandestine, car l'information a filtré uniquement grâce à un reportage de *La Silla Vacía* (CORTÉS, 2010), certains conseillers de campagne parmi les meilleurs – et les plus coûteux – du monde : JACK LESLIE, JAMES CARVILLE, RAVI SINGH et J. J. RENDON¹⁷³. Si nous prenons en considération l'échelle régulière des tarifs des conseillers de ce niveau, il est raisonnable de penser que le coût légalement autorisé ne suffirait pas à payer leurs honoraires.

Dans tout l'éventail de candidats, c'est la collecte de fonds aussi bien publics que privés pour le financement de la campagne du président en exercice qui s'avère la plus facile, pour des raisons diverses. Concernant le financement public, le président

¹⁷³ Les honoraires de J.J. RENDON, le conseiller le plus cher d'Amérique Latine, sont de l'ordre d'un million de dollars plus environ de 10 à 20% du total des frais de campagne, selon les déclarations faites par lui-même à différents médias.

compte généralement sur la plate-forme des partis, qui lui permettra d'accéder au financement maximum prévu par l'État, du fait que son parti, en raison de la dynamique « d'entraînement » ou de l'impact qu'exercent les résultats électoraux législatifs sur les résultats des présidentielles quand ils sont séparés par un laps de temps aussi court qu'en Colombie¹⁷⁴, est en général celui qui a obtenu le plus grand nombre de sièges aux élections parlementaires précédentes. En revanche, les candidats nouveaux ou indépendants, qui rivalisent à l'extérieur des partis déjà consolidés, devront se conformer aux résultats des élections, obtenir au moins 4% des suffrages pour accéder à un financement grâce au remboursement proportionnel au nombre des voix, ou le cas échéant, payer la totalité de la campagne avec des apports privés.

Concernant les ressources privées, il est plus avantageux de « miser sur le cheval gagnant » pour tous les bailleurs de fonds particuliers, personnes physiques parmi lesquelles les industriels les plus importants, des adjudicataires de l'État, des politiciens professionnels, des lobbyistes et toutes sortes « d'amis » du gouvernement qui prétend être réélu et qui, en règle générale, ont déjà reçu durant la période qui termine, le paiement de leurs apports financiers de campagne aux élections présidentielles précédentes, sous forme d'exonérations et de réduction des charges fiscales, de monopoles de fait, de contrats, de postes, d'appels d'offre truqués, etc. En général, les bailleurs de fonds privés de toutes les campagnes politiques considèrent leurs apports comme un investissement à moyen terme et misent par conséquent et d'une manière plus généreuse sur la campagne qui, depuis le début, suppose un moindre risque.

Enfin, l'utilisation des biens de l'État à des fins électorales pose un problème économique juridiquement insoluble. Bien que la Loi des garanties électorales¹⁷⁵ interdise qu'à partir de l'annonce publique de son aspiration à la réélection (qui doit être faite au plus tard six mois avant le premier tour), le président utilise des biens de l'État « différents de ceux qui sont destinés à sa sécurité personnelle, dans des activités faisant partie de sa campagne présidentielle », cette mesure ne neutralise pas le

¹⁷⁴ En Colombie aussi bien les élections législatives que les présidentielles sont réalisées pour des périodes de quatre ans avec un décalage de moins de deux mois ; les parlementaires ont lieu début mars et le premier tour des présidentielles début mai.

¹⁷⁵ Articles 30 à 33 de la Loi 996 de 2005.

déséquilibre qui se présente face aux autres candidats. D’abord, parce que le président a besoin de continuer à utiliser les biens de l’État dans l’exercice de ses fonctions courantes, lesquelles *per se* sont au premier plan de l’actualité et lui donnent une visibilité médiatique. Et ensuite, parce qu’il les a déjà utilisés pendant les trois années et demie précédentes d’exercice de sa fonction présidentielle, afin de consolider son image de dirigeant.

Cette même norme interdit au président d’assister à des actes d’inauguration d’ouvrages de travaux publics et de remettre personnellement des ressources ou des biens de l’État « ou toute autre somme d’argent provenant des deniers publics ou de dons faits par des tiers au Gouvernement National » pendant la durée de la campagne. Elle interdit aussi la signature directe de contrats par toutes les entités de l’État sauf en ce qui concerne un vaste catalogue de secteurs : « la défense et la sécurité de l’État, les contrats de crédit public, les contrats destinés à pallier les urgences éducatives, sanitaires et les désastres, ainsi que ceux qui sont destinés à la reconstruction de rues, de ponts, de routes, d’infrastructures énergétiques et de communications, en cas d’attentats, d’actes terroristes, de catastrophes naturelles ou en cas de force majeure, et ceux qui devront être signés par des entités sanitaires et hospitalières »¹⁷⁶.

Malgré les précautions de la loi sur les garanties électorales, la réalité c’est que pendant la durée de la campagne, les ouvrages de travaux publics continuent à être remis par personne interposée et à bénéficier à l’image du candidat-président, les remises de fonds ont toujours lieu bien que de manière non « personnelle » et tous les processus de passation de contrats, bien que de manière indirecte, continuent leurs cours. Et il doit en être ainsi puisque, demander au candidat-président de cesser véritablement les dépenses, conduirait à une paralysie générale de l’État.

3.4. Pouvoirs et ressources d’assistance

Dans cette partie de la réflexion sur les *ressources d’assistance* que mobilise le président-candidat, nous approfondirons un peu plus que dans les autres parce qu’elle

¹⁷⁶ Article 33 de la Loi 996 de 2005.

aborde la façon particulière dont les États latinoaméricains contemporains affrontent leur principal défi, la lutte contre la pauvreté, à travers les *Programmes de Transfert Monétaire Conditionnel* (PTC).

En Amérique Latine, l'impossibilité financière d'établir de véritables États-providence a conduit à la création d'un modèle régional propre de lutte contre la pauvreté, fondé davantage sur l'assistance que sur l'accès à la sécurité sociale. Dans ce contexte, les PTC, correspondant à des allocations de l'État en argent liquide aux familles les plus défavorisées, sont devenus le principal outil pour combattre la pauvreté : en 2012 ces aides subventionnaient 21.1% de la population latino-américaine¹⁷⁷.

Les PTC ont démontré leur efficacité en décourageant le travail des enfants grâce à l'augmentation de la fréquentation scolaire, et en diminuant la malnutrition infantile et la mortalité correspondante, ainsi que les taux d'inactivité professionnelle et de chômage des bénéficiaires de ces subventions. En Colombie, le programme *Familles en Action* a même montré des effets positifs indirects sur la participation électorale, sur l'offre éducative, le pouvoir économique des femmes, la grossesse des adolescentes, la bancarisation¹⁷⁸ et la réduction de la criminalité¹⁷⁹. Toutefois, cet impact positif n'a pas pu éviter que, dans des contextes de réélection, on fasse un usage électoral inadéquat de ces programmes en les transformant en mécanisme pour que le gouvernement obtienne les faveurs de l'électorat. Justement, l'un des problèmes les plus dramatiques que pose l'autorisation de la RPI, c'est qu'elle peut transformer des politiques publiques efficaces et souhaitables, comme les PTC, en instruments de chantage sur l'électeur et, par conséquent, en instruments antidémocratiques.

¹⁷⁷ A. REBOSSIO, Estudios descartan el mito de que los subsidios fomentan la vagancia, *El País*, 23 mai 2014.

¹⁷⁸ A. CAMACHO, Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano, *Nota de Política No. 12 de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y CEDE-Facultad de Economía de la Universidad de los Andes*, août 2012.

¹⁷⁹ A. CAMACHO, D. MEJÍA et C. ULLOA, Unintended effect of Conditional Cash Transfer Programs: Reductions in the Crime rate, *CEDE Working Paper*, 2012.

3.4.1. *Le modèle d'assistance sociale latino-américain*

Dans un sens négatif, *l'assistanat* pourrait être défini comme la *déformation* de l'obligation d'aide sociale qu'adoptent les États-providence face à leurs citoyens en vertu du principe de solidarité établi dans les Constitutions qui favorisent le modèle d'un « État social de droit » en vue de fournir un minimum vital de prestations sociales qui puissent garantir la dignité humaine.

Il s'agirait d'une *déviaton* du devoir de solidarité de l'État puisqu'au lieu de promouvoir la dignité humaine, l'esprit d'entreprise et le développement de projets durables, le paternalisme étatique crée des citoyens dépendants des aides de l'État, des parasites du fisc et des individus improductifs à long terme du fait du « confort aliénant » dans lequel dégénère la réception unilatérale d'aides sans offrir aucune contrepartie à la société.

L'assistance sociale peut être fournie en nature : logement gratuit, douches communautaires, abris, restaurants sociaux, visites médicales, campagnes de vaccination ; mais aussi par des versements en espèces ou par des aides monétaires directes en faveur des groupes bénéficiaires sur la base de critères de précarité économique et sociale, conditionnés parfois à l'exercice d'une activité spécifique de leur part. Les modalités de cette conditionnalité donnent lieu à la notion de « programme de transfert monétaire conditionnel », sujet qui sera abordé dans la sous-section suivante.

En mai 1795, la municipalité de Speen (comté de Berkshire) en Angleterre, a adopté le *Système de Speenhamland*, comme complément des *Old Poor Laws*, dans le but de réduire la pauvreté et de lutter contre la famine provoquée sur le territoire britannique par l'augmentation du prix du blé. La mesure obligeait les paroisses à financer une allocation destinée à compléter les salaires des travailleurs pauvres jusqu'à un seuil déterminé sur la base de la composition de la famille (nombre d'enfants) et indexé sur le prix du blé.

Jusqu'alors, les aides directes de l'État anglais étaient allouées aux individus frappés d'incapacité et aux chômeurs des fermes locales, et elles étaient soumises au respect de conditions qui variaient selon le type de bénéficiaire pauvre : aumônes et asiles pour les handicapés (les personnes âgées et les malades), du travail pour les pauvres en condition d'exercer une activité, l'apprentissage d'un métier pour les enfants et même de la prison pour ceux qui pouvaient mais ne voulaient pas travailler.

Comme le fondement philosophique de la mesure était la protection du « droit à la vie » grâce à des compléments de salaire (*aid-in wages*) qui garantiraient le revenu minimum nécessaire pour couvrir les besoins élémentaires d'alimentation et de logement, aucune contrepartie n'était exigée en échange de l'aide. Cela a fait du Système Speenhamland la *première politique publique inconditionnelle de maintien du pouvoir d'achat* qu'on connaisse, et par conséquent un moment-clé pour l'histoire de l'économie politique. Le système a finalement été aboli en 1834 et remplacé par les *New Poor Laws*.

La critique la plus connue du système a été faite par l'économiste austro-hongrois KARL POLANYI dans son livre « La grande transformation », publié en 1944¹⁸⁰. POLANYI a conclu que Speenhamland, en réalité, a terminé par nuire à ses bénéficiaires hypothétiques, à cause de deux effets négatifs qui ont eu un plus grand impact que l'allocation : l'encouragement de la réduction des salaires payés par le secteur privé, puisque plus ils étaient bas, plus grande était l'aide publique ; et l'établissement d'un « plafond » trop bas pour les revenus des salariés qui, dans la pratique, ne pouvaient plus dépasser le niveau minimum garanti par l'allocation.

Cette ligne d'argumentation a donné naissance à toute une littérature économique opposée à la pertinence des aides monétaires inconditionnelles de l'État, en se fondant sur le délabrement du marché du travail qui en résulterait et sur l'encouragement de la situation typique connue comme le « piège de la pauvreté ». Le *piège de la pauvreté* est le cercle économique vicieux qui, en théorie, se produirait comme conséquence du fait que les bénéficiaires des politiques publiques de transfert

¹⁸⁰ K. POLANYI, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 2001.

monétaire direct, dont le versement est conditionné à ne pas dépasser un niveau de précarité, préfèrent ne pas chercher d'autres sources de revenus comme par exemple un emploi rémunéré, afin de ne pas perdre l'aide de l'État.

Si l'octroi du bénéfice fiscal est conditionné au contrôle de l'insuffisance des revenus provenant d'autres sources, il y a alors un intervalle à l'intérieur duquel les individus analyseront de manière rationnelle la pertinence ou non d'effectuer des tâches rémunérées. Pourquoi ? Parce que s'ils augmentaient leurs revenus, la conséquence immédiate en tant que bénéficiaires serait la réduction de l'allocation et ils pourraient même la perdre totalement. La tranche des revenus dans laquelle il ne serait pas pertinent, pour le bénéficiaire potentiel de ces allocations de pauvreté, d'augmenter ses revenus grâce à d'autres sources, c'est ce qu'on appelle le piège de la pauvreté¹⁸¹.

Pour paraphraser MILTON FRIEDMAN, la préoccupation que représente le piège de la pauvreté, c'est que si on paye les personnes parce qu'elles sont pauvres, le plus probable c'est que le nombre de pauvres augmente.

Cependant, AGUIRRE et LO VUOLO¹⁸² montrent que les conclusions de POLANYI sur Speenhamland doivent être actuellement nuancées, à la lumière des preuves disponibles. D'abord, parce que le contexte juridique de la fin du XVIII^{ème} siècle était différent, du fait principalement que le marché du travail des salariés était à peine en voie de formation et, par conséquent, il n'y avait pas de législation du travail ou des organisations syndicales censées protéger le salarié. Et ensuite, parce que la détérioration généralisée des salaires à l'époque a été provoquée en grande partie par des facteurs macroéconomiques, tels que la transition traumatique d'une société agricole vers une société industrielle et le déplacement de la main-d'œuvre de la campagne vers la ville, qui a été accéléré par le processus d'industrialisation. Ces conditions ont fait de Speenhamland une mesure microéconomique¹⁸³ qui, dans la

¹⁸¹ R. LO VUOLO, A modo de presentación: los contenidos de la propuesta de ingreso ciudadano, in *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (Dir. R. LO VUOLO et ál.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/CIEEP, 1995, p. 30.

¹⁸² J. AGUIRRE et R. LO VUOLO, El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la «retórica de la reacción», *Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Documento de Trabajo*, n° 79, février 2011.

¹⁸³ L'application du Système Speenhamland n'a jamais été généralisée. Elle n'a même pas

pratique, a effectivement contribué à soulager la situation précaire des paysans paupérisés par la révolution industrielle.

Au cours des années soixante-dix, MILTON FRIEDMAN¹⁸⁴ a proposé une réforme fiscale très créative pour éradiquer la pauvreté, grâce à l'établissement d'un « Impôt Négatif sur le Revenu » (*Negative Income Tax*), qui agissait de manière similaire au Système Speenhamland, mais avec quelques corrections. Cette mesure proposait de fixer un niveau de revenu social minimum, défini en fonction de ce que la communauté pouvait payer, qui donnerait lieu au calcul d'un « crédit fiscal » en faveur des citoyens dont les revenus pendant l'exercice fiscal respectif seraient situés en-dessous du seuil établi, de telle manière qu'ils puissent percevoir une compensation égale à la différence entre les revenus et le plafond. Ce système de redistribution serait financé au moyen d'un impôt forfaitaire sur le revenu (*flat tax*), c'est-à-dire non progressif, qui serait le même pourcentage pour tous les contribuables.

Le premier objectif de cette proposition était d'éliminer la pauvreté tout en maintenant les encouragements au travail, en favorisant un système dans lequel, bien que les individus à faibles revenus bénéficient davantage de l'allocation de l'État pour atteindre le revenu minimum, l'incitation au travail était maintenue car toutes les personnes garderaient la portion supplémentaire obtenue au-dessus du plafond, après avoir payé l'*Impôt Négatif sur le Revenu* (INR). Pour les revenus les plus élevés, ce nouvel impôt n'aurait pratiquement aucun impact sur le montant payé, car il viendrait se substituer aux autres charges qui ont comme but l'assistance sociale.

Le deuxième avantage recherché par l'INR était de démonter les services sociaux de l'État, avec tous les coûts de transaction et d'inefficacité qu'implique leur prestation du fait que des intermédiaires, des politiciens professionnels, des lobbyistes et des bureaucrates, entravent l'arrivée des ressources jusqu'à leurs destinataires finaux. Aux États-Unis, moins d'un quart de chaque dollar dépensé en aide sociale

englobé toute la région ; son administration a été décentralisée et par conséquent l'impact sur l'économie anglaise a été très faible.

¹⁸⁴ M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962 et M. FRIEDMAN, *The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right*, in *Issues of American Public Policy* (Dir. J. BUNZEL), New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1968, p. 111-120.

arrive jusqu'aux défavorisés car le reste est absorbé par toute la chaîne d'intermédiaires entre le Congrès et les bénéficiaires. Le résultat est encore pire avec l'aide extérieure aux pays africains, car les pauvres reçoivent réellement moins de 15 centimes de chaque dollar dépensé¹⁸⁵.

Dans l'ensemble, selon FRIEDMAN, l'INR serait « largement supérieur » au système conventionnel d'allocations aux personnes défavorisées grâce à la modalité de dépense focalisée, car il est moins cher, l'aide arrive réellement aux pauvres, il diminue l'interférence avec la liberté personnelle, il préserve certains encouragements au travail et il réduit substantiellement la bureaucratie. En outre, il rendrait désuètes des mesures telles que le salaire minimum (qui est une source de chômage car il déforme le marché du travail) et il entraînerait la disparition du paternalisme et même de l'État-providence, ainsi que de la coûteuse bureaucratie qui en découle.

3.4.2. Les programmes de transfert monétaire conditionnel

Les pays d'Amérique Latine se caractérisent par l'adoption d'une « version tronquée de l'État-providence »¹⁸⁶ en raison de l'exclusion du marché formel du travail d'une grande partie de sa population, qui se trouve par conséquent dans des conditions sociales de vulnérabilité. Dans ce contexte, les droits sociaux des citoyens n'ont pas un caractère *universel*, mais comme ils sont liés à la participation au marché du travail formel de ses bénéficiaires, ils constituent un *privilège* auquel n'ont accès ni les travailleurs indépendants, ni les salariés sans protection qui n'ont pas les ressources suffisantes pour payer les services sociaux. Il s'agit d'un « régime libéral-informel dans lequel la prévision et la sécurité sociale fournies par le fait du marché ont gagné du terrain face aux services sociaux de l'État »¹⁸⁷.

¹⁸⁵ R. SIMMONS, If you really want to help the poor remember Milton Fredman, *PERC Report*, 26, n° 3 (2008), printemps.

¹⁸⁶ J. SAAVEDRA et M. THOMASSI, Informality, the State and the Social Contract in Latin America: A Preliminary Exploration, *International Labour Review*, 146, n° 3-4 (2007), p. 279-309.

¹⁸⁷ R. DOMBOIS, ¿“Brazilianización” global? Empleo atípico y Regímenes de Bienestar en Europa y América Latina”, *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, 17, n° 28 (2012), p. 28.

C'est pourquoi, avant la consolidation de l'État-providence en tant qu'instrument général de redistribution de la richesse, ce qui a prévalu en Amérique Latine c'est un *modèle paternaliste néolibéral compensatoire*, c'est-à-dire, un modèle destiné à « soigner » la pauvreté au lieu de l'éliminer, un modèle de dépense focalisée de l'État, mais non un modèle de promotion du développement humain durable à long terme, plus réactif que proactif face aux indicateurs de pauvreté.

Autrement dit, le modèle de protection sociale qui prévaut en Amérique Latine a été orienté, en raison des restrictions budgétaires des États, vers la promotion de l'*aide sociale* plutôt que vers l'établissement d'une véritable *sécurité sociale*. La *sécurité sociale* comprend des institutions et des programmes tels que l'assurance-santé et d'autres régulations du marché du travail (retraite, congés payés, primes, treizièmes mois) qui cherchent à protéger les salariés et leurs familles contre des contingences futures capables de mettre en péril leurs standards minimums de vie, telles que la maladie, la vieillesse et le chômage¹⁸⁸. Elle se caractérise aussi par son cofinancement à travers un modèle de contributions partagées entre les employeurs et les salariés, qui implique l'existence d'un contrat de travail ou du moins, la formalisation du travail indépendant. En revanche, l'*aide sociale* est directement financée par l'État avec des ressources provenant des impôts qui sont utilisées spécifiquement afin de soulager la situation de pauvreté.

Les pays latino-américains se caractérisent par leurs taux élevés de pauvreté, d'inégalité et d'emploi informel. Les données consolidées de TAKAHASHI¹⁸⁹ montrent, au milieu des années 2000-2010¹⁹⁰, les indicateurs suivants dans 16 pays d'Amérique Latine : un taux moyen de *pauvreté* de 36.3%, équivalent à plus d'un tiers de la population de la région ; un taux d'*inégalité* (estimé sur la base du coefficient de Gini) de 0.525, un des plus hauts du monde par continent ; un taux d'*informalité du travail*

¹⁸⁸ A. BARRIENTOS, Social Protection and Poverty, *Social Policy and Development Programme Paper*, 42, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2010.

¹⁸⁹ Y. TAKAHASHI, The Political Economy of Conditional Cash Transfers in Latin America, *SSRN*, 27 janvier 2014, p. 14.

¹⁹⁰ Les données dont dispose TAKAHASHI ne correspondent pas à la même période pour tous les pays. Elles varient entre 2003 (Pérou) et 2007 (Panama).

parmi la population économiquement active qui s'élevait à 49.9% (presque la moitié de la population), avec une *couverture de la sécurité sociale* dans le secteur urbain formel de 68.4% et de 19.6% dans le secteur urbain informel. En somme, le pourcentage de couverture de la sécurité sociale dans la région était à l'époque (2005) d'à peine 37.4%.

Dans ce contexte d'énorme précarité du travail, on mesure mieux l'importance acquise par l'*aide sociale* en qualité de principal moyen de lutte contre la pauvreté dans la région. Ce déficit de sécurité sociale a conduit, en Amérique Latine, à la prolifération d'un type spécifique d'aides monétaires connu sous le nom de « programmes de transferts monétaires conditionnels » (PTC) ou « CCTs » pour ses initiales en anglais (*Conditional Cash Transfer Programs*). En 2012, les PTC subventionnaient 21.1% de la population latino-américaine. Les couvertures les plus larges se trouvaient en Équateur (43.1%), au Brésil (28.5%), au Guatemala (27.7%), au Mexique (27.2%) et en Colombie (24.6%) ; venaient ensuite le Pérou (11.4%), l'Argentine (8.8%), le Costa Rica (4.8%), le Panama (4.1%) et le Chili (3.7%)¹⁹¹.

Les PTC peuvent être définis comme des politiques publiques à dépense focalisée dont le but est de briser le cycle intergénérationnel de pauvreté grâce à la formation de capital humain. Les PTC ont typiquement six caractéristiques en commun:

1. Leurs bénéficiaires potentielles, les individus extrêmement pauvres, sont sélectionnés après vérification des critères de précarité sociale.
2. Les bénéfices en liquide et sous forme de services sont transférés aux foyers ou aux familles, et non aux individus.
3. Ils fournissent de l'aide aux mères de famille avec enfants, qui continuent à percevoir l'allocation à condition de s'engager en contrepartie à envoyer leurs enfants à l'école et à les soumettre à des contrôles périodiques de santé.
4. Ils favorisent le développement de capital humain grâce à l'aide sociale qu'ils fournissent et qui intègre l'enseignement, la santé et la nutrition.
5. Ils encouragent la participation des bénéficiaires au fonctionnement et au contrôle du

¹⁹¹ A. REBOSSIO, Estudios descartan el mito de que los subsidios fomentan la vagancia, *op. cit.*

programme.

6. Ils appuient la réalisation d'évaluations externes afin de mesurer l'impact du programme sur la réduction de la pauvreté¹⁹².

En termes généraux, l'état actuel du débat sur l'efficacité et l'impact des politiques d'aide à la lutte contre la pauvreté soutient qu'elles sont plus efficaces à moyen et à long terme quand elles envoient un « message positif » – non stigmatisant – au citoyen bénéficiaire¹⁹³. A cet égard, les politiques publiques qui matérialisent des « droits » universels – et non des bénéfices – et qui s'accompagnent de mécanismes qui favorisent la participation politique des citoyens, tendent à être plus réussies¹⁹⁴. En cas de conditionnalité des versements, sauf si ces politiques sont accompagnées par des incentives appropriés, elles peuvent agir comme des dispositifs de stigmatisation sociale et de perpétuation du cercle de pauvreté dans des contextes où le fait d'être, de se montrer et de se déclarer « pauvre » face à l'État, est une affaire beaucoup plus rentable que de travailler ou de faire des efforts pour sortir de la pauvreté.

Bien qu'au début on ait indiqué que les PTC pourraient provoquer la chute de leurs bénéficiaires dans « le piège de la pauvreté », les évaluations réalisées en Argentine, au Brésil, au Chili, au Honduras, au Mexique, au Nicaragua et au Paraguay, n'ont trouvé aucune évidence empirique pouvant prouver qu'ils peuvent défavoriser l'inclusion dans le marché du travail. Au contraire, plusieurs recherches et études d'impact ont démontré qu'ils démotivent le travail des enfants mineurs parce que, si les parents perçoivent une aide économique, les enfants peuvent aller à l'école au lieu

¹⁹² Y. TAKAHASHI, *The Political Economy of Conditional Cash Transfers in Latin America*, *op. cit.*

¹⁹³ Voir en général A. CAMPBELL, *How Policies Make Citizens. Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 2003 et J. FLÓREZ, « De Maquiavelo al Estado postmoderno. Paradigmas políticos de aproximación al fenómeno estatal », *Revista Derecho del Estado*, 29, n° 2 (2012), p. 107-144 ; sur les immigrants voir I. BLOEMRAAD, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley, University of California Press, 2006 ; sur les minorités ethniques voir S. KUMLIN et B. ROTHSTEIN, 2007. *Minorities and Mistrust: The Cushioning Impact of Informal Social Contacts and Political-Institutional Fairness*, Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops, Helsinki, 7-12 mai 2007.

¹⁹⁴ S. METTLER et J. SOSS, *The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship, Perspectives on Politics*, 2, n° 1 (2004), p. 55-73.

d'être obligés de travailler¹⁹⁵.

Au Chili (les PTC) ont poussé plus de gens à travailler dans des zones rurales. Au Brésil il arrive que les bénéficiaires du programme cherchent davantage de travail que les non-bénéficiaires qui appartiennent à la même classe sociale. En Colombie aussi, le taux d'inactivité professionnelle et de chômage des bénéficiaires ont chuté. Dans plusieurs pays comme le Brésil, on voit que les mères, du fait qu'elles sont obligées d'envoyer leurs enfants à l'école, ont plus de temps pour travailler à l'extérieur de la maison.

Rares sont les cas où des individus ayant perçu l'aide arrêtent de travailler. L'un d'entre eux s'est présenté en Argentine, où il y a eu des familles dans lesquelles l'homme continue de travailler et la femme quitte le travail parce qu'elle gagnait très peu, en général comme employée domestique, et avec l'allocation elle peut rester à la maison et s'occuper de ses enfants ou de ses parents. Les pauvres en Amérique Latine ont peu souvent accès aux crèches pour leurs enfants petits ou aux maisons de soins gériatriques pour les personnes âgées. Au Brésil aussi, il s'est avéré que des femmes ont réduit leur horaire de travail rémunéré du fait de *Bolsa Familia*, tandis que les hommes l'élargissaient dans des zones rurales¹⁹⁶.

En Colombie, le programme *Familias en Acción* a eu un impact direct important sur la lutte contre la pauvreté en favorisant l'augmentation de la fréquentation scolaire, ainsi que la réduction de la malnutrition infantile et de la mortalité qui en est la conséquence. Il a également eu des répercussions positives indirectes sur la participation électorale, sur l'offre éducative, sur l'autonomie économique des femmes, sur la grossesse chez les adolescentes, et sur la bancarisation, entre autres¹⁹⁷. Le programme a même eu des conséquences positives totalement inattendues, telles que la réduction de la criminalité en vertu d'un double effet de « revenu » et « d'incapacité ». *L'effet revenu* fait que le PTC affecte le taux de criminalité car il « soulage la restriction budgétaire des foyers grâce à l'allocation octroyée par le

¹⁹⁵ « Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral », CEPAL et OIT, *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 10, mai 2014.

¹⁹⁶ A. REBOSSIO, Estudios descartan el mito de que los subsidios fomentan la vagancia, *op. cit.*

¹⁹⁷ A. CAMACHO, Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano, *op. cit.*

programme », en réduisant ainsi le besoin de participer à des activités illicites pour financer les dépenses du foyer. L'*effet d'incapacité*, pour sa part, est obtenu grâce à l'augmentation de la scolarisation des enfants et des adolescents, c'est-à-dire grâce à une plus longue permanence dans les établissements d'éducation, ce qui les rend « incapables » de réaliser des activités illégales¹⁹⁸.

Les PTC sont actuellement une recette de lutte contre la pauvreté qui est appliquée dans la plupart des pays d'Amérique Latine. Depuis 1990, on peut identifier 19 pays qui ont mis en place des programmes de ce type¹⁹⁹.

¹⁹⁸ A. CAMACHO, D. MEJÍA et C. ULLOA, Unintended effect of Conditional Cash Transfer Programs: Reductions in the Crime rate, *op. cit.*

¹⁹⁹ S. CECCHINI et A. MADARIAGA, Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, *Cuadernos de la CEPAL*, n° 95, 2011, p. 11. Par pays :

1. Honduras (1990) : « Programme d'Allocation Familiale » ; « Bon pour 10.000 Éducation, Santé et Nutrition » (2010).
2. Brésil (1996): « Bolsa Escola » ; rebaptisé « Bolsa Familia » en 2003.
3. Mexique (1997) : « Plan Opportunités », son nom original était « Progresse » et il a été changé en 2002.
4. Équateur (1998) : « Bon de Solidarité » ; restructuré en 2003, lorsqu'il a pris le nom de « Bon de Développement Humain ».
5. Nicaragua (2000-2006) : « Réseau de Protection Sociale ».
6. Colombie (2001) : « Familles en Action » ; après une restructuration en 2012 il est devenu « Plus de Familles en Action ».
7. Chili (2002) : « Chili Solidaire ».
8. Jamaïque (2002) : « Programme de progrès grâce à la santé et à l'éducation » (PATH).
9. Pérou (2005) : « Ensemble ».
10. Argentine (2005) : « Programme *Ciudadanía Porteña* (Citoyens de Buenos Aires) “De plein droit” » ; « Allocation Universelle par Enfant » (2009).
11. République Dominicaine (2005) : « Programme Solidarité ».
12. Salvador (2005) : « Communautés Solidaires Rurales » (ancien « Réseau Solidaire »).
13. Paraguay (2005) : « Tekoporã » ; « Abrazo » (2005).
14. Panama (2006) : « Réseau d'Opportunités ».
15. Costa Rica (2006) : « Avançons ».
16. Bolivie (2006) : « Bon “ Juancito Pinto” » ; « Bon pour Mère de Garçon-Fille “Juana Azurduy de Padilla” » (2009).
17. Trinité et Tobago (2006): « Programme de transferts monétaires conditionnés focalisés (TCCTP) ».
18. Uruguay (2008) : « Allocations Familiales ».
19. Guatemala (2008) : « Ma Famille Progresse ».

3.4.3. *L'utilisation de l'assistance sociale à des fins électorales*

Malgré leur efficacité prouvée dans la lutte contre la pauvreté, le côté obscur des PTC ressort quand ils sont utilisés à des fins politiques et électorales. Le principal objectif politico-stratégique non déclaré de ce modèle de paternalisme, spécialement dans un contexte présidentialiste et souvent « néo-populiste »²⁰⁰ comme c'est le cas en Amérique Latine, c'est de maintenir des niveaux acceptables de paix sociale, ainsi que de légitimité du régime en termes d'indicateurs sociaux, de stabilité du gouvernement à moyen et à court terme, mais surtout, et en particulier dans les pays qui permettent la réélection présidentielle immédiate, le paternalisme « arrose » une énorme clientèle pouvant se transformer facilement en un électorat favorable²⁰¹.

Nous pouvons évoquer un exemple clair d'utilisation électorale détournée des PTC : le « Bon de Développement Humain » équatorien, allocation qui a dépassé en 2013 les cinq millions et demi de bénéficiaires, a été augmenté de 35 à 50 dollars par mois en janvier de cette année-là, un mois avant les élections présidentielles qui ont été remportées au premier tour par le président-candidat RAFAEL CORREA. En réalité, cette aide directe de l'État a « technifié » l'achat massif et anticipé des suffrages en Équateur, pays où, avec trois millions et demi de suffrages, le président CORREA avait assuré sa première réélection en 2009, et il l'a remportée à nouveau (également au premier tour) le 17 février 2013 avec quatre millions neuf cents mille suffrages. Pour le dire sans détours, quand plus du nombre minimum d'électeurs nécessaire pour gagner les présidentielles au premier tour perçoit une allocation monétaire directe (en liquide) du gouvernement, il est raisonnable de penser que le versement de ces aides, et en particulier son augmentation à la veille des élections, aura une influence importante sur le comportement électoral du bénéficiaire de l'allocation en le motivant à voter pour le président en exercice qui brigue la réélection.

Le *Tableau 5* ci-dessous présente une comparaison de la dépense et du nombre

²⁰⁰ M. MÁRQUEZ *et ál.* (Dir.), *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2012

²⁰¹ Pour le cas vénézuélien en particulier voir N. ALVARADO, *Pobreza y asistencialismo en Venezuela*, *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, IX, n° 3 (2003), p. 431-458, Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela).

de bénéficiaires (par foyer et par individus) pour les PTC dans les pays où le président a récemment été réélu de manière immédiate. Comme on pourra le voir, le nombre de personnes favorisées par les allocations a toujours été significatif par rapport à la quantité de voix qui a permis au président de gagner la réélection, et parfois le total de bénéficiaires a été plus important (Équateur en 2013 et Brésil en 2014).

Tableau 5. Coût et couverture des PTC dans les pays d'Amérique Latine qui ont eu la RPI

Pays	Nom du programme	Année et votes obtenus pour gagner la dernière réélection	Couverture par foyers, individus et % de la population	Coût annuel en monnaie locale, dollars et % PIB pendant l'année de la réélection
Argentine	Allocation Universelle par Enfant pour la Protection Sociale	2011 (Kirchner) 11.865.055 (54%)	1.872.173 foyers 3.527.527 personnes 8.66%	9.036.700.000 US \$ 2.228.925.299,51 0.40%
Bolivie	Bono Juancito Pinto*	2014 (Morales) 3.173.304 (61%)	398.267 foyers 1.951.509 personnes 18.68%	418.000.000,00 US \$ 60.058.334 ND
Brésil	Bourse Famille	2014 (Rousseff) 54.501.118 (51%)	14.003.441 foyers 54.613.420 personnes 27.10%	26.499.003.331 US \$ 11.276.171.630 0.48%
Colombie	Encore plus de Familles en Action	2014 (Santos) 7.816.986 (51%)	12.676.386 foyers 4.807.772 personnes 9.81%	2.029.014.000.000 US \$ 1.013.604.892 0.27%
Équateur	Bon de Développement Humain	2013 (Correa) 4.918.482 (57%)	1.026.114 foyers 5.514.113 personnes 34.97%	US \$ 1.062.000.000 1.12%
Nicaragua	Réseau de Protection Sociale (2000-2006)	2011 (Ortega) 1.569.287 (62%)	ND	ND
République Dominicaine	Programme Solidarité	2008 (Fernández) 2.199.734 (53%)	729.268 foyers 2.091.516 personnes NDv	4,056,644,620 US \$ 117,641,870 ND
Venezuela	ND	2012 (Chávez) 8.191.132 (55%)	ND	ND

* Pour ce PTC les données disponibles remontent à 2013, soit un an avant la réélection d'EVO MORALES.

Source : Tableau élaboré par l'auteur d'après des données de la CEPAL (<http://dds.cepal.org/bdptc/>)

En marge du débat complexe pour savoir quelle est la stratégie la plus efficace pour lutter contre la pauvreté en Amérique Latine, dont les implications débordent l'objet de ce travail, il est important de souligner ici qu'en termes électoraux les PTC et les autres politiques d'assistance, tellement à la mode dans les systèmes présidentielles latino-américains, peuvent agir comme un mécanisme néfaste d'achat déguisé de suffrages afin de faciliter les réélections présidentielles, ou même l'élection de candidats différents du président sortant, mais soutenus par lui, en raison du manque

d'institutionnalisation de ces politiques, et que ces aides monétaires peuvent être revendiquées par des politiciens particuliers comme un moyen de chantage à l'électeur. L'expérience initiale avec le programme « Familles en Action » en est la preuve en Colombie.

3.4.3.1. « Familles en Action » et le chantage à l'électeur

En Colombie, l'utilisation électorale pendant les présidentielles de 2010 du programme « Familles en Action », mis en place en 2002 pendant le premier mandat d'ÁLVARO URIBE et qui a été ensuite élargi pendant le premier mandat de JUAN MANUEL SANTOS (2010-2014), figure dans le cadre de ce qu'on peut considérer comme un modèle de « politique électorale d'assistance ». Bien qu'ayant connu une importante réforme en 2012 qui a favorisé son institutionnalisation afin de réduire le risque de manipulation électorale, l'énorme effort fiscal que représente ce programme (plus de 2.5 milliards de pesos par an) et son nombre extraordinaire de bénéficiaires (presque 3 millions de familles et plus de 4.5 millions d'individus en 2015), représente toujours un avantage pour le président qui brigue la réélection.

*Familles en Action*²⁰² octroie une allocation monétaire directe bimensuelle aux mères d'enfants mineurs des couches sociales les plus vulnérables du pays, c'est-à-dire des familles qui appartiennent au niveau 1 du SISBEN²⁰³, des familles déplacées, des familles indigènes et des familles afro-descendantes en situation de pauvreté extrême. En contrepartie de cette allocation, les mères s'engagent en matière d'éducation et de nutrition, à garantir que les enfants mineurs de leur famille, d'entre 7 et 18 ans, suivront au moins 80% des cours, et elles veilleront à ce que les enfants de moins de 7 ans aillent aux visites de contrôle de croissance et de développement programmées par l'organisme de santé auquel ils sont affiliés. L'allocation de nutrition peut s'élever

²⁰² Toute l'information officielle sur le programme se trouve sur le site virtuel du Département pour la Prospérité Sociale: http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

²⁰³ Le *Système d'Identification de Bénéficiaires Potentiels de Programmes Sociaux* (SISBEN) est l'outil utilisé par l'État colombien afin de classer les personnes selon leur niveau de vie en vue de faire une sélection technique, objective, uniforme et équitative des bénéficiaires de ses programmes sociaux en matière de santé, d'emploi, d'aide aux personnes âgées, de logement, d'allocations conditionnées, de crédits d'enseignement et de petits-déjeuners pour les enfants, entre autres.

jusqu'à 125.000 pesos bimensuels par famille, en fonction du niveau de pauvreté et sans tenir compte du nombre d'enfants, tandis que l'allocation d'éducation varie entre 30.000 et 80.000 pesos bimensuels par enfant mineur, et augmente selon le niveau de scolarité.

Avec la promulgation de la Loi 1532 du 7 juin 2012, ce PTC a été *institutionnalisé* en tant que politique permanente de l'État et il est entré dans sa troisième phase d'exécution appelée « Plus de Familles en Action ». Cela a supposé la refonte du programme, de nouvelles inscriptions aussi bien des anciens bénéficiaires que de toutes les familles qui remplissaient les nouvelles conditions requises, mais surtout cela a signifié un effort pour transformer le PTC en une politique publique permanente de l'État et la blinder ainsi contre son utilisation politique personnaliste.

Les données disponibles sur la troisième phase d'exécution du programme, qui a débuté en octobre 2012, indiquent que pour août 2013 le programme incorporait 2.889.875 familles bénéficiaires dans 1.102 municipalités du pays²⁰⁴. Le chiffre annuel cumulé des transferts aux familles bénéficiaires en 2014, année de la réélection du président JUAN MANUEL SANTOS, s'est élevé à 2.26 milliard de pesos colombiens. Malgré l'institutionnalisation du programme en 2012, l'énorme effort fiscal qu'il représente (plus de 2 milliards de pesos par an) et son nombre démesuré de bénéficiaires (2.6 millions de familles et 4.8 millions de personnes, soit le 9.8% de la population en 2014) représentent un avantage électoral évident pour le président qui brigue la réélection. En Colombie, il faut plus de 7 millions de suffrages pour gagner les présidentielles et le plafond de dépenses d'une campagne établi pour le président en 2014, pour les deux tours, a été de 23.052 millions de pesos (Arrêté 0289 de 2014 du Conseil National Électoral). Dans ce contexte, le programme *Familles en Action* peut être raisonnablement considéré comme l'un des principaux facteurs économiques de succès de toute campagne présidentielle de réélection en Colombie, du fait de l'énorme quantité d'argent en liquide qu'il mobilise et du grand nombre d'électeurs potentiels qui en bénéficient.

Plusieurs études externes menées à la demande du gouvernement colombien ont

²⁰⁴ Sur un total de 1.123 municipalités. Réponse du 26 août 2013 au droit de pétition présenté auprès du Département Administratif pour la Prospérité Sociale le 23 juillet 2013.

confirmé l'impact positif de ce programme dans la lutte contre la pauvreté²⁰⁵. Selon les calculs du Département National de la Planification, sans le programme *Familles en Action*, la pauvreté extrême serait supérieure de 1.2% et le Gini serait un demi-point plus élevé²⁰⁶. Cependant, lors des élections présidentielles de 2010, le programme *Familles en Action* a été utilisé pour faire du prosélytisme politique en faveur de l'actuel président JUAN MANUEL SANTOS, de la part de son équipe de campagne et de celle du gouvernement sortant d'ÁLVARO URIBE. Cela démontre que l'utilisation électorale des PTC dépasse les aspirations de réélection, car on peut même favoriser d'autres candidatures quand le président en exercice ne peut plus être réélu.

Selon les déclarations du journal télévisé *Noticias Uno*, la base de données de *Familles en Action* a été utilisée en 2010 pour favoriser la candidature présidentielle de JUAN MANUEL SANTOS, en convoquant les mères bénéficiaires à des réunions et à des manifestations politiques, y compris au lancement dans la ville de Bucaramanga du programme de gouvernement du candidat et à un rassemblement dans la municipalité de Soacha où son épouse était présente. On a menacé ces mères de se voir retirer l'appui du gouvernement en faveur de leurs enfants si elles n'allaient pas signer la feuille de présence²⁰⁷.

Plus tard, une étude menée par l'ONG *Global Exchange* a souligné plusieurs irrégularités dans la mise en place de *Familles en Action*, entre autres : sélection des bénéficiaires sans respect des conditions techniques dans certaines régions ; décalage entre la pénétration du programme et les départements ayant les indices les plus élevés

²⁰⁵ Cf. « Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano », Unión temporal The Institute of Fiscal Studies (IFS), Econometría Consultores S.A. et Sistemas Especializados de Información (S.E.I.) S.A., *Informe Final*, 12 juin 2012 et « Evaluación del impacto del programa Familias en Acción, subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social », Unión temporal The Institute of Fiscal Studies (IFS), Econometría Consultores S.A. et Sistemas Especializados de Información (S.E.I.) S.A., *Informe Final*, décembre 2006

²⁰⁶ R. ANGULO, Más Familias en Acción, *Razón Pública*, 12 novembre 2012.

²⁰⁷ Voir les rapports suivants sur le site virtuel (<http://noticiasunolaredindependiente.com>) de *Noticias Uno*: « On dénonce que *Familles en Action* a été utilisé pour inviter à la manifestation de Santos », 18 Avril 2010 ; « *Acción Social* fait une enquête pour découvrir qui a emmené *Familles en Action* à la manifestation de Santos », 24 Avril 2010 ; « Les femmes de *Familles en Action* dénoncent des ruses pour assister à la manifestation de Juan Manuel Santos », 8 Mai 2010; « Utilisations politiques de *Familles en Action* », 29 mai 2010.

de besoins élémentaires non satisfaits, dans lesquels, paradoxalement, il n'avait pas été mis en place, tels que le Chocó ; et croissance parallèle entre 2006 et 2010 du vote de plusieurs congressistes de partis proches du gouvernement dans les départements ayant le plus grand nombre de bénéficiaires²⁰⁸.

De son côté, en utilisant les données de l'étude de cette ONG, le portail Internet *La Silla Vacía* [La Chaise Vide] a détecté une corrélation géographique entre le nombre de suffrages obtenus par le candidat JUAN MANUEL SANTOS au premier tour présidentiel de 2010 et la quantité de bénéficiaires du programme paternaliste, le nombre de voix étant supérieur dans les municipalités où le programme social avait une plus grande couverture, et proportionnellement inférieur là où la couverture était moindre²⁰⁹.

Le travail de NUPIA²¹⁰ a fait une vérification empirique de deux hypothèses dans le même sens : que la coalition au pouvoir a été clairement récompensée au niveau politique par l'élargissement du programme *Familias en Acción* au cours de la dernière décennie, et que les électeurs se sont montrés disposés à donner leur appui politique en échange d'une augmentation du revenu grâce au paiement en liquide prévu par le programme. Cependant, pour CAMACHO « le programme n'a pas eu un impact électoral très significatif, ce qui démystifie cette hypothèse qui a circulé dans les médias du pays »²¹¹. En tout état de cause, la réforme de 2012 qui a favorisé l'institutionnalisation du programme a signifié un progrès, puisqu'en déterminant que *toutes* les familles qui remplissent les conditions d'entrée au programme pourraient en être bénéficiaires, elle a sans aucun doute diminué « le risque d'une offre *limitée* de places en échange de

²⁰⁸ « Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia », *Global Exchange*, 14 juin 2010.

²⁰⁹ C. CORTÉS, « Familias en Acción: más subsidios, más votos », *La Silla Vacía*, 17 juin 2010. Voir aussi dans la presse: « Il y a dix plaintes pour une utilisation politique indue de *Familias en Acción* », *Semana*, 19 Mai 2010 ; « Les allocations augmentent, les suffrages augmentent », *Terra.com*, 29 Mai 2010 ; « Utilisations politiques de *Familias en Acción* », *Noticias Uno*, 29 Mai 2010 ; « *Familias en Acción* et les élections », *El Espectador*, 15 juin 2010.

²¹⁰ O. NUPIA, *Anti-poverty programs and Presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia*, Universidad de los Andes, mars 2011.

²¹¹ A. CAMACHO, *Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano*, *op. cit.*

bulletins de vote »²¹².

En conclusion, les PTC à couverture nationale ont servi à technifier de manière sournoise l'achat de suffrages par le dirigeant en place dans plusieurs pays latino-américains qui autorisent la réélection présidentielle immédiate, et aussi pour que le gouvernement sortant favorise les candidatures ayant des affinités avec lui. La principale réponse en vue de réduire le risque de manipulation électorale a été l'institutionnalisation de ces programmes afin de leur donner une stabilité dans le temps et de les protéger ainsi contre toute utilisation politique personnaliste. Cependant, l'effort de rationalisation légale n'est jamais suffisant. Bien que la loi 1532 de 2012 ait interdit, en Colombie, les affiliations au programme *Familles en Action* dans les quatre-vingt-dix jours avant une joute électorale dans n'importe quelle circonscription (sauf pour des familles déplacées), cette restriction temporaire n'est pas suffisante pour neutraliser les bénéfices électoraux déjà obtenus par le candidat-président dans l'exercice du pouvoir au cours de la période antérieure, si l'on tient compte de la taille extrêmement vaste du programme en termes aussi bien économiques que démographiques.

L'impact positif des PTC sur la lutte contre la pauvreté est reconnu par de multiples études²¹³. Mais leur efficacité est aussi prouvée pour que la classe politique puisse obtenir des voix, spécialement dans des campagnes de réélection, soit parce que leurs bénéficiaires craignent que l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement différent puisse entraîner la disparition des allocations, soit simplement comme un geste de gratitude de l'électorat pour les faveurs en espèces sonnantes et trébuchantes du

²¹² R. ANGULO, *Más Familias en Acción*, *op. cit.*

²¹³ Cf. C. TASSARA, A. IBARRA et L. VARGAS (Dir.), *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, Estudio n° 17, Madrid, Eurosocial, octobre 2005 ; L. RAWLINGS et G. RUBIO, *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs*, *The World Bank Research Observer*, 20, n° 1 (printemps 2005), p. 29-55, hormis les autres travaux déjà cités. Pour une critique des PTC car ils fonctionnent de manière similaire à un « impôt négatif sur le revenu » et ils seraient par conséquent inférieurs à la proposition de revenu citoyen, voir R. LO VUOLO, *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al « Programa Bolsa Familia de Brasil » y a la « Asignación Universal por Hijo para Protección Social » de Argentina*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), *Documento de Trabajo*, n° 76, agosto 2010.

président en fonctions.

3.4.3.2. Plus de maisons gratuites, plus de voix

La mise en marche du *Programme de logements d'intérêt prioritaire* (loi 1537 de 2012) par le gouvernement de JUAN MANUEL SANTOS, dans le but de donner gratuitement cent mille maisons aux familles les plus pauvres, s'inscrit également dans le cadre du modèle déjà cité de « politique électorale d'assistance ». Bien que le décret 1921 de juin 2012, réglementé par la loi 1537, ait établi des critères de priorité pour développer des projets de logements gratuits destinés aux couches pauvres des municipalités et correspondant à leur degré de peuplement et d'urbanisation, tout indique que la variable électorale en vue des élections présidentielles de 2014 a également eu une incidence significative sur le choix des municipalités les plus favorisées.

CAMACHO et MEJÍA ont trouvé une corrélation de variation inverse entre le nombre de logements gratuits construits et les municipalités où le président JUAN MANUEL SANTOS a obtenu le moins grand nombre de voix aux élections de 2010. En d'autres termes, le gouvernement semble avoir fait un usage stratégique de la livraison des logements gratuits afin d'améliorer sa performance électorale de 2014 dans les municipalités où elle a été faible au cours des élections précédentes, en vue de la réélection du président :

En particulier, les votes obtenus par le président Santos aux élections de 2010 paraissent avoir joué un rôle essentiel dans le choix des municipalités bénéficiaires de ces projets. Selon nos résultats, pour chaque tranche de 10 points de pourcentage de voix en moins obtenus par le président Santos au premier tour des présidentielles de 2010, la probabilité moyenne qu'une municipalité soit sélectionnée pour la construction de projets de logements gratuits augmentait de 2.4 points de pourcentage.

Une autre manière de voir ce résultat est la suivante : dans 20% des municipalités où le président Santos a obtenu la plus petite quantité de voix aux élections de 2010 (niveaux moyens de votes de 25.1%), la probabilité d'exécution de projets de logements gratuits est de 14 points de pourcentage plus grande que celle que l'on observe dans 20% des

municipalités dans lesquelles Juan Manuel Santos a obtenu le vote le plus élevé (avec des niveaux moyens de vote de 70.5%).

Les faibles niveaux de vote pour le président Santos ont augmenté non seulement la probabilité qu'une municipalité soit sélectionnée pour l'exécution de ces projets, mais aussi le nombre de logements qui y ont été construits.

Les résultats indiquent plus précisément que pour chaque tranche de 10 points de pourcentage en moins de voix obtenues par le président Santos en 2010, 54 logements gratuits supplémentaires ont été construits (c'est-à-dire, un supplément de 56% de logements par rapport à la moyenne nationale). L'autre façon de voir ce résultat implique que dans 20% des municipalités dans lesquelles le président Santos a obtenu la plus petite quantité de votes aux élections de 2010, on a construit une moyenne de 274 logements de plus que dans 20% des municipalités où le président a obtenu le vote le plus élevé.

L'utilisation à des fins politiques des programmes sociaux a été une constante dans l'histoire récente de la Colombie. A en juger par les résultats décrits plus haut, le programme de logements gratuits ne semble pas être une exception²¹⁴.

Enfin, il faut souligner la pertinence des deux programmes, aussi bien *Familles en Action* que le *Programme de logements d'intérêt prioritaire*, car ce sont des outils de lutte contre la pauvreté dont l'efficacité est prouvée. Cependant, leur utilité n'écarte pas la possibilité d'en faire une utilisation électorale induite, même avec l'instrumentation de mesures légales destinées à l'éviter. Il s'agit d'un problème tout simplement insoluble parce que tout type de bon résultat obtenu par le gouvernement, donne nécessairement un avantage au président-candidat, en transformant même la bonne gestion de l'État en un facteur de délabrement démocratique de ce qui devrait être une concurrence électorale *juste*. C'est la raison pour laquelle il était urgent d'interdire la RPI, mécanisme pervers qui transforme l'aide sociale – ainsi que d'autres fonctions de l'État et des résultats souhaitables – en un mécanisme de manipulation électorale.

²¹⁴ A. CAMACHO et D. MEJÍA, ¿Haciendo casas a cambio de votos?, *El Espectador*, 29 mars 2014.

3.5. Pouvoirs et ressources médiatiques

La fonction des moyens de communication de masse, en tant que canal privilégié d'échange d'informations entre gouvernants et gouvernés, revêt une telle importance qu'elle fait partie de la définition moderne de la démocratie. Les médias, spécialement la télévision, changent les règles du jeu démocratique contemporain dans au moins six sens²¹⁵ :

1. Ils favorisent la personnalisation du pouvoir dans la vie politique. Non pas comme la cause principale de ce phénomène, qui existe depuis bien avant l'apparition de la télévision, mais parce que la communication, à travers des images et des scénarios préparés, tend à élargir sa portée. Le format de la télévision présente la vie politique et les campagnes électorales sous forme de « récit » (*storytelling*), comme un affrontement entre des personnages antagoniques où sont livrés des « combats » successifs et où sont fabriqués des « héros » et des méchants. Se produit ainsi une « vedettisation » des figures politiques qui, outre le fait d'être des hauts fonctionnaires, deviennent de grandes marques et des « stars » du spectacle de la politique.

2. Les médias déterminent l'agenda politique. Parmi l'énorme volume de sujets, de problèmes et de scandales, ils jouent un rôle fondamental dans « l'établissement de l'ordre du jour » grâce à un travail de sélection, de classement et de hiérarchisation des questions présentées au public. Cette prérogative est si délicate, que ce qui n'est pas choisi comme « important » par la machine médiatique, c'est comme si cela n'existait pas. L'essor des réseaux sociaux et de la communication directe – non médiatisée – qu'ils provoquent, a contribué en partie à modérer le monopole des grands médias. Cependant, la possibilité de pénétrer l'agenda médiatique reste réservée à ceux qui ont de la visibilité et qui possèdent un grand nombre « d'abonnés » [followers].

3. Les médias opèrent un déplacement de l'espace où la politique a lieu. Par la suite, les corps intermédiaires traditionnels, en particulier les partis, se trouvent subordonnés au pouvoir des chroniques et des éditoriaux des journaux, des émissions de radio, des émissions

²¹⁵ Pour un traitement général de cette question voir R. CAYROL, *Médias et démocratie : la dérive*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 14-30.

de télévision et des tendances thématiques (*Trending Topics*²¹⁶) que les Formateurs d'opinion virtuelle à importance médiatique (FORM)²¹⁷ positionnent comme centre du débat politique sur Twitter et sur d'autres réseaux sociaux. De manière spécifique, la télévision impose le rythme et le ton à la politique. Si auparavant les caméras poursuivaient les politiques –et elles le font toujours mais dans une moindre mesure –, maintenant, du moins pendant les périodes de campagne électorale, les candidats présidentiels se déplacent jusqu'aux studios des grandes chaînes pour les débats télévisés, et les candidats aux assemblées soumises au vote populaire font tout leur possible pour se montrer et pour « qu'on parle d'eux ». C'est dans cette mesure que la télévision est devenue une *institution politique* qui se présente comme le cadre naturel de l'arbitrage par les citoyens lors des débats politiques, et qui est mis en scène selon les règles propres au spectacle télévisuel.

4. L'individu moyen s'informe principalement à travers les médias, généralement sans aucune capacité de vérification ou de preuve contraire face à l'information qu'ils lui présentent. Cela signifie que toute une série de structures de pensée, d'événements, de faits et de préjugés lui sont transmis de deuxième main par les médias qui, dans cette mesure, construisent une sorte de « réalité parallèle ». L'aspect délicat, c'est que cette réalité fabriquée est perçue par ses destinataires comme la réalité elle-même, sans considérer la possibilité de déformations provoquées du seul fait de la transmission effectuée par chaque type de média²¹⁸ et qui à la fin ne sont jamais corrigées. SARTORI en arrive à la position extrême d'établir, dans ce contexte politique médiatisé, l'apparition d'un nouveau type d'homme-masse appauvri en termes cognitifs, « l'homo videns »²¹⁹, un être humain qui

²¹⁶ Dans le jargon virtuel le symbole « # » précède sur Twitter ce qu'on appelle les *Hashtags* ou mots-clés qui, quand ils deviennent très populaires, prennent le nom de *Trending Topics*.

²¹⁷ J'inclus dans cette expression les usagers de Twitter qui disposent d'une quantité significative d'abonnés, non pas tellement en termes quantitatifs (bien qu'ils doivent disposer d'une quantité minimale que nous n'allons pas définir ici avec précision) qu'en termes qualitatifs, et qui leur permet de positionner un sujet politique relativement important dans l'agenda quotidien des principaux médias. Autrement dit, le *formateur d'opinion à importance médiatique* (FORM) est défini non pas par la quantité mais par la qualité de ses abonnés : le nombre d'acteurs dans les grands média et autres FORM qui peuvent potentiellement recevoir, reproduire et canaliser son message pour qu'il fasse partie de l'agenda médiatique. Cf. J. FLÓREZ, *Democracia y redes sociales: Sobre la naturaleza y alcances del Quinto Poder*, *Revista Zero*, 31, n° 2 (2013), p. 12-23.

²¹⁸ Sur les particularités et les distorsions du message qui sont forcées par le format de la télévision, voir P. BOURDIEU, *Sur la télévision*, Paris, Raisons d'Agir Éditions, 2008.

²¹⁹ G. SARTORI, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, 1998.

traite l'information qui lui est présentée mais uniquement sous forme d'images, et qui la traite mal. Ce nouvel homme qui ne lit plus, voit diminuer sa capacité mentale d'abstraction et perd par conséquent une bonne partie de sa liberté du fait de la diminution de sa faculté de compréhension. Avec la circonstance aggravante que la culture audiovisuelle de notre temps est inculte et que donc elle ne pourrait pas être considérée comme de la culture mais plutôt un simple spectacle²²⁰. Il s'agit sans aucun doute d'une thèse élitiste et radicale qui admet des nuances et des critiques.

5. Il y a une adaptation progressive du discours politique, aussi bien dans sa forme que dans son contenu, aux besoins médiatiques et en particulier au format télévisuel. Cela conduit à une « spectacularisation » de la politique qui, dès lors, obéit aux règles propres du spectacle, à un univers où l'intérêt du téléspectateur n'est pas tant l'information de qualité et l'argumentation rationnelle que le divertissement et la distraction. La demande du téléspectateur moyen fait que les hommes politiques sont confrontés au dilemme de devenir un produit attractif, en respectant les règles générales du spectacle qui exigent une mise en scène constante où le personnage surprend, séduit et amuse sans qu'il importe beaucoup que ses propositions soient plus ou moins intelligentes ; ou qu'au contraire, ces politiciens soient condamnés à passer pour « sérieux » mais en même temps archaïques, ennuyeux et peu créatifs.

Des épisodes comme la fois où ANTANAS MOCKUS²²¹ a baissé son pantalon en public, ce qui l'a rendu célèbre avant de remporter la mairie de Bogotá en 1995, montrent le grand pouvoir du facteur surprise, de l'excentricité et des actions polémiques en politique. MOCKUS a été un grand maire, le meilleur depuis des décennies de la capitale colombienne, et plus tard un homme politique d'envergure présidentielle qui a affronté l'actuel président SANTOS lors des élections en 2010, mais son entrée fracassante – et réussie – sur la scène politique a répondu sans doute à l'audace et à la capacité histrionique de ses premières apparitions médiatiques.

Par contre, le candidat du parti libéral aux élections présidentielles de 2010,

²²⁰ M. VARGAS LLOSA, *La civilización del espectáculo*, Bogotá, Alfaguara, 2012.

²²¹ En octobre 1993, alors qu'il était recteur de l'Université Nationale, MOCKUS a baissé son pantalon et montré ses fesses dans l'auditorium León de Greiff à plus de mille étudiants qui ont voulu saboter son intervention par des sifflements et en l'empêchant de parler.

RODRIGO PARDO, a été critiqué du fait de son « manque de charisme »²²². PARDO est un homme politique d'une grande expérience professionnelle, avec un parcours universitaire important et une production intellectuelle que peu de ses adversaires pouvaient égaler. Cependant, sa froideur et son manque de spontanéité devant les caméras le faisaient apparaître tendu, sans aucune fascination et peu attractif pour les électeurs. Dans une interview au journal *El Tiempo*, à la question inévitable sur son pauvre charisme, il a répondu : « C'est ce que me disent mes filles : 'souris un peu plus'. Mais je suis comme ça. Je ne peux pas devenir un clown pour avoir le charisme d'HUGO CHAVEZ... Ce que je peux dire, c'est que je suis moi-même. Je suis une personne calme, qui sait prendre des décisions de fond »²²³. PARDO a été évincé au premier tour des présidentielles, il a occupé la 6^e place en obtenant 638.302 voix.

Dans le domaine virtuel des réseaux sociaux cette « jet-setisation » se traduit par des figures politiques qui se caractérisent par l'adoption d'un ton agressif, exagéré et même verbalement violent à l'encontre de leurs adversaires politiques, et dans lequel la solidité des arguments n'est que secondaire. En Colombie, pour donner un exemple de cette idée, nous pouvons mentionner le compte Twitter de l'ancien président ÁLVARO URIBE et ses attaques virulentes depuis qu'il est devenu le chef de l'opposition au gouvernement du président JUAN MANUEL SANTOS.

6. Le corollaire de tout ce qui précède, c'est que les médias exercent une influence importante sur le comportement électoral des citoyens qui reçoivent leurs messages. C'est vrai que leur premier effet est de renforcer les convictions et les préjugés des électeurs, en particulier chez les militants d'un parti spécifique ou ayant une forte tendance idéologique.

²²² « Son manque de charisme est une question obligée dans toutes les interviews qui lui sont faites, et l'interview à laquelle nous nous rendons après le déjeuner avec les Libéraux n'est pas l'exception. Il fait toujours la même réponse : qu'on lui dit la même chose à la maison. Qu'il n'a pas le charisme de Chávez ou de Moreno de Caro, mais qu'il pense en grand et qu'il résout les problèmes, et que c'est ce dont le pays a besoin, d'un type sérieux. Le problème de Pardo n'est pas le manque de charisme. Juan Manuel Santos a encore moins de charisme mais il fait six fois mieux que lui dans les enquêtes. Le problème de Pardo avec les masses est davantage lié à quelque chose d'essentiel chez lui et qui, sans aucun doute, serait précieux s'il était élu Président mais qui en fait un mauvais candidat. Pardo est un intellectuel. C'est une personne qui appréhende le monde au travers des idées ». J. LEÓN, « Pardo, le politicien intellectuel », *La Silla Vacía*, 7 mars 2010.

²²³ « 'J'irai au second tour des présidentielles' : Rafael Pardo, candidat du Parti Libéral », *El Tiempo*, 30 mars 2010.

Cependant, sur l'électorat indécis qui est, à la fin, celui qui détermine le résultat des élections, les médias et les campagnes électorales sont les facteurs décisifs pour influencer la décision finale. La volatilité électorale est grandissante dans les démocraties modernes et elle varie essentiellement en fonction du système de partis et elle s'amenuise dans les contextes à deux partis. Mais les médias sont le principal élément détonateur des préférences définitives dans le groupe des citoyens indécis.

Dans le scénario que nous venons de décrire, le président en exercice est le centre naturel de l'attention des médias puisqu'il « joue la star » même dans le plus insignifiant de ses actes. Cette domination médiatique lui donne un énorme avantage par rapport à ses adversaires dans la course à la réélection. Autrement dit, le président revient toujours au premier plan du simple fait de son caractère de plus haut fonctionnaire public, et tous ses actes font automatiquement partie de l'agenda médiatique, dans lequel il entre sans faire le moindre effort. Ses actes de gouvernant, les propositions de loi, la signature de traités, la promulgation de décrets, l'inauguration de projets, la remise de prix et de décorations, les voyages officiels mais aussi de repos, les réunions et les rencontres programmées mais aussi imprévues, les anecdotes, y compris les nouvelles marginales et inoffensives, éveillent l'intérêt des médias et arrivent par conséquent au consommateur final de l'information en renforçant encore plus dans son inconscient le souvenir du président-candidat.

Le 27 avril 2013, par exemple, les médias ont diffusé le fait que le président JUAN MANUEL SANTOS a passé la nuit dans l'une des maisons d'intérêt prioritaire²²⁴, de 49 mètres carrés, que le gouvernement avait construites dans la ville de Valledupar pour les remettre gratuitement aux familles les plus pauvres de Colombie. Ce jour-là, une photo du président a circulé le matin dans tous les médias du pays, en donnant l'impression qu'il venait de se lever, assis en sous-vêtements en train de lire le journal local à l'intérieur de l'une de ces maisons. La manière dont la *Revue Semana* a raconté le fait, montre combien cela peut être facile – et anodin – pour le président de devenir un « scoop » :

Santos s'est réveillé tôt, il a commencé à lire *El Pílon*, le journal local, et ensuite il est

²²⁴ C'est-à-dire les maisons données par le gouvernement aux familles les plus pauvres dans le cadre du Programme de Logements d'intérêt prioritaire établi par la Loi 1537 de 2012.

sorti faire des exercices physiques pas loin du quartier, accompagné par Germán Vargas Lleras, le ministre du Logement. Vers neuf heures du matin, Santos et Vargas sont rentrés chacun dans l'appartement où il avait passé la nuit, ils ont pris une douche et ils sont ensuite partis à un petit déjeuner privé avec les autorités locales²²⁵.

Même les attaques des critiques et des opposants au président ne sont importantes que dans la mesure où elles sont dirigées contre lui. C'est pourquoi les critiques du président, même sans le vouloir, doivent lui donner une plus grande visibilité comme stratégie pour devenir eux mêmes plus visibles.

En outre, comme si tout ce qui précède n'avait que peu d'importance, le président a un accès à la télévision qui est garanti par la loi²²⁶, et il fait des allocutions qui paralysent le pays et interrompent la programmation habituelle quand il le considère nécessaire. Pour leur part, avant le début officiel de la campagne, les autres candidats devront lutter pour attirer par n'importe quel moyen l'attention fuyante des médias. En revanche, le processus de « création de marque » du président est antérieur, il a commencé pendant la campagne précédente grâce à laquelle il est arrivé au pouvoir, et il a continué à se renforcer depuis le jour de son investiture grâce à sa gestion. Le désavantage temporaire à cet égard est simplement insurmontable, et il ne serait pas contrecarré même en interdisant au président de faire campagne, puisqu'il n'en aurait pas besoin.

Pendant la campagne présidentielle, la *Loi des garanties électorales* a voulu garantir « l'accès équitable » aux médias aussi bien publics que privés en établissant des laps de temps minimum de présentation pour tous les candidats, à la radio et à la télévision, au cours des soixante jours qui précèdent les élections. Cette loi a également déterminé, pour les médias privés, leur devoir « d'équilibre d'information entre les campagnes présidentielles », en les obligeant à respecter « le pluralisme, l'équilibre de l'information et la véracité dans le traitement de l'information relative

²²⁵ « La nuit de Santos dans un logement d'intérêt prioritaire », *Semana*, 27 avril 2013.

²²⁶ Loi 182 de 1995. « Article 32. Le Président de la République pourra utiliser à tout moment la télévision pour s'adresser au pays ».

aux campagnes présidentielles et au prosélytisme électoral »²²⁷. Bien que ces mesures ne soient pas inutiles et qu'elles atténuent un peu le désavantage dans la concurrence, le déséquilibre médiatique structurel en faveur du président subsiste du fait qu'il est impossible de limiter son apparition naturelle et plus fréquente dans les médias.

Enfin, quand le président n'obtient pas les faveurs des médias du fait de leur appartenance à des secteurs privés politiquement opposés, certains pays d'Amérique Latine ont adopté un modèle de censure, de fermeture et d'étatisation des médias. Les deux cas les plus graves sont le *chavisme* au Venezuela et RAFAEL CORREA en Équateur. Ce dernier a encouragé une politique de restriction de la liberté d'expression²²⁸, de harcèlement et même d'expropriation des média privés qui viennent s'ajouter à un conglomérat public de presque une vingtaine de média²²⁹. Ce monopole a permis au candidat-président CORREA de capturer l'agenda médiatique²³⁰ de son pays avant et pendant la campagne présidentielle lors de laquelle il a été élu au premier tour en février 2013. L'adoption, le 14 juin 2013, par l'Assemblée Générale des Députés de la « Loi Organique des Communications », connue à cause de ses excès comme la « loi-bâillon », a porté une estocade mortelle à la liberté de presse en Équateur.

Parmi les mesures restrictives autorisées par cette norme, il y a la pénalisation du « lynchage médiatique », délit de presse qui est supposé tenter d'éviter les abus des média, en punissant les attaques contre l'image d'individus et d'institutions ; la création de la *Surintendance de l'Information et de la Communication*, chargée de « la surveillance, de l'audit, de l'intervention et du contrôle » des média ; et la création d'un *Conseil de Régulation des Média*, qui est une entité compétente pour réguler l'accès à l'information à travers le contrôle des contenus et des créneaux horaires, ainsi que pour promulguer des règlements et des rapports pour l'attribution des fréquences.

²²⁷ Articles 22 à 27 de la loi 996 de 2005.

²²⁸ « L'Équateur et les obstacles à la presse », *Semana*, le 11 août 2012.

²²⁹ « En quatre ans, le régime est devenu propriétaire de 19 média », *El Universo*, 10 janvier 2011.

²³⁰ « Rafael Correa s'est à nouveau emparé de l'agenda des médias », *El Comercio*, 9 février 2013.

Section 4. Altération des relations exécutif/législatif et de la manière de gouverner

La possibilité que le président en exercice brigue la réélection immédiate avant la fin de son mandat altère les relations qu'il a créées avec le pouvoir législatif depuis le jour de son investiture. Elle intensifie dès le début la dynamique de *vote trading* typique du présidentielisme car les congressistes supposent que le président qui est arrivé au pouvoir l'a fait pour y rester au moins pendant deux mandats. Cela renforce la proximité et la complicité entre les deux branches des pouvoirs publics, en donnant une perspective à long terme aux relations du président avec les congressistes qui connaissent d'avance l'énorme avantage qu'aura aux prochaines élections le candidat qui exerce le pouvoir et qui, par conséquent, appuient leur propre réélection comme une partie de la plateforme électorale présidentielle. Du point de vue de la théorie des jeux, il est fort probable que la majorité des parlementaires, non seulement ceux qui font partie de la coalition du gouvernement mais aussi certains qui ne sympathisent ni personnellement ni politiquement avec lui, serrent tôt ou tard les rangs autour de la campagne pour la réélection, car c'est le pari qui représente moins de risque d'échec.

Par ailleurs, pendant au moins l'année qui précède les élections, la possibilité de réélection change de manière substantielle la façon de gouverner du président. Bien que la loi colombienne²³¹ exige du président d'annoncer officiellement sa candidature au moins six mois avant le premier tour, c'est-à-dire au plus tard à la fin du mois de novembre de l'année précédant les élections, la pratique montre que la campagne commence plus tôt, selon les convenances politiques du moment. C'est le cas du président SANTOS, qui a précipité l'annonce officielle de sa campagne le 17 mai 2013 dans une allocution télévisée depuis la Casa de Nariño [équivalent du Palais de l'Élysée]. Ce jour-là, le président a clairement affirmé :

²³¹ Loi 996 de 2005. « Article 9. *Déclaration du Président qui aspire à être candidat à l'élection présidentielle.* Le Président ou le Vice-Président de la République qui briguent la présidence, conformément aux conditions stipulées dans la Constitution Politique, devront déclarer publiquement et par écrit leurs intentions de présenter leurs candidatures, six (6) mois avant le premier tour des élections ».

Afin de dissiper les doutes, je veux vous dire que je désire, de manière claire et ferme, que les politiques que nous avons promues, puissent continuer au-delà du 7 août 2014.

Cependant, le président a eu la prudence de modérer la portée de ses paroles en précisant :

Je respecterai les règles du jeu et, par conséquent, je ne prendrai aucune décision formelle sur mon avenir avant la date indiquée dans la Loi 996 de 2005, c'est-à-dire, six mois avant les prochaines élections présidentielles. C'est uniquement alors qu'il sera opportun de communiquer de manière écrite et solennelle la décision que j'adopterai finalement.

Les médias ont donné à ces paroles le caractère de lancement extra-officiel de la campagne pour la réélection²³². Bien que les opinions sur la pertinence stratégique d'avoir avancé de six mois l'annonce de ses intentions de réélection aient été divisées²³³, on a supposé que la cause principale était que les pré-candidats du parti d'opposition de l'ancien président ÁLVARO URIBE, le « Centre Démocratique », avaient déjà commencé leur campagne et que le président n'a pas voulu se laisser distancer. L'un des facteurs essentiels dans le succès de toute campagne pour la réélection est sans doute la préparation, ce qui permet de concevoir une stratégie solide, d'obtenir le maximum d'appuis et de réagir à temps face aux stratégies des candidats adverses. Une autre explication est que le président a cherché, avec son annonce prématurée, à commencer assez rapidement à gagner le soutien de personnalités politiques bénéficiaires des faveurs du gouvernement, mais qui ressentaient encore une certaine fidélité ambiguë envers le président précédent, qui était devenu le chef de l'opposition.

Une fois commencée la course à la réélection, même si elle n'est pas encore officielle, toutes les décisions de l'exécutif sont prises en fonction de leur impact potentiel sur la campagne. Toute mesure ou déclaration pouvant s'avérer défavorable

²³² Voir « Le Président Santos prépare sa réélection », *Semana*, 17 mai 2013.

²³³ Cf. H. RIVEROS, « Et Santos est tombé dans le piège », *La Silla Vacía*, 18 mai 2013. Selon le journaliste, « le Président a sacrifié les six derniers mois de son mandat, et il en a fait cadeau à l'opposition dans un scénario de campagne électorale ».

ou potentiellement risquée pour les intérêts de la réélection, sont évitées sur la base des calculs électoraux. Un bon exemple dans ce domaine a été le manque d'appui de la part de l'exécutif au projet de loi présenté par le sénateur de son parti, ARMANDO BENEDETTI, qui prétendait légaliser le mariage entre couples du même sexe. S'agissant d'un sujet très sensible pour l'opinion publique colombienne, qui est largement conservatrice, le président SANTOS s'est abstenu de faire des déclarations sur cette initiative malgré le fait qu'elle ait été promue par un parlementaire de son parti au Congrès. Le projet, comme on pouvait s'y attendre, sans l'appui de l'exécutif s'est effondré avec fracas le 24 avril 2013 du fait qu'il n'a pas obtenu la majorité nécessaire en séance plénière du Sénat, obtenant 51 voix contre et seulement 17 voix pour. Bien que la campagne pour la réélection n'ait pas formellement commencé à cette date, il est clair que les calculs électoraux du gouvernement sur des sujets aussi sensibles ont joué un rôle essentiel.

La campagne pour la réélection modifie aussi la composition du cabinet et de l'équipe de gouvernement, car les meilleurs éléments du président sont affectés au principal front de combat qui est non plus la direction du pays mais la course électorale. Dans la même allocution à la télévision le 17 mai 2013, le président SANTOS a accepté la démission de son ministre phare GERMÁN VARGAS LLERAS, et du secrétaire général de la présidence JUAN MESA, et il les a envoyés comme fers de lance de sa campagne pour la réélection, afin qu'ils travaillent depuis la *Fondation pour la Bonne Gouvernance*, entité qui a servi de plateforme juridique au président depuis le début de sa carrière politique.

L'attention et l'énergie que requiert la campagne pour la réélection affectent la matière et la charge de travail de l'équipe du président. Les fonctionnaires qui ne démissionnent pas pour être affectés à la campagne en tant que personnes privées, gardent un lien étroit avec l'organisation de la campagne tandis que leur charge de travail augmente avec la préparation de discours, de programmes de gouvernement, d'événements, de voyages, de rencontres spéciales et de toutes sortes d'activités qui ne rentreraient pas, normalement, dans le cadre de leur action. Cela réduit également l'initiative législative du gouvernement, l'exercice de son pouvoir réglementaire et en général tout l'agenda en matière de politiques publiques, concernant en particulier les questions les plus polémiques de la gestion législative ou les plus sensibles aux yeux

de l'opinion publique exacerbée pendant la période électorale.

Le travail de KATHRYN TENPAS²³⁴ sur le régime américain montre de manière claire les effets à court terme qu'exerce le lancement de la campagne pour la réélection sur le comportement de la Maison Blanche. Pendant les huit campagnes pour la réélection analysées par TENPAS : EISENHOWER 1956, JOHNSON 1964, NIXON 1972, FORD 1976, CARTER 1980, REAGAN 1984, BUSH 1992 et CLINTON 1996, on remarque une politisation générale du processus de prise de décisions, une modification permanente du *staff* et un changement de l'activité présidentielle car les voyages augmentent ainsi que les apparitions entièrement politiques, en même temps que l'on observe une réduction systématique aussi bien des projets de loi d'initiative gouvernementale, que des « ordonnances exécutives » ou décrets promulgués à partir de la troisième année du mandat.

La seule exception que l'on a identifiée à l'égard des projets de loi s'est produite pendant les deux dernières années du mandat de GEORGE H. W. BUSH, 1991 et 1992. Cette anomalie s'explique comme une réponse stratégique de la campagne afin de réagir face aux affirmations qui accusaient le président d'avoir négligé les questions nationales pour se concentrer sur la guerre extérieure. En ce qui concerne les décrets, on peut aussi constater une seule exception qui s'est présentée au cours du premier mandat de CLINTON. La rupture de la tendance a obéi tygbutaux recommandations du conseiller de campagne DICK MORRIS, qui a recommandé au président de se concentrer sur la promotion de « questions peu importantes et ennuyeuses », c'est-à-dire peu problématiques, comme par exemple les uniformes scolaires et le « V-chip », mais qui lui permettraient de se montrer sans s'exposer à perdre du capital politique précieux en encourageant des projets importants au sein d'un congrès majoritairement républicain²³⁵.

En définitive, durant la campagne, le fait de gouverner le pays passe à un second plan parce que l'intérêt principal du président est de se faire réélire. Ce changement de priorités implique une transformation de toute l'institution

²³⁴ K. TENPAS, *Presidents as Candidates: Inside the White House for the Presidential Campaign*, *op. cit.*

²³⁵ K. TENPAS, *Campaigning to Govern: Presidents Seeking Reelection*, *op. cit.*

présidentielle, car cela affecte l'agenda non seulement du président mais de toute son équipe de gouvernement. Par ailleurs, la campagne pour la réélection impose au président de rechercher un équilibre délicat entre sa double fonction de candidat et de dirigeant. Et même si, en théorie, ce double rôle pourrait lui porter préjudice au niveau électoral du fait de négliger ses fonctions au gouvernement, l'expérience latino-américaine montre que son avantage est tellement important, que le président qui joue le rôle de candidat gagne facilement les élections.

Section 5. Augmentation du déséquilibre des pouvoirs, polarisation de la scène politique et fin du principe de neutralité du chef de l'État

L'autorisation de la RPI ne constitue pas un changement marginal dont les effets sur le système politique se limitent à la seule possibilité que le président fasse un second mandat. Bien au contraire, c'est une modification structurelle qui a de profondes répercussions à moyen et à long terme sur le régime parce qu'elle annule le *principe de neutralité politique* qui doit guider les actions du chef de l'État, elle *polarise la scène politique* et elle *augmente le déséquilibre entre les pouvoirs* en faveur de l'exécutif.

Dans le régime présidentiel, le président exerce à la fois les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement. Et même si, en tant que chef du gouvernement, il est naturel qu'il assume et qu'il défende des positions idéologiquement et politiquement partisans, en tant que chef de l'État il est obligé de jouer le rôle d'arbitre sur la scène politique, de servir de médiateur dans les conflits sociaux et de représenter les intérêts suprêmes de la Nation par-dessus ses propres intérêts. Cependant, dans un contexte politique à l'atmosphère raréfiée du fait de la possibilité de réélection, le président n'est pas en mesure d'assumer la fonction avec toute la neutralité que lui impose sa condition de chef de l'État parce qu'à partir du moment de sa prise de fonctions, il est, même s'il ne l'exprime pas, un candidat quasi-certain avec des perspectives de rester au pouvoir. Cette double condition fait que se produit, dès le début, un antagonisme du président envers ses critiques et ses opposants qu'il considérera non seulement comme des citoyens mécontents, mais comme d'éventuels

rivaux politiques et électoraux²³⁶.

La possibilité de réélection présidentielle immédiate polarise aussi le domaine politique, car elle favorise le fait que les différents partis et mouvements politiques s'unissent tôt ou tard en faveur ou contre les intérêts de réélection du chef de l'État. L'aspiration à la réélection encourage la formation de blocs organisationnels et programmatiques de gauche et de droite dans le spectre idéologique, au détriment des positions tierces, des options de centre et des autres possibilités alternatives d'accès au pouvoir²³⁷. Cet effet de cohésion a été vécu par la Colombie lors des élections présidentielles de 2006 quand la droite s'est regroupée afin d'appuyer la réélection d'ÁLVARO URIBE, tandis que la gauche s'est réunie autour de la candidature de CARLOS GAVIRIA, qui a encouragé la fusion des deux partis, le *Polo Democrático Independiente* [Pôle Démocratique Indépendant] (PDI) et l'*Alternativa Democrática* [Alternative Démocratique] (AD), en un seul, le *Polo Democrático Alternativo* [Pôle Démocratique Alternatif] (PDA). Dès lors que, appartenant aussi à la gauche, le Parti Libéral a décidé de présenter une candidature indépendante avec HORACIO SERPA, le résultat électoral a sanctionné cette division en lui accordant seulement 11.83% des voix.

L'apaisement des esprits de leadership et l'ajournement des aspirations présidentielles sérieuses représentent d'autres effets de la RPI en vertu des calculs d'opportunité qu'elle déclenche. Le meilleur exemple à cet égard en Colombie est GERMÁN VARGAS LLERAS, une figure politique de stature présidentielle qui, tout en étant sénateur, a décidé d'ajourner ses aspirations en 2006 après l'arrêt de la Cour Constitutionnelle (C-1040 de 2005) favorable à la réélection immédiate, qui l'a conduit à appuyer la candidature du président en exercice ÁLVARO URIBE. Bien que VARGAS LLERAS ait rivalisé en 2010 pour la course à la présidence en obtenant la troisième place au premier tour avec 10,11% des voix, il a été nommé ensuite ministre de l'Intérieur puis du Logement, par le président élu JUAN MANUEL SANTOS, pour devenir ensuite son ministre phare. Plus tard, lorsque SANTOS a annoncé de manière informelle à la télévision son intention de se lancer à la réélection, en mai 2013, VARGAS LLERAS s'est vu obligé d'ajourner à nouveau ses aspirations. Dans la même intervention

²³⁶ J. ESTRADA, El impacto institucional de la reelección, *op. cit.*

²³⁷ C. RODRÍGUEZ, El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas, *op. cit.*

télévisée, le président a accepté la démission du ministre afin qu'il se consacre dorénavant à promouvoir sa campagne depuis la *Fondation pour la Bonne Gouvernance*.

Enfin, la RPI augmente le déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif, déséquilibre caractéristique du régime présidentiel. Les bonnes constitutions sont des systèmes délicats qui cherchent à garantir la distribution du pouvoir au sein de l'État de manière à ce que les différents organes et pouvoirs publics puissent exercer un contrôle réciproque sur leurs fonctions, sur la base de l'indépendance et de l'autonomie que leur confère le fait que les nominations et les élections de ses plus hauts fonctionnaires ne dépendent pas exclusivement du chef de l'État.

L'accentuation du présidentielisme survient comme la conséquence du fait que les réformes constitutionnelles qui autorisent la réélection ne sont pas accompagnées par des ajustements de tout le système d'équilibre des pouvoirs. La possibilité de réélection sans une augmentation du déséquilibre impliquerait une « remise à plat » générale de tout l'appareil constitutionnel d'équilibre des pouvoirs, en particulier de la durée des mandats et des modalités d'élection des fonctionnaires de l'État qui permettent de contrebalancer ou de contrôler le pouvoir présidentiel. Dans le cas colombien, le système sophistiqué d'équilibre des pouvoirs établi par l'Assemblée Constituante de 1991, pour un mandat présidentiel de quatre ans, s'est vu profondément altéré par le premier président qui est resté huit ans au pouvoir, du fait de ses facultés de nomination aussi bien directe qu'indirecte, afin de choisir les individus qui occuperont les postes les plus élevés de l'État. Comme nous le verrons en détail plus loin²³⁸, la réélection du président ÁLVARO URIBE pour la période 2006-2010 a signifié une capture de la part de l'exécutif, avec des fonctionnaires liés à ses intérêts, des organismes de contrôle (*Procuraduría*, *Contraloría* et *Defensoría*) [entités exerçant un contrôle administratif, judiciaire, comptable ou de défense des droits des citoyens], de certains organes autonomes (le Comité de Direction de la *Banque de la République* [équivalent de la Banque de France]) et de plusieurs entités du secteur judiciaire (*Fiscalía* [Parquet Général], la Cour Constitutionnelle et le Conseil Supérieur de la Magistrature). Cet « effet domino » est

²³⁸ Voir *Section 2* du *Chapitre 5* de la *Troisième Partie*.

probablement la conséquence la plus perverse de la réélection présidentielle en termes de responsabilité démocratique et de concentration du pouvoir. RODRÍGUEZ²³⁹ a tout à fait raison quand il écrit que l'autorisation de la RPI en Colombie a constitué une véritable « contre-réforme constitutionnelle » de l'intention originelle de la Constitution de 1991 de réduire le présidentielisme exacerbé contenu dans la Constitution antérieure.

²³⁹ C. RODRÍGUEZ, El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas, *op. cit.*, p. 21.

Deuxième Partie. Réélection présidentielle et démocratie

Dans cette deuxième partie de notre travail, nous nous proposons de délimiter la notion de *démocratie* à partir d'une perspective analytique la plus rigoureuse possible, dont le référent sera la pratique (et non l'idéologie) démocratique. Notre angle d'attaque pour définir la démocratie sera toujours l'empirisme : c'est-à-dire, l'idée selon laquelle la connaissance du modèle de gouvernement démocratique ne possède de valeur descriptive qu'en tant qu'elle est construite à partir de l'expérience. Si notre argument central est que la réélection présidentielle consécutive est une institution *antidémocratique*, il est indispensable de préciser d'abord ce que nous entendons par démocratie. Le cadre général du débat sur le contenu de la définition de démocratie s'inscrit dans la discussion classique *maximalisme idéaliste Vs. minimalisme réaliste*, qui oscille entre ceux qui cherchent à rendre ce concept plus ou moins inclusif et exigeant.

Nous pensons qu'une définition rationnelle de la démocratie doit contenir uniquement ce que la démocratie est *réellement dans la pratique* et non pas ce que ses promoteurs et ses détracteurs *désirent qu'elle soit*. Afin d'y parvenir, nous démontrerons à travers une évaluation systématique de la solidité, aussi bien empirique que théorique, des différentes conceptions démocratiques maximalistes (avec les aspirations qu'elles entendent matérialiser : représentation des intérêts des citoyens, rationalité des décisions prises selon la règle de la majorité, paix nationale et internationale, développement économique, égalité sociale et protection des droits de l'homme), que seule une définition minimale et réaliste tirée de la pratique politique, idéologiquement neutre et centrée sur l'analyse de la démocratie en tant que méthode politique décisionnelle (c'est-à-dire en tant que moyen et non comme fin), possède une valeur descriptive.

Le *réalisme démocratique* contribue en outre à éclaircir la notion de *démocratie* en tant qu'élément observable sur le plan empirique tandis qu'il permet d'avancer dans le débat sur les qualités, les défauts et les possibilités réelles de rationalisation du modèle démocratique de gouvernement, ainsi que sur ses limites. A la fin de cette réflexion, nous proposerons une définition opérationnelle du processus démocratique et un déplacement du fondement de la règle de la majorité dans les démocraties contemporaines : depuis la meilleure qualité présumée des décisions que, selon la *théorie classique*, elle serait en mesure de garantir, jusqu'à sa valeur pacificatrice comme méthode de solution périodique des conflits sociaux, capable d'optimiser la réalisation du plus grand nombre de volontés individuelles et, par conséquent, la liberté au niveau collectif.

Une fois déterminée la portée de la notion minimale acceptée de démocratie (*système d'autogouvernement fondé dans un premier temps sur le processus électoral compétitif pour la sélection périodique d'élites dirigeantes, selon la règle de la majorité, et dans un deuxième temps, sur l'instrumentation du même principe majoritaire pour la prise de certaines décisions d'importance collective dans les assemblées délibérantes*), nous proposons, comme conditions requises de la procédure électorale, que les élections soient *périodiques, libres et compétitives*. Or, celles-ci ne sont compétitives que quand il existe une véritable incertitude sur leur résultat. Ensuite, quand on peut connaître à l'avance le gagnant certain, du fait que l'un des candidats possède un avantage suprême qui lui assure la victoire, la compétitivité est annulée et, par conséquent, il n'y a pas de démocratie. C'est justement ce vice qui a été instrumentalisé par la RPI en Amérique Latine au cours des vingt dernières années, selon ce que nous pouvons déduire des données dont on dispose.

CHAPITRE 1. LE BESOIN DE DEVOILER

« La démocratie est très surévaluée »²⁴⁰.

FRANK UNDERWOOD

On trouverait dans l'article de HANS NOEL intitulé « Dix choses que les politologues savent et vous non »²⁴¹ une assez bonne introduction à la science politique : il soutient que l'objectif de la discipline est « de s'assurer que les choses que nous croyons vraies le soient réellement » et que, par conséquent, le plus grand défi que la science politique pose à ses adeptes, c'est celui de développer la capacité de « reconnaître ce qu'ils ne savent pas ».

Nous ne pourrions pas imaginer une meilleure description de la fonction que remplissent en général les sciences sociales. *Valider* empiriquement ce qu'en principe nous *croyons* vrai et, dans le cas contraire, le *démystifier*, prouver que ce qui est évident est vrai, mais écarter aussi qu'il le soit quand ce qui est contre-intuitif s'avère plus judicieux, c'est justement ce que visent la majorité des découvertes scientifiques importantes. Il est difficile de trouver une observation plus perspicace à cet égard que celle de GÓMEZ DÁVILA : « Celui qui aura la curiosité de mesurer sa stupidité, devra compter le nombre de choses qui lui paraissent évidentes »²⁴².

Nous croyons que la quantité de *fausses évidences* qui circulent sur la démocratie n'a pas d'équivalent dans l'histoire de la science et de la philosophie politique. Il n'existe pas un mot sémantiquement plus galvaudé que celui de « démocratie », ou un adjectif plus exploité de manière opportuniste que « démocratique », non seulement dans le langage courant mais même dans les textes de théorie démocratique. Rien que dans la littérature spécialisée, COLLIER et

²⁴⁰ « Democracy is so overrated ».

²⁴¹ H. NOEL, Ten Things Political Scientists Know that You Don't, *The Forum*, 8, n° 3 (2010), Article 12.

²⁴² N. GÓMEZ, *Escolios a un texto implícito. Obra completa, op. cit.*

LEVISTKY²⁴³ ont identifié plus de 550 définitions de démocratie, fabriquées pour désigner des arrangements institutionnels avec des caractéristiques spécifiques qui correspondraient à des démocraties « pleines », ainsi qu'une vaste gamme de *sous-types* utilisés afin d'encadrer des formes « réduites » de démocratie. Le catalogue des définitions contient même des oxymorons, comme ceux par exemple de « démocratie autoritaire » et de « démocratie militairement dominée ». En vertu de sa capacité millénaire de survie dans plusieurs langues et en marge de la vaste ambiguïté que ce mot a pu supporter afin de désigner une énorme multiplicité d'objets, il n'existe pas par conséquent dans l'histoire universelle du galimatias, un parcours sémantique qui provoque une telle perplexité que celle qui est décrite par le mot *démocratie*²⁴⁴.

La confusion sur la véritable portée de la démocratie en tant que phénomène observable, répond aussi à l'usage stratégique que les élites font de ce mot afin de justifier leur domination. « L'exercice du pouvoir dépend en grande partie d'un conditionnement social qui essaye de l'occulter. Les jeunes apprennent que, dans une démocratie, tout le pouvoir réside dans le peuple »²⁴⁵, a écrit KEN GALBRAITH dans sa magnifique *Anatomie du pouvoir*. Quand le pouvoir est fondé sur la persuasion plus que sur la force, il est généralement édulcoré avec une bonne dose de ruse. Il n'y a pas de méthode plus efficace pour justifier la *soumission* de beaucoup d'individus à quelques-uns, que de leur faire croire qu'ils l'ont acceptée, ou encore de manière plus perverse – et plus efficace – que la soumission en réalité n'existe pas puisqu'ils continuent à détenir le pouvoir car il a été à peine délégué. Pour reprendre la terminologie de MERTON²⁴⁶, la principale « fonction latente » du mythe de la *souveraineté du peuple*, c'est de tromper l'électeur sur la véritable portée de son influence sur le processus démocratique. La personnification de l'État, son apparence de *personne immatérielle* distincte des citoyens sert, entre autres fins, à déguiser la domination parce « qu'elle cache le fait qu'il y a une domination de l'homme sur

²⁴³ D. COLLIER et S. LEVITSKY, Democracy with Adjectives, *World Politics*, 49, n° 3 (1997), p. 430-451.

²⁴⁴ J. DUNN, *Democracy: A History*, New York, Atlantic Monthly Press, 2005.

²⁴⁵ J. GALBRAITH, *La anatomía del poder*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1984, p. 30.

²⁴⁶ R. MERTON, *Teoría y estructura sociales*, op. cit.

l'homme qui est intolérable pour le sentiment démocratique »²⁴⁷.

En 1904, G. K. CHESTERTON a publié son roman, *Le Napoléon de Notting Hill*²⁴⁸. L'histoire se passe quatre-vingts ans plus tard²⁴⁹, dans un Londres du futur qui a décidé – en apparence – d'abandonner la démocratie afin d'adopter un système aléatoire d'élection du Roi par tirage au sort par ordre alphabétique. AUBERON QUIN (un individu qui, « quand il entrait dans un endroit où il y avait des gens qui ne le connaissaient pas, était pris pour un petit enfant et ils voulaient tous l'assoir sur leurs genoux, jusqu'à ce qu'il se mette à parler et alors ils comprenaient qu'un enfant dirait des choses plus intelligentes ») est favorisé par le hasard et une fois élu roi, il s'attache à faire depuis le trône toute sorte d'imbécilités extravagantes. L'idée qu'exprime CHESTERTON avec un génie littéraire et une ironie mordante dans cette parodie, c'est qu'il n'y aurait pas de différence substantielle entre démocratie et autocratie car, à la longue, aucune d'entre elles ne parvient à garantir de meilleurs résultats. C'est pourquoi le modèle de gouvernement par tirage au sort est finalement devenu « la démocratie la plus pure », car il n'y aurait rien de plus démocratique que de laisser totalement au hasard l'élection des dirigeants, de manière que même l'individu le plus scandaleusement stupide puisse avoir la possibilité de diriger les autres (ce qui n'est pas très différent de ce qui arrive lors des élections). Il s'agissait sans doute d'une critique avisée de la principale limite de la démocratie : son incapacité à mettre en œuvre l'élection de dirigeants compétents. Le problème posé par CHESTERTON est ancien, il remonte à PLATON et à sa défense du *protectorat* ou « gouvernement des meilleurs » en tant que modèle de gouvernement alternatif supérieur à la démocratie. Cependant, ce débat est tellement complexe que, comme nous le verrons en détail plus loin (*Section 2 du Chapitre 4*), en partant de la perspective de la théorie démocratique, il n'est même pas possible de discerner quels seraient « les meilleurs » dirigeants puisque, en raison de l'énorme degré de contingence et de contenu moral que revêtent les décisions de nature politique, leur

²⁴⁷ H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, México, Colofón, 2005, p. 26.

²⁴⁸ G. CHESTERTON, GILBERT, *The Napoleon of Notting Hill: A Fantasy of the Future*, World Library Classics, 2009.

²⁴⁹ On spéculait sur le fait de savoir si le nom de la monumentale dystopie portant le nom de cette année-là (1984) et que publiera GEORGE ORWELL 20 ans plus tard, n'a pas été une simple coïncidence.

valeur de correction échappe à des critères absolus de rationalité.

Il y a beaucoup de confusions, de lieux communs ouvertement faux mais solidement implantés dans l'imaginaire collectif et d'importantes questions encore sans réponse définitive du fait des preuves disponibles qui entourent le débat sur les possibilités de la démocratie. Cela englobe des problèmes analytiquement aussi élémentaires que celui de comprendre que la « volonté populaire » est un élément empiriquement inobservable, quelque chose qui n'existe pas dans la pratique politique car le processus d'agrégation des volontés individuelles imposé par la règle de la majorité est nécessairement défectueux, dans le sens où il ne parvient pas à satisfaire à la fois des impératifs de rationalité collective tels que la non-existence de restrictions dans le type d'intérêts ajoutables, l'absence de dictature, l'indépendance d'alternatives sans importance, la monotonie et la règle de la non-imposition ou souveraineté citoyenne, des conditions qui, selon le modèle d'ARROW²⁵⁰, une fois réunies rendraient possible la démocratie telle qu'elle est conçue par la doctrine classique. Mais la confusion concerne aussi des débats académiquement beaucoup plus complexes, puisqu'ils impliquent l'analyse longitudinale et transversale d'un énorme volume de données pour tenter d'établir des liens de causalité, comme par exemple, essayer d'élucider si le modèle démocratique de gouvernement est réellement la « cause » de niveaux supérieurs de paix aussi bien entre États qu'interne, ainsi qu'un moteur de développement économique.

Dans cette deuxième partie de notre recherche, nous nous approchons de manière critique et systématique des principales qualités que le maximalisme a attribuées au modèle démocratique de gouvernement sans s'arrêter suffisamment pour pondérer leur caractère raisonnable, parmi lesquelles : la représentation des intérêts des citoyens, la rationalité des décisions collectives, l'encouragement de la paix internationale et interne, le développement économique, l'égalité sociale et la protection des droits de l'homme. Mais avant cela, nous faisons dans le *Chapitre 2* une courte présentation de l'aura mythico-religieuse qui entoure aujourd'hui l'idée démocratique, agissant comme principal mécanisme de normalisation globale et de reproduction intergénérationnelle d'idées bâtardes concernant les caractéristiques et

²⁵⁰ K. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press, 1951.

les capacités réelles du modèle démocratique, d'une manière très semblable à celle de n'importe quelle autre « religion ». Dans le *Chapitre 3*, nous présentons les deux grandes approches utilisées pour affronter le problème de définir la démocratie et le débat « Maximalisme idéaliste Vs. Minimalisme réaliste » suscité par les deux méthodologies. Nous aborderons ensuite en détail dans les deux chapitres suivantes les inconsistances aussi bien théoriques (*Chapitre 4*) qu'empiriques (*Chapitre 5*) présentées par quelques perspectives maximalistes. Dans le *Chapitre 6*, nous développons ce que nous appelons la « démocratisation de la pensée », c'est-à-dire la dialectique dénaturée qui tend à valoriser toutes sortes de phénomènes sociaux en termes de plus ou moins démocratiques, bien qu'ils soient complètement étrangers au critère qui définit le modèle, procédé qui - à notre avis - a contribué à obscurcir énormément la discussion sur le contenu de la démocratie. Dans le *Chapitre 7*, nous formulons une définition minimale mais réaliste (vérifiable par l'expérience) du gouvernement démocratique pour en arriver finalement au *Chapitre 8* où nous expliquons pourquoi l'approche réaliste est non seulement supérieure intellectuellement du fait de sa plus grande valeur descriptive, mais aussi qu'elle a une utilité sociale parce qu'elle produit une *connaissance applicable* à la rationalisation de la démocratie.

La question qui oriente toute notre recherche intellectuelle, c'est : *quel devrait être le contenu d'une définition rationnelle de la démocratie*, à laquelle nous tentons toujours de répondre avec le même leitmotiv : un contenu qui décrive avec la plus grande rigueur uniquement ce que la démocratie est *réellement* dans la pratique, et non ce qu'aussi bien ses détracteurs que ses adeptes *voudraient qu'elle soit* afin de la contredire ou de la promouvoir.

FRANK UNDERWOOD²⁵¹ a raison quand il affirme que « la démocratie est surévaluée ». Non pas parce qu'elle manque de valeur, mais plutôt parce que le grand nombre de qualités qui lui sont attribuées aujourd'hui du fait de sa normalisation globale en tant qu'idéal de bonne gouvernance – qui entraîne surtout sa mauvaise compréhension – est loin d'être vérifiable. C'est pourquoi cette partie de notre travail entend préciser *tout ce que la démocratie n'est pas et le peu – mais crucial – qu'elle*

²⁵¹ Le personnage principal de *House of Cards*, la série de Netflix.

est. La démocratie est loin d'être un excellent modèle de gouvernement, mais sans elle . . . le monde serait, pour commencer, plus violent.

CHAPITRE 2. LE CREDO DEMOCRATIQUE SECULIER

L'objectif de ce chapitre est de dévoiler que le discours démocratique traditionnel fonctionne aujourd'hui comme une *religion politique*. Autrement dit, comme une somme de lieux communs et de dogmes qui ne résistent pas à la vérification empirique et qui ne répondent pas non plus à la critique rationnelle. À cet effet, nous précisons les portées de la *théorie démocratique empirique* et ses différences avec la *théorie démocratique normative* et l'*idéologie démocratique* (*Section 1*). Puis nous nous centrerons sur le fait de montrer que la démocratie est un modèle d'exercice du gouvernement qui est loin d'être parfait, afin de mettre en évidence qu'il possède des *vertus* mais aussi des *défauts* et des *limites* structurelles (*Section 2*). Puis nous présenterons la triade de fictions (« Sainte Trinité démocratique ») qui sert de socle au discours démocratique traditionnel (*Section 3*), ainsi qu'une sélection des grandes erreurs et injustices commises par les majorités tout au long de l'histoire (*Section 4*). Finalement, nous proposons l'hypothèse que les *excès de démocratie* attentent contre la fonctionnalité du système démocratique qui a souvent besoin de limites pour être rationalisé (*Section 5*). C'est pourquoi l'objectif final des réformateurs politiques ne doit pas être de prôner de manière indiscriminée « plus de démocratie » mais plutôt de forger une « meilleure démocratie ».

Section 1. Objectif de la théorie démocratique contemporaine

« Les démocraties ne sont pas viables à moins que leurs citoyens ne les comprennent ». ²⁵²

GIOVANNI SARTORI

L'objectif de la *théorie démocratique empirique* en tant que champ spécifique de la connaissance, c'est de comprendre et de décrire la démocratie *telle qu'elle est* en tant que réalité observable, et non telle qu'elle *devrait être* sur la base des idéaux et des valeurs qui l'inspirent, ce qui est la fonction propre à la *théorie démocratique normative*. Tandis que la première travaille avec des affirmations descriptives qui doivent résister à la vérification empirique, la seconde le fait avec des propositions prescriptives dont la valeur ne réside pas dans la possibilité d'être vérifiables, mais plutôt dans la solidité argumentative de leurs prémisses. Il est important de distinguer en outre la théorie démocratique de « l'idéologie démocratique », qui est centrée, comme toutes les idéologies, sur la défense d'un ensemble d'idées sans prêter attention aux possibilités de les réaliser.

La théorie démocratique normative a, en outre, une portée macro car elle se construit sur des propositions générales qui contrastent avec la « micro-évidence » (études de cas) qui normalement alimente la théorie démocratique empirique et qui fait que le matériel probatoire sur lequel elle repose soit inadéquat pour justifier de grandes généralisations. Cette tension entre les deux versants de cette discipline peut être résumée dans la question suivante : quelle quantité de *micro-évidence* faut-il pour confirmer ou pour réfuter une *macro-théorie* ? ²⁵³

²⁵² « Democracies are not viable unless their citizens understand them », dans le texte original. Toutes les traductions présentées ici sont des traductions libres faites par l'auteur.

²⁵³ G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*, Chatham/New Jersey, Chatam House Publishers, 1987, p. 6. Le sujet n'est pas pacifique. Nous adoptons une position schématique, mais la tension entre les faits et les valeurs (entre la réalité et l'idéal) que propose la démocratie ne peut être résolue en isolant les deux camps, mais plutôt en les faisant dialoguer à partir de leur autonomie relative en tant que disciplines. Et cela parce que les faits qui ont des propriétés démocratiques sont modelés par des types de comportement inspirés par des idéaux : « L'observateur rigoureux des démocraties du monde réel observe, en vérité, des faits modelés par des valeurs », *Ibidem*, p. xii.

Or, le perfectionnement des techniques statistiques et d'analyse quantitative en sciences sociales en tant que conséquence du progrès technologique permet aujourd'hui de faire des études empiriques à portée macro-théorique. Pensons par exemple à l'impressionnant travail de PREZWORSKI *et ál.* sur l'impact des démocraties et des dictatures sur le développement économique²⁵⁴, qui a couvert 141 pays sur un laps de temps de 40 ans (1950-1990) : au total ont été analysées 1.645 années de démocratie (1.022 de parlementarisme, 147 de systèmes mixtes et 476 de présidentielisme) et 2.481 années de dictature (1.812 de bureaucratie et 669 d'autocratie). Et à l'étude plus récente sur le même sujet faite par ACEMOGLU *et ál.*²⁵⁵, qui a analysé la variation du PIB dans 175 pays entre 1960 et 2010 pour en arriver à la conclusion que la démocratisation augmente le revenu per capita – IPC – de 20% sur le long terme. Ou aussi à des travaux de recherche comme celui de BREMER²⁵⁶ qui, afin de valider la théorie de la paix démocratique entre les États, a analysé des données de toutes les paires d'États dans le système international entre 1816 et 1965, pour atteindre un total de 202.778 observations effectuées.

Dans le domaine des études électorales il est établi que les couches sociales les plus basses et les moins éduquées sont aussi les plus affectées par l'abstentionnisme²⁵⁷. Il est alors raisonnable de penser qu'une participation électorale augmentée par l'institution du vote obligatoire améliorerait la représentation

²⁵⁴ A. PRZEWORSKI *et ál.*, *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

²⁵⁵ D. ACEMOGLU *et ál.*, Democracy Does Cause Growth, *Working Paper* 14-09, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, 17 mars 2014.

²⁵⁶ S. BREMER, Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965, *Journal of Conflict Resolution*, 36, n° 2 (juin 1992), p. 309-341.

²⁵⁷ Cf. pour les Etats-Unis R. JACKSON, R. BROWN et G. WRIGHT, Registration, Turnout, and Electoral Representativeness of U.S. State Electorates, *American Politics Quarterly*, 26, n° 3 (1998), ainsi que J. LEIGHLEY et J. NAGLER, Socioeconomic Class Bias in Turnout, 1964-1988: The Voters Remain the Same, *American Political Science Review*, 86, n° 3(1992). Sur la Hollande G. IRWIN, Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout in the Netherlands, *Comparative Political Studies*, 7, n° 3 (1974). Concernant la Finlande voir P. MARTIKAINEN, T. MARTIKAINEN et H. WASS, The Effect of Socioeconomic Factors on Voter Turnout in Finland: A Register-Based Study of 2.9 Million Voters, *European Journal of Political Research*, 44, n° 5 (2005). Et en général on peut lire H. TINGSTEN, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, Londres, P.S. King & Son, 1937, ainsi que K. SMETS et CAROLIEN VAN HAM, The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, *Electoral Studies*, 32, n° 2 (2013).

démocratique des segments les plus vulnérables de la population et que, par conséquent, elle favoriserait l'adoption de politiques publiques pouvant contribuer à la réduction de l'inégalité économique. Cette hypothèse, formulée initialement par LIJPHART²⁵⁸ dans un travail fondamental sur ce sujet a été validée empiriquement par CHONG et OLIVERA pour la période 1960-2000 pour un échantillon de 91 pays. Parmi ceux où a été adopté le vote obligatoire, lorsqu'il a été accompagné de mesures coercitives significatives, on a observé une meilleure distribution du revenu. Comme les pays les plus pauvres présentent aussi la plus grande inégalité de revenus, les auteurs concluent « qu'il est sensé de promouvoir le vote obligatoire dans les régions en développement comme l'Amérique Latine » à condition que « les coûts bureaucratiques en rapport avec la conception et la mise en place de cette mesure ne soient pas excessifs »²⁵⁹.

Comme on peut le voir, grâce au vertigineux développement des logiciels d'analyse statistique, il est possible actuellement de traiter d'énormes volumes de données transnationales qui permettent d'établir des liens de causalité relativement robustes grâce à des régressions linéaires et logistiques. C'est pour cette raison que le fait d'extirper la simple spéculation (les conclusions « gratuites » sans données qui les appuient) de la théorie démocratique contemporaine constitue un impératif qui répond au moment historique que traversent les sciences sociales. Raisonner *in abstracto* avec une absence totale de preuves, de manière métaphysique, et sans la capacité de prouver les diverses relations, n'est pas comme on le croit fréquemment un « don » réservé à de grandes intelligences, mais juste une limitation technologique de la vieille théorie politique. À l'heure actuelle, toute théorie sérieuse est un ensemble d'idées adéquates pour expliquer les phénomènes en termes de causalité. Par conséquent, une théorie est bonne dans la mesure où ses affirmations peuvent être vérifiées empiriquement et si on peut, sur la base de ces affirmations, formuler des prédictions concernant des situations futures semblables à celles qu'elle explique. Tout le reste n'est que littérature de science-fiction, ce que pourtant une bonne partie des penseurs de la démocratie continue à ne pas comprendre. Même au niveau

²⁵⁸ A. LIJPHART, Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, *American Political Science Review*, 9, n° 1 (1997).

²⁵⁹ A. CHONG et M. OLIVERA, Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes?, *Economics and Politics*, 20, n° 3 (2008).

prescriptif de la réflexion, celui de la *théorie démocratique normative*, on ne peut se passer de la preuve pour formuler des recommandations qui puissent répondre à des standards minima de rationalité.

Un bon exemple de progrès théorique pour la compréhension de la démocratie grâce au développement statistique appliqué aux sciences sociales est proposé par la populaire « théorie de la modernisation » défendue par LIPSET²⁶⁰ et ses continuateurs²⁶¹. Selon ce corpus de pensée, la démocratie pouvait s'épanouir uniquement à un stade avancé de développement caractérisé par des *conditions minima favorables* telles que l'urbanisation, l'alphabétisme étendu et une classe moyenne forte, c'est-à-dire avec un revenu per capita supérieur à US\$ 6.000²⁶². C'est pour cette raison que l'on conseillait alors d'appuyer des systèmes autocratiques dans les pays en voie de développement en attendant qu'ils atteignent l'ambiance favorable pour la démocratisation. Cependant, l'école modernisatrice a été réfutée par différents travaux statistiques postérieurs. PRZEWORSKI *et al.*²⁶³ ont montré qu'il n'y a pas de preuve que les dictatures aient favorisé une plus grande croissance économique à un stade quelconque du développement d'une nation entre 1950 et 1990. Pour leur part, HALPERIN *et al.*²⁶⁴, en prenant comme indicateurs l'espérance de vie, l'alphabétisme, l'accès à l'eau potable, la productivité agricole ou la mortalité infantile, ont trouvé que les démocraties, à tous les niveaux de revenus, ont obtenu des résultats supérieurs de 20 à 40% à ceux des autocraties au cours des 40 dernières années, et c'est pourquoi ils défendent l'existence d'un véritable « avantage démocratique » que l'on

²⁶⁰ S. LIPSET, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, 53, n° 1 (1959), p. 69-105.

²⁶¹ Cf. S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968 et R. KAPLAN, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Vintage Books, 2002.

²⁶² F. ZAKARIA, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York et Londres W. W. Norton & Company, 2007.

²⁶³ A. PRZEWORSKI *et al.*, *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, *op. cit.*

²⁶⁴ M. HALPERIN, J. SIEGLE et M. WEINSTEIN, *The Democracy Advantage : How Democracies Promote Prosperity and Peace*, New York, Routledge, 2010.

peut constater empiriquement. Plus récemment, ACEMOGLU *et ál.*²⁶⁵ ont montré sur la base d'un échantillon encore plus vaste (en observant la variation du PIB dans 175 pays entre 1960 et 2010) que la démocratisation augmente le revenu per capita de 20% à long terme parce qu'elle stimule l'investissement, dynamise la scolarisation, entraîne des réformes économiques, améliore la fourniture de biens publics et réduit le malaise social ; en balayant ainsi l'idée que la démocratie serait un obstacle pour la croissance économique en dessous d'un seuil quelconque de développement (*voir Section 1 du Chapitre 5*).

Section 2. Un modèle, pas un idéal

« L'une des conditions fondamentales pour que la démocratie fonctionne, c'est que les citoyens n'en attendent pas tout »²⁶⁶.

RALF DAHRENDORF

Après avoir posé les prémisses épistémologiques ci-dessus, l'obstacle le plus important auquel la *théorie démocratique empirique* doit faire face aujourd'hui en tant que discipline, c'est que son objet d'étude, la démocratie, est devenue une « religion politique séculière » qui ne réagit plus à la critique rationnelle. La normalisation mondiale de la démocratie en tant que modèle institutionnel prédominant²⁶⁷ et souhaitable d'exercice du pouvoir politique fait que toute critique à l'encontre de la supériorité morale de l'*autogouvernement du peuple* soit automatiquement considérée – sans la soumettre au filtre de l'argumentation rationnelle – non seulement comme une erreur mais bien comme un « péché », une offense envers une vérité absolue révélée et consolidée dans l'imaginaire collectif global comme un idéal suprême de gouvernement et par conséquent irréfutable.

²⁶⁵ D. ACEMOGLU *et ál.*, *Democracy Does Cause Growth*, *op. cit.*

²⁶⁶ R. DAHRENDORF, *El futuro y sus enemigos*, Paidós, Barcelona, 2009, p. 116.

²⁶⁷ Selon le rapport de *Freedom House* « Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom Under Pressure » (disponible sur <http://freedomhouse.org/>), 64% des pays du monde (125 sur 195) étaient des démocraties électorales en 2015.

Une fois transformée en religion politique, celui qui osera critiquer la démocratie sera lynché par les supporters puisqu'il nie « Dieu », c'est-à-dire la volonté et la sagesse du peuple. Et comme celui qui ne croit pas en Dieu, c'est « parce qu'il adore le diable », alors le critique incorruptible de la démocratie est immédiatement accusé d'être autocratique tandis qu'est corroboré le faux dilemme selon lequel ce qui n'est pas démocratique, est dictatorial bien qu'en matière économique, par exemple, l'anarchie soit une alternative viable lorsqu'on choisit de confier dans les forces du marché²⁶⁸.

L'aspect grave de cette sacralisation d'un modèle particulier de gouvernement, c'est qu'on peut être un démocrate rationnel seulement à partir de la critique systématique de la démocratie, qui est la condition pour la comprendre comme ce qu'elle est réellement : une *méthode politique* ou un *modèle de gouvernement* avec des vertus, mais aussi des défauts et des possibilités limitées d'exécution. Le reste est du fanatisme qui alimente le comportement du « démocrate croyant » qui, même face à des preuves irréfutables de l'inexistence de ses idoles, continue à leur rendre un culte. Aucun design institutionnel n'est parfait dans le sens de pouvoir répondre à toutes les demandes qu'on peut lui présenter, mais il se caractérise par l'existence de compensations (*trade-offs*) entre les diverses aspirations qu'il pourrait réaliser.

Une grande *vertu* de la démocratie, c'est sa valeur pacificatrice. La « théorie de la paix démocratique » a été validée empiriquement par la littérature spécialisée pour corroborer l'hypothèse selon laquelle les démocraties non seulement ont moins tendance à se faire la guerre entre elles, mais aussi qu'elles sont moins violentes envers les citoyens qui les habitent, que les autocraties (*voir* sections 3, 4 et 5 du *Chapitre 5*). Une autre précieuse qualité de la règle de majorité, procédure qui se trouve au cœur de la structure démocratique, c'est sa capacité à satisfaire efficacement le plus grand nombre possible de volontés individuelles dans des scénarios de décisions caractérisés par la confrontation entre des intérêts politiques

²⁶⁸ « Dans les démocraties, la principale alternative à la règle de la majorité ce n'est pas la dictature, ce sont les marchés » (B. CAPLAN, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007, loc. 198). Il s'agit évidemment d'une vision économiciste de la démocratie, mais qui est une vision pertinente en ce qui concerne les politiques économiques.

opposés. Toutefois, cette capacité a sa contrepartie négative dans le fait que, sauf dans les très rares cas d'unanimité, il n'est pas possible, dans les processus démocratiques, de faire plaisir à toutes les préférences individuelles, ce qui peut sans doute être compris comme une *imperfection* du modèle. Un autre *défaut* structurel de la démocratie libérale, le phénomène de l'abstention, c'est l'impossibilité de garantir la pleine participation aux processus électoraux. Les différentes modalités du vote obligatoire adoptées dans plusieurs parties du monde, qui augmentent la participation électorale de 11% en moyenne²⁶⁹, supposent un sacrifice plus ou moins important de la liberté du citoyen selon le type de mesures coercitives établies comme sanction à l'électeur quand il s'abstient de voter. De plus, il y a deux *limites*²⁷⁰ claires de la démocratie électorale : i. elle n'est pas appropriée pour garantir le choix de gouvernants compétents, ii. elle ne conduit pas non plus à la prise de décisions collectives d'une meilleure qualité, même pas dans des ambiances idéales pour échanger des arguments et par conséquent la délibération manque en réalité de valeur épistémique en lésant les aspirations de ses défenseurs les plus enthousiastes (*voir Section 6 du Chapitre 4*). C'est bien pourquoi KELSEN²⁷¹ peut caractériser avec lucidité la règle de majorité comme une méthode *transactionnelle* « dialectico-contradictoire » qui permet de prendre des décisions collectives en respectant le plus grand nombre de volontés individuelles, mais inadéquate pour trouver des « vérités plus élevées » ou absolues (donc on ne doit pas être surpris par la promulgation historique même de « lois atroces » bien qu'elles aient été approuvées de manière démocratique). De la même manière, le modèle démocratique spécifiquement représentatif possède des limites infranchissables quant à la quantité de participation citoyenne effective à l'exercice du gouvernement qu'il peut matérialiser puisqu'il devient inévitable qu'il soit élitiste (*voir Section 3 du Chapitre 3*). Il en résulte que « l'auto-gouvernement du peuple », dans le contexte moderne, est donc une aporie irréalisable qui, malgré tout, nourrit encore le discours démocratique.

²⁶⁹ A. BLAIS, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2000, p. 27.

²⁷⁰ La différence conceptuelle entre « défaut » et « limite » de la démocratie, c'est que le premier se réfère à un objectif qui, bien qu'on puisse l'atteindre, n'est pas réalisé, tandis que la deuxième correspond à une incapacité structurelle, quelque chose que le modèle ne peut pas réaliser empiriquement.

²⁷¹ H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*, p. 86.

Section 3. La Sainte Trinité démocratique

« Tous les concepts centraux de la théorie moderne de l'État sont des concepts théologiques sécularisés »²⁷².

CARL SCHMITT

Convertir la démocratie en dogme de foi implique le même danger dont nous prévenait BORGES dans ses *Neuf essais dantesques* sur l'amour, à savoir que « tomber amoureux, c'est créer une religion dont le Dieu est faillible »²⁷³. Tomber amoureux de la démocratie, c'est perdre la perspective parce que cela équivaut à l'idéaliser, à la transformer en religion.

Il est assez courant d'observer la présence d'éléments théologiques dans le phénomène de l'État moderne lorsqu'on connaît les antécédents religieux de l'État séculier. L'essai classique sur la « Théologie politique » de CARL SCHMITT²⁷⁴ a révélé les traces de la notion théologique de *puissance absolue de Dieu* dans le concept politique de *souveraineté* : dans l'État contemporain, le Dieu tout-puissant a été transmuté en *législateur tout-puissant* et « l'état d'exception » qui autorise le souverain à agir dans des situations d'urgence, même contre la loi, afin de conserver l'ordre de l'État, a une signification analogue à celle du « miracle » dans la théologie. La sécularisation de l'appareil conceptuel légitimateur de la domination politique s'est seulement produite dans le champ analytique lors de la révolution effectuée par MACHIAVEL, que l'on considère à juste titre comme le père de la science politique moderne, car il a ouvert la boîte à outils de la discipline en l'orientant vers le réalisme et la méthode scientifique²⁷⁵. Dans la dimension institutionnelle, la

²⁷² C. SCHMITT, *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009, p. 37.

²⁷³ J. BORGES, *Obras completas*, Tomo III, Bogotá, Emecé, 2007, p. 445.

²⁷⁴ C. SCHMITT, *Teología política*, *op cit.*

²⁷⁵ J. FLÓREZ, De Maquiavelo al Estado postmoderno. Paradigmas políticos de aproximación al fenómeno estatal, *Revista Derecho del Estado*, 29, n° 2 (2012), p. 107-144.

renaissance de la démocratie après les révolutions américaine et française a dépouillé l'exercice du pouvoir politique de légitimations non terrestres. Si elle est mise dans une perspective historique, « l'universalité » des droits de l'homme apparaît comme le remplacement de l'autorité morale du Dieu chrétien. L'érosion des valeurs chrétiennes et de l'autorité religieuse pour réguler la conduite a amené la bourgeoisie européenne du milieu du XIX^{ème} siècle à imaginer un nouveau corps d'institutions et de pratiques sociales à vocation universaliste. En ce sens, l'émergence des droits de l'homme en tant que paradigme global de régulation du comportement a constitué une stratégie pour lutter contre l'absence d'autorité qu'a laissée ce que NIETZSCHE a appelé « la mort de Dieu »²⁷⁶.

L'ascendant religieux de l'idée démocratique et le rôle prépondérant de cette auréole mystique dans sa normalisation en tant que mythe du bon gouvernement ont été révélés avec talent par JOSEPH SCHUMPETER²⁷⁷ dans les années quarante. L'auteur autrichien a indiqué que la démocratie contient des traits essentiels de la foi chrétienne puisqu'elle réaliserait « le plan du Créateur » dans le domaine politique au travers de la prétendue égalité que matérialise le vote. L'idée que nous sommes tous égaux devant Dieu et la formule selon laquelle « chacun compte pour un, personne ne compte pour plus d'un », trouveraient une expression parfaite dans le suffrage universel. Désormais, « la voix du peuple est la voix de Dieu » parce qu'elle consomme l'égalité entre les hommes sans qu'il importe qu'aucune des deux « voix » n'existe comme phénomène empirique. Autrement dit, la démocratie supposerait une transposition de l'ordre divin, égalitaire pour les mortels, sur le plan politique humain.

Peu importe au mythe démocratique la preuve irréfutable que la pleine égalité politique soit loin d'être réalisée grâce au vote. Dans les démocraties connues, les citoyens sont toujours *politiquement inégaux* malgré l'égalité limitée qu'impose le suffrage universel. Et cela parce que les *ressources politiques* disponibles, comprises comme « tout ce à quoi ont accès une personne ou un groupe et dont ils peuvent profiter pour influencer directement ou indirectement la conduite d'autres

²⁷⁶ S. HOPGOOD, *The Endtimes of Human Rights*, Kindle Edition, Cornell University Press, 2013.

²⁷⁷ J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2nd ed., New York, Harper, 1947.

personnes »²⁷⁸, créent des asymétries insurmontables dans l'exercice politique pour les membres de n'importe quelle société.

Dans cette mesure, toute démocratie est à peine une *réalisation imparfaite de l'idéal d'égalité* puisque les ressources politiques distinctes du vote peuvent provenir de paramètres aussi divers que : force physique, armement, argent, richesse, biens et services, ressources productives, revenus, statut, honneur, respect, affection, charisme, prestige, information, connaissance, éducation, communication, média, organisations, position, ordre légal, contrôle exercé sur les doctrines et les valeurs, entre autres.

Il faudrait encore ajouter à la liste non exhaustive ci-dessus la *beauté*, en tant que ressource politique particulièrement efficace dans certains contextes électoraux qui sont alors favorisés par « l'effet halo », tournure cognitive établie dans diverses expérimentations sociales et en vertu de laquelle les jugements portés sur les actions des personnes les plus attractives sont systématiquement plus favorables²⁷⁹ (KAHNEMAN, 2013). La beauté est d'une telle importance dans le domaine des relations sociales qu'il a été établi que les personnes dotées d'un physique agréable obtiennent plus facilement un emploi, peuvent bénéficier d'une promotion hiérarchique et reçoivent plus souvent des augmentations de salaire. Tout au long de leur vie, les travailleurs les plus attrayants recevront une rémunération supérieure de 10 à 15% par rapport aux personnes ayant un âge et une préparation semblables, mais plus laides²⁸⁰. D'un point de vue économique, la beauté doit être comprise comme une ressource exigüe et par conséquent « le terme "rare beauté" est redondant – car de par sa nature la beauté est rare – »²⁸¹. En ce sens, la laideur n'est pas différente de la race, de l'orientation sexuelle ou du handicap et elle crée des discriminations sociales qui d'après HAMERMESH devraient même donner lieu à une protection légale. La *célébrité* et la *renommée* sont aussi des ressources qui sont souvent mobilisées lorsque le *jet set* arrive à des postes soumis au vote populaire. C'est pourquoi il n'est

²⁷⁸ R. DAHL, *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 199.

²⁷⁹ D. KAHNEMAN, *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2013.

²⁸⁰ D. HAMERMESH, *Beauty pays*, Princeton University Press, 2013.

²⁸¹ *Ibid.* p. 6.

pas rare de trouver des acteurs, des sportifs et d'anciennes reines de beauté parmi les élites politiques les plus ignorantes de plusieurs démocraties.

Graphique 3
La Sainte Trinité Démocratique



En définitive, en tant que religion politique séculière contemporaine, la démocratie possède sa propre « Sainte Trinité », de manière semblable à celle du christianisme. La *Sainte Trinité Démocratique* est composée de trois éléments normalisés qui sont très familiers au démocrate croyant : la *volonté du peuple* et le *bien commun* qui sont en fait les deux faces d'une même médaille fictive (*Section 2* du *Chapitre 3*) ; la *représentation démocratique*, une fiction qui, comme nous l'étudierons (*sections 4 et 5* du *Chapitre 4*), manque d'existence pratique dans toutes les démocraties contemporaines, mal appelées « représentatives » ; et *l'égalité politique*, aspiration physiquement irréalisable entre les hommes pour les raisons que nous venons de voir dans ce chapitre. Trois fictions distinctes et un seul grand vrai mensonge. Il s'agit en somme de trois éléments inobservables sur le plan empirique et qui opèrent comme prémisses du discours démocratique conventionnel, mais qui sont absents du phénomène politique réel.

Section 4. Misères des majorités

« Colomb n'a pas cherché une nouvelle route vers les Indes en réponse à une instruction de la majorité »²⁸².

MILTON FRIEDMAN

Pour pallier l'impossibilité empirique (pour des raisons que nous allons voir en détail plus loin) de matérialiser aussi bien la volonté populaire que la représentation démocratique, et par conséquent un véritable « gouvernement du peuple », si nous voulions faire une pondération historique des qualités de la démocratie et de la sagesse politique des majorités, il nous faudrait procéder à un inventaire non seulement de ses réussites mais aussi de ses lamentables échecs en termes de résultats.

Pour commencer, il est vrai que la démocratie a servi d'armure institutionnelle à des projets d'État réussis du point de vue économique – bien que socialement très défectueux – comme aux États-Unis, la grande démocratie la plus stable et la plus ancienne du monde qui a ouvert la voie alternative – imparfaite, bien sûr – pour échapper aux totalitarismes dévastateurs du XX^{ème} siècle ; qu'elle a augmenté le degré de liberté de nombreuses sociétés en les rendant plus vivables pour des groupes traditionnellement discriminés, en particulier dans des pays qui ont adopté le constitutionalisme et les droits de l'homme comme paradigme d'interprétation du droit, institutions qui toutefois – et il ne faut pas le perdre de vue – vont à l'encontre des majorités et qui par conséquent, en bonne logique, sont antidémocratiques ; et que dans les pays socialistes nordiques, la démocratie a prouvé qu'elle est compatible avec des niveaux de bien-être social inimaginables auparavant, et qui sont aujourd'hui un modèle de développement humain.

Le cas des États-Unis est particulièrement intéressant parce qu'il illustre très bien les limites de la réussite en termes de bien-être social aussi bien pour le régime présidentiel que pour le modèle démocratique, bien qu'il s'agisse du pays qui possède l'économie la plus forte de la planète. En ce qui concerne le présidentielisme,

²⁸² « Columbus did not seek a new route to the Indies in response to a majority directive ».

le *Government Shutdown* qui a eu lieu aux États-Unis du 1^{er} au 17 octobre 2013, comme conséquence du blocage parlementaire du budget, nous permet de tirer au moins deux grandes conclusions. La première – déplorable d’un point de vue moral – c’est que la droite américaine préfère « éteindre le Gouvernement » plutôt que de permettre l’établissement d’un système de santé moyennement solidaire dans le pays le plus riche du monde où, cependant, 1% de la population possède 40% de la richesse²⁸³ tandis que 80% des plus pauvres en détiennent à peine 7%²⁸⁴. L’indice moyen de Gini pour les USA entre 1999 et 2009 a atteint 0.47%, chiffre traduisant une inégalité supérieure à celle de l’Iran, de la Turquie et bien sûr de n’importe quel pays d’Europe²⁸⁵.

La seconde conclusion est que le régime politique américain est conçu, de telle manière que la pression parlementaire exercée sur l’exécutif par l’intermédiaire du *vote trading* peut en arriver à l’extrême de paralyser le fonctionnement de l’État par le blocage du budget. Concernant cet aspect spécifique des relations entre le législatif et l’exécutif, le régime colombien parle à l’encontre du mythe de la supériorité du présidentielisme américain par rapport à ses épigones d’Amérique Latine. En Colombie, en cas de négligence du Congrès pour l’adoption du Budget Général de la Nation, a pleine validité celui présenté par le Gouvernement pour sa discussion avec le montant proposé (art. 348 de la Constitution de 1991). SARTORI écrit avec raison (1994, p. 109 ; 2004, p. 104) que ce qui est vraiment surprenant du régime politique américain, c’est qu’il puisse fonctionner non pas grâce au, mais malgré le système néfaste des contre-pouvoirs établies par la Constitution.

²⁸³ J. STIGLITZ, Of the 1%, by the 1%, for the 1%, *Vanity Fair*, mai 2011.

²⁸⁴ « Aux États-Unis, la partie la plus riche de la population qui représente 1% des habitants a accaparé 95% de la croissance économique postérieure à la crise financière entre 2009 et 2011, tandis que 90% des gens ayant moins de ressources s’est appauvri pendant cette période. La Grande Récession de 2008 n’a pas changé la tendance à la concentration du revenu : la participation au revenu national américain dans les mains des 10% les plus riches de la population se maintient à 50.4% (le pourcentage le plus élevé depuis la Première Guerre Mondiale). Si le pourcentage des revenus accaparé par les habitants représentant 1% de la population la plus riche s’était maintenu depuis 1980, le reste des Américains aurait eu à sa disposition 6.000 dollars de plus par personne en 2012 » (« Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica », OXFAM, *op. cit.*, p. 5).

²⁸⁵ J. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today’s Divided Society Endangers Our Future*, New York/London, W. W. Norton & Company, 2012.

La démocratie n'est donc pas forcément synonyme de bonne gestion de l'État ou de prospérité, et encore moins de prospérité bien répartie. Beaucoup de démocraties contemporaines présentent des niveaux aberrants d'inégalité sociale, de médiocre gestion de l'État, de corruption, de clientélisme, de discrimination et de violence, parmi bien d'autres problèmes. Parallèlement, certains pays autocratiques tels que Singapour sont de vrais États de bien-être qui brillent même par la transparence de leur gestion publique²⁸⁶ dans un cadre de prospérité économique.

Pour sa part, le record historique de la démocratie n'est pas sans tache. A différents moments, le « gouvernement du peuple » ou, à défaut, la simple exécution - par des modèles autocratiques - de la « volonté du peuple » comprise comme la préférence de la majorité²⁸⁷, a commis des cruautés aussi inadmissibles que l'assassinat de SOCRATE²⁸⁸ et de JÉSUS DE NAZARETH²⁸⁹; ou encore, il a favorisé l'antisémitisme dans plusieurs pays d'Europe, encouragé les bûchers des sorcières même malgré la réticence de l'Église Catholique et l'opposition frontale des Jésuites; et appuyé, aiguillonné par la propagande, le fascisme, le national-socialisme et d'autres totalitarismes militaires dévastateurs.

²⁸⁶ Singapour a occupé le 8^o rang sur 168 pays dans le calcul de l'indice de corruption de Transparence Internationale publié en 2015 (la Colombie est arrivée au 83^o rang). Sur la base de ces données, nous ne prétendons pas occulter le fait que, comme dans tout régime autocratique, il existe à Singapour une limitation détestable de la liberté d'expression et une censure généralisée sur les médias. Nous voulions simplement indiquer que l'autocratie peut être compatible aussi avec l'efficacité de l'État à certains égards.

²⁸⁷ Nous développons plus loin une définition opérationnelle du processus démocratique sur la base de deux critères qui constituent ses *traits essentiels* : l'élection populaire des dirigeants (qui entend matérialiser la « volonté de la majorité » par le suffrage) et la prise de décisions d'importance collective sur la base de la règle de la majorité dans les assemblées délibérantes. Cette voie de la définition nous la justifions à partir d'une perspective strictement empiriste : ce sont donc les deux « traits essentiels » parce que ce sont les seuls que l'on peut observer dans la pratique démocratique contemporaine. Pour plus de détails voir les chapitres 6 et 7.

²⁸⁸ L. CANFORA, *L'imposture démocratique. Du procès de Socrate à l'élection de G. W. Bush*, Paris, Flammarion, 2002, p. 9-24.

²⁸⁹ Cf. J. RIBAS, *Proceso a Jesús: Derecho, religión y política en la muerte de Jesús de Nazaret*, Córdoba, Editorial Almuzara, 2013 et J. RIBAS, *El proceso a Jesús de Nazaret. Un estudio histórico-jurídico*, Granada, Editorial Comares, 2007; J. ANDÚJAR, *El juicio de Jesús de Nazaret. El juicio más importante del mundo*, Mémoire du Master en Droit, soutenu à l'Universidad Nacional Mayor de San Marcos (date inconnue), p. 126-127 et G. ZAGREBLESKY, *Il « Crucifige ! » e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.

C'est d'autant plus curieux que le fameux axiome qui vante la sagesse populaire et le bon sens affirme que « la voix du peuple est la voix de Dieu », alors qu'historiquement, il a été souvent contredit. D'où la pertinence de l'observation d'ALCUIN DE YORK (735-804) dans sa lettre adressée à CHARLEMAGNE :

Nec audiendi qui solent dicere, Vox populi, vox Dei, quum tumultuositas vulgi semper insaniae proxima sit²⁹⁰.

Le *peuple* s'est historiquement montré enclin non seulement à l'injustice, mais aussi à devenir son propre bourreau. Lors des élections du printemps 1848 pour l'Assemblée Constituante, les républicains français célébraient l'adoption, pour la première fois dans l'histoire européenne, du suffrage universel masculin direct. Cependant, la célébration n'a duré que jusqu'au moment où on a connu le triomphe des forces conservatrices dans les urnes. Peu de temps après, aux élections locales qui se sont déroulées à l'automne de la même année, les légitimistes ont à nouveau gagné et ils ont même décuplé les voix en leur faveur par rapport à celles qu'ils avaient obtenues pendant la durée en vigueur du vote censitaire. L'élection de LOUIS-NAPOLÉON comme président de la République le 10 décembre 1848 a marqué la culmination d'une tendance électorale qui a laissé stupéfaits aussi bien les démocrates que les républicains.

« Le peuple a parlé comme un ivrogne », a écrit PROUDHON ; « le suffrage universel a semblé survivre uniquement un instant pour rédiger son testament de sa propre main aux yeux du monde entier et pour pouvoir déclarer, au nom du peuple lui-même : tout ce qui existe mérite de périr », selon le commentaire de MARX²⁹¹. Finalement, le suffrage universel a été limité par l'Assemblée législative élue en mai 1849, mais il a été pleinement rétabli après le coup d'État effectué par LOUIS-NAPOLÉON le 2 décembre 1851. On connaît bien l'usage révolutionnaire que le

²⁹⁰ « On ne devrait pas écouter ceux qui ont l'habitude de dire que la voix du peuple est la voix de Dieu, car le déchaînement du peuple est toujours proche de la folie » (*Epistolae*, 166, par. 9).

²⁹¹ Cités tous les deux par V. PAZÉ, *En nombre del pueblo. El problema democrático*, Madrid, Marcial Pons, 2013, p. 43.

bonapartisme ferait par la suite des techniques de propagande afin de conserver la ferveur populaire.

Mais il n'est pas nécessaire de remonter si loin dans le temps pour trouver des exemples de la particulière incompétence et de la mauvaise mémoire des électeurs au moment d'élire leurs dirigeants. Le seul dictateur militaire que la Colombie a subi au XX^{ème} siècle²⁹² a été GUSTAVO ROJAS PINILLA, qui par un coup d'État s'est installé au pouvoir entre 1953 et 1957 ; ensuite, après sa démission le 10 mai, il a remis le pouvoir à la Junte Militaire de transition qui servirait de prélude à l'alternance hautement excluante des deux partis traditionnels qui a donné naissance au « Front National » le 7 août 1958.

Bien qu'au début le général ROJAS PINILLA ait perdu ses droits politiques en 1959, comme conséquence d'un procès au Congrès à l'encontre de son gouvernement illégitime, il est parvenu à les récupérer en 1967 grâce à la révocation du jugement par la Cour Suprême de Justice. Cela lui a permis de se présenter aux élections présidentielles de 1970 qu'il aurait remportées, sauf que pendant la nuit du 19 avril il y a eu une panne d'électricité et, malgré le fait que ROJAS ait été en tête avec un écart assez important (plus de cent mille voix), le lendemain il avait perdu les élections en faveur du candidat conservateur MISAEEL PASTRANA avec une différence de plus de 63.000 voix. Cette fraude électorale connue sous le nom du « Chocorazo »²⁹³ semble avoir sauvé la Colombie en 1970 de la « sagesse du peuple », qui avait décidé de récompenser dans les urnes un ancien dictateur avec la plus haute dignité de l'État.

Le peuple vénézuélien n'a pas eu la même chance, en récompensant avec la présidence le lieutenant-colonel ancien putschiste HUGO CHÁVEZ, qui avait

²⁹² Il est possible de classer aussi comme dictature militaire la présidence du général RAFAEL REYES à partir du 1^o Février 1905, lorsqu'il a suspendu par décret les activités du Congrès, jusqu'à ce qu'il démissionne de son poste le 9 Juin 1909. Dans les livres d'histoire, les cinq années de gouvernement du général sont appelés par ses partisans « Le Quinquennat REYES » et par ses opposants « La Dictature REYES ». Voir A. ÁLVAREZ, *Los golpes de Estado en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 1982, p. 159-179.

²⁹³ Un autre cas de fraude électorale connu en Colombie sous le même nom s'est produit pendant les présidentielles de 1904, quand les procès-verbaux du scrutin dans le département de La Guajira ont été trafiqués par le général JUANITO IGUARÁN afin de favoriser le général RAFAEL REYES, qui a remporté les élections.

auparavant tenté de renverser à feu et à sang le gouvernement du président CARLOS ANDRÉS PÉREZ, le mardi 4 février 1992, en prenant d'assaut le Palais Miraflores au cours d'une attaque ratée connue sous le nom de « 4F », qui lui vaudrait deux années d'emprisonnement avant d'être gracié par le président RAFAEL CALDERA en mai 1994. Cependant, loin de signifier sa mort politique, cet épisode violent (beaucoup le considèrent même comme une tentative de magnicide) a servi à CHÁVEZ de plateforme politique afin de consolider son leadership, d'augmenter sa popularité et d'accéder à la présidence par les urnes le 6 décembre 1998. Plus tard, CHÁVEZ a été réélu trois fois à la présidence du Venezuela (2001, 2006 et 2012) et il est resté au pouvoir pendant plus de 14 ans au total (1999-2013) qui lui ont suffi pour détruire – toujours avec la faveur du peuple – l'économie et les institutions d'un pays dont la démocratie se trouve aujourd'hui dans l'état de prostration le plus lamentable du sous-continent.

Le corollaire de ces deux anecdotes dans des pays voisins est très bien illustré par GÓMEZ DÁVILA dans l'un de ses commentaires acerbes : « Le peuple n'élit pas celui qui le guérit mais celui que le drogue. L'erreur est humaine, le mensonge est démocratique »²⁹⁴. Et cette addiction populaire aux fausses promesses et au mensonge, qui se traduit fréquemment dans le culte des dictateurs, transcende même les générations. JOSEPH STALINE (auteur intellectuel du déplacement, de l'emprisonnement, de la torture et de l'assassinat de millions de ses compatriotes) conserve une image favorable chez 28% des Russes, tandis que 42% le considèrent comme la figure publique la plus influente dans l'histoire du monde – ce pourcentage n'atteignait que 12% en 1989, en plein essor de l'ère GORBACHEV – selon une étude commandée par le *Carnegie Endowment for International Peace* en octobre 2012. Cela veut dire que la Russie est aujourd'hui en présence d'une résurgence de la popularité post-mortem du dictateur, depuis la chute de l'Union Soviétique. Presque la moitié des individus qui ont répondu au sondage a été d'accord avec l'affirmation que « STALINE a été un leader sage qui a apporté puissance et prospérité à l'Union Soviétique », tandis que les deux tiers ont coïncidé sur le fait que « malgré toutes les erreurs et tous les méfaits de STALINE, le plus important c'est que sous sa direction, les Soviétiques ont gagné la Grande Guerre Patriotique », c'est-à-dire la Deuxième

²⁹⁴ N. GÓMEZ, *Escolios a un texto implícito. Obra completa, op. cit.*

Guerre Mondiale²⁹⁵.

Et en réalité, les perspectives pour la mémoire historique du peuple russe ne sont pas encourageantes, car la « déstalinisation » de la Russie est loin de se produire sous l'actuel style de gouvernement encouragé par VLADIMIR POUTINE, dont le modèle paternaliste de l'État est édulcoré grâce à des éléments typiques du mythe de la supériorité soviétique, tels que la croyance en un État infaillible, le patriotisme exacerbé qui suppose la loyauté inconditionnelle envers les autorités et la criminalisation de l'opposition.

Actuellement, les majorités du monde entier continuent d'encourager la misère à travers la discrimination d'individus en condition d'infériorité sociale du fait qu'ils constituent des minorités. Le combat féministe, LGBTI, indigène, afro-descendant, et de toutes sortes de minorités ethniques et religieuses continuent de créer des tensions ségrégationnistes dans les démocraties contemporaines. Heureusement, le travail herméneutique des tribunaux constitutionnels et les droits de l'homme, qui sont en réalité des « correctifs » ou des « limites » à la démocratie et non leurs « approfondissements »²⁹⁶, comme certains le prétendent dans une logique erronée, ont énormément contribué à empêcher les abus des majorités.

2016 a été une année particulièrement tragique pour la réputation mondiale de la démocratie. Le Brexit qui a mené le Royaume-Uni à sortir de l'Union européenne, la victoire du « Non » lors du référendum pour la paix en Colombie, la montée en puissance de DONALD TRUMP dans la présidentielle américaine et la démission du Premier ministre MATTEO RENZI en raison de l'échec d'un référendum constituant excessivement personnalisé, entre autres phénomènes « populistes »²⁹⁷, ont conduit les

²⁹⁵ M. LIPMAN, *Stalin Lives*, *Foreign Policy*, 1er mars 2013.

²⁹⁶ Voir *infra* Section 1 du Chapitre 4.

²⁹⁷ Pour une définition raisonnable de «populisme» au milieu de l'obscurité conceptuelle généralisée voir J.-W. MÜLLER, *Qu'est-ce que le populisme? Définir enfin la menace*, Paris, Premier Parallèle, 2016. Voir aussi: J. JUDIS, *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York, Columbia Global Reports, 2016; D. REYNIÉ, *Les nouveaux populismes*, Paris, Pluriel, 2013, et P.-A. TAGUIEFF, *L'illusion populiste. Essai sur les démagogies de l'âge démocratique*, Paris, Flammarion, 2007.

électorats à se mobiliser dans un sens imprévu. Parfois, comme dans le cas de la Colombie, les électeurs ont agi contre leurs propres intérêts²⁹⁸, largement trompés (même furieux²⁹⁹), mais reagissant surtout³⁰⁰ sur des questions qui avaient peu ou rien à voir avec ce qui a été soumis au jugement populaire³⁰¹.

Dans tous ces cas, la nature non rationnelle de la politique³⁰² à la suite de l'incorporation des masses à l'État depuis l'avènement du suffrage universel, a été ressentie avec force. Les résultats électoraux de 2016 montrent qu'il vaut mieux ne pas attendre de la démocratie plus qu'elle peut donner et que le peuple, manipulé par la propagande, peut devenir facilement le pire ennemi de la démocratie.

En conclusion, le nombre de personnes qui appuient une idée n'augmente ni ne diminue à lui seul sa valeur intrinsèque de correction. De la même manière que plusieurs majorités ont détruit des pays, les succès relatifs de certaines formes autocratiques sont indéniables. Pour ne mentionner qu'un exemple, le despotisme éclairé de Charles III de Bourbon (connu sous les surnoms de « L'Homme Politique » et « Le Meilleur Maire de Madrid ») a conduit l'Espagne vers la modernisation économique et éducative à la fin du XVIII^{ème} siècle.

²⁹⁸ Cf. J. FLÓREZ, «NO vote contra SÍ mismo», *El Tiempo*, 27 septembre 2016.

²⁹⁹ Le chef de campagne pour le « Non » au plébiscite de la Colombie, JUAN CARLOS VÉLEZ, a avoué dans une interview avec le journal « La República » que sa stratégie centrale était de « laisser d'expliquer les accords de paix pour se concentrer sur un message indignation » et faire « que les électeurs votent en colère ». Cf. J. VÉLEZ, « El 'No' ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia », entretien avec le journal *La República*, 5 octobre 2016.

³⁰¹ La xénophobie fut le principal combustible du « Leave » au Brexit et de la montée de TRUMP. Cf. J. ROTHWELL, Explaining nationalist political views: The case of Donald Trump», *Draft Working Paper*, 4 septembre 2016; M. EHRENFREUND et JEFF GUO, A massive new study debunks a widespread theory for Donald Trump's success, *The Washington Post*, 12 août 2016; J. GALINDO, Lo que Trump significa realmente, *Medium*, 6 août 2016 et J. SCHOT *et al.*, Lessons from Brexit, *Nature*, 535, n° 7613, 25 juillet 2016, p. 487-489. De sa part, le triomphe du « Non » lors du plébiscite colombien a été étroitement lié à la défense des « valeurs familiales », ainsi qu'à la lutte contre « l'idéologie du genre » et le « castrochavismo », tout ce qui n'avait rien à voir avec le contenu du texte qui a été soumis au prononcement populaire.

³⁰² M. YANUZZI, *Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2007, p. 54.

Il est également possible d'identifier des épisodes historiques dans lesquels les décisions imposées par des organismes non démocratiques se sont révélées plus acceptables – et plus efficaces – pour la collectivité, dans la mesure où elles ont facilité la transaction entre des intérêts qui, autrement, seraient devenus irréconciliables. Le consulat napoléonien (une dictature militaire pour tous les effets), grâce à son important degré de légitimité au sein de l'opinion publique³⁰³, a permis à la France de résoudre d'une manière pacifique les tensions postrévolutionnaires entre l'Église et l'État, qui auraient pu conduire à un nouveau bain de sang massif³⁰⁴. Grâce à la signature du Concordat avec le Pape (1801) et aux « Articles organiques » (1802), NAPOLÉON a obtenu un équilibre durable entre la liberté des cultes et l'autorité de l'État, au milieu d'une ambiance encore exacerbée par le sentiment anticlérical (qui n'était pas exclusif des jacobins battus), ainsi qu'un accord entre la classe paysanne et l'Église pour la propriété de la terre.

En résumé, les résultats qui, avec le temps, s'avèrent satisfaisants *pour le peuple* ne sont pas nécessairement la conséquence du gouvernement *par le peuple*. De même que la formule défendue par LINCOLN (« Government of the people, by the people, for the people ») ne conduit pas nécessairement à de bons – ou de mauvais – résultats, l'application de la consigne du despotisme illustré (« Tout pour le peuple, rien par le peuple ») non plus.

Sans aller aussi loin, dans ce qu'on appelle les « dictatures développementalistes », dont le *cas d'étude* est d'habitude la dictature chilienne d'AUGUSTO PINOCHET, cohabitent des indicateurs économiques et d'infrastructure enviables, avec les infamies en matière de droits de l'homme pratiquées par des

³⁰³ On attribue à NAPOLÉON la phrase selon laquelle « l'opinion publique est un pouvoir auquel rien ne résiste ». Il est certain qu'il a été un autocrate qui, tant que ses ambitions dynastiques et l'intégrité internationale du projet consulaire ne seraient pas compromises, a tenté d'agir en accord avec ce que le peuple semblait désirer. Nous écrivons « semblait » car à l'époque, il n'existait pas l'outil moderne de lecture (et de construction) de l'opinion publique, c'est-à-dire le sondage sur la base de l'échantillon représentatif.

³⁰⁴ Il est vrai que ce raisonnement historique de J. SCHUMPETER (*Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo 2, Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, p. 327-328) est hautement interprétatif. Également spéculatif et contrefactuel car il implique d'imaginer « ce qui serait arrivé » avec cette problématique de gouvernement s'il avait existé un régime démocratique en France à l'époque, ce qu'il est simplement impossible de savoir avec certitude. Cependant, la réflexion n'en perd pas pour autant sa valeur heuristique.

gouvernements prédateurs et même génocidaires. Actuellement, dans des termes purement économiques, la Chine est une autocratie totalement réussie, tandis que l'État princier pétrolier des Émirats Arabes Unis se trouve au 40^{ème} rang de l'Indice de Développement Humain de l'ONU publié en 2015 (le Royaume d'Arabie Saoudite est 39^{ème} et Singapour, un régime à parti dominant, est 11^{ème}), au même niveau « très élevé » de développement que plusieurs démocraties jouissant d'une bonne réputation.

L'analyse des vertus des démocraties modernes se complique encore davantage si nous considérons que dans leur intérieur, « l'opinion publique » – qui est leur socle légitimateur – peut être « endogène » au système politique, c'est-à-dire, un *output* manipulable par ceux qui dominent les ressources appropriées pour la modeler : les majorités peuvent être fabriquées grâce à l'utilisation des média et à la technique des sondages. Par ailleurs, l'interférence des ressources économiques et médiatiques, avec leur influence prépondérante sur les processus électoraux, est l'objet d'études à la fois consciencieuses et alarmantes³⁰⁵. Une fois le pouvoir conquis par les élites, le *consentement* du peuple ainsi que la *popularité* des dirigeants peuvent être *manufacturés* grâce à la propagande³⁰⁶ pour tous les types de politiques publiques, même afin d'encourager des guerres totalement injustifiées. Le travail de BERINSKY montre que l'appui de l'opinion publique aux interventions militaires des États-Unis à l'étranger, depuis la Deuxième Guerre Mondiale jusqu'à la guerre en Irak, n'est pas le résultat d'une évaluation rationnelle des citoyens sur la relation coût-bénéfice de l'action militaire, mais le simple reflet de l'accord ou du désaccord des élites politiques sur sa pertinence. Autrement dit, « lorsque les élites parviennent à une interprétation commune de la réalité politique, le public leur donne une grande liberté pour faire la guerre »³⁰⁷. Le fait de vendre au public une guerre, même injuste, semble

³⁰⁵ Pour le cas américain voir J. NICHOLS et R. MCCHESENEY, *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex is Destroying America*, op. cit. et T. FERGUSON, *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.

³⁰⁶ E. HERMANN et N. CHOMSKY, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York, Pantheon Books, 2002.

³⁰⁷ A. BERINSKY, Assuming the Costs of War: Events, Elites, and American Public Support for Military Conflict, *The Journal of Politics*, 69, n° 4(2007), p. 975.

être une simple affaire de marketing indépendamment des morts d'êtres humains que cela implique.

Pour sa part, l'objectif principal du marketing politique qui est à la base des campagnes électorales vise à séduire l'électeur au lieu de le convaincre : lui faire croire que le candidat pense comme lui, peu importe qu'il se trompe, et ne pas le persuader de penser comme le candidat. Une fois le poste obtenu aux élections, la popularité des dirigeants se trouve favorisée par la *théorie de la dissonance cognitive*³⁰⁸, selon laquelle quand les personnes voient leurs croyances réfutées par les faits, la plupart préfère ajuster les faits aux croyances plutôt que le contraire, comme cela devrait se faire en termes rationnels. Dans le domaine politique, ceci se traduit par le fait qu'un grand nombre de citoyens deviennent immunisés contre les scandales de corruption et les faibles indicateurs de gestion d'un gouvernement qu'ils ont élu dans les urnes (encore davantage s'ils sont la proie du culte de la personnalité politique, qui suppose un appui inconditionnel au leader charismatique, renforcé souvent par un travail efficace de manipulation médiatique), puisqu'ils préfèrent se tromper eux-mêmes plutôt que d'assumer le coût psychologique d'admettre qu'ils ont commis une erreur aussi bien dans l'exercice de leur droit de vote, que dans l'appui exprimé à un dirigeant qui, à la longue, s'est révélé incompétent.

Il ne serait alors pas insensé de définir l'ingénierie électorale (*Electioneering*), ce nouveau domaine de la connaissance dont l'objectif est de gagner les élections, comme la science qui se charge de mettre à profit de manière rationnelle l'ignorance de l'électeur grâce à l'utilisation des outils fournis par le *neuromarketing* et d'autres sciences sociales : près de 80% de la recherche de terrain importante, est effectué avant la campagne et son but est de faire un *profiling* du citoyen moyen, non pas pour tenter de le convaincre sur le meilleur candidat, mais plutôt afin de créer un « produit électoral » conformément aux préjugés prédominants au sein de l'électorat qui constitue le *target*.

En définitive, ce n'est pas que les préférences des citoyens ne jouent aucun rôle dans les démocraties, mais plutôt que ce rôle est loin de coïncider avec celui qui

³⁰⁸ L. FESTINGER, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.

leur est attribué traditionnellement d'être le « moteur » des décisions politiques. Elles peuvent éventuellement l'être, mais souvent elles servent aussi comme simple catalyseur et promoteur d'autres intérêts élitistes. SCHUMPETER (1983) a écrit à juste titre que « la volonté du peuple est le produit et non la force motrice du processus politique »³⁰⁹.

Section 5. Excès de démocratie

« Il n'y a rien de plus dangereux pour la démocratie que l'excès de démocratie ».

NORBERTO BOBBIO

SCHUMPETER a mentionné à juste titre que la démocratie, en tant que simple « méthode politique » – parmi d'autres méthodes possibles – pour arriver à des décisions collectives, qui peuvent être bonnes ou mauvaises, ne doit pas constituer une fin en elle-même, mais un moyen qui doit être critiqué comme s'il s'agissait d'un produit d'entretien. Mais il a commis l'erreur, par omission, de ne pas mettre en relief l'énorme avantage qu'offrait la démocratie comparée aux autres méthodes de décision et de légitimation du pouvoir en la traitant de « leurre »³¹⁰ (p. 338). Un *leurre*, selon le *Dictionnaire de l'Académie Royale Espagnole*, est « une ruse artificieuse qui se cache derrière une apparence d'utilité ». La démocratie, selon la ligne argumentative que nous défendons ici, n'est pas un leurre car elle a en effet une utilité, en outre une énorme utilité sociale, bien que différente et beaucoup plus réduite que celle que la théorie démocratique classique lui attribue.

La valeur ajoutée de la démocratie en tant que modèle politique peut être sauvée en déplaçant son fondement philosophique, de la correction des décisions que de manière empirique elle est incapable de garantir (voir *infra* sections 2 et 3 du *Chapitre 4*) à son efficacité prouvée en tant que méthode de solution pacifique et périodique des conflits sociaux, capable de satisfaire le plus grand nombre possible de volontés individuelles grâce à l'utilisation de la règle de la majorité. Autrement

³⁰⁹ J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, *op. cit.*

³¹⁰ *Ibid.*

dit, ce qui justifie la prédilection pour la démocratie face à d'autres formes de gouvernement, c'est son énorme valeur pacificatrice et transactionnelle. Quand FRANK UNDERWOOD affirme dans *House of Cards* que « la démocratie est tellement surévaluée », il a raison non pas parce qu'elle manque de valeur, mais parce qu'on lui attribue artificiellement toutes sortes de vertus qu'en réalité elle n'a pas.

Il existe une littérature abondante sur les conditions qui favorisent la survie et qui prolongent la durée des démocraties en tant que méthode politique de solution des conflits sociaux. DISKIN *et ál.* (2005)³¹¹ par exemple ont évalué 11 variables institutionnelles (*le fédéralisme, le présidentielisme, la proportionnalité du système électoral et la faiblesse constitutionnelle*), sociales (*les clivages, l'économie dysfonctionnelle et l'histoire défavorable*), « médiatrices » (*la fragmentation du système des partis, la polarisation, la stabilité du gouvernement et les coalitions*) et, en dernier, *l'intervention étrangère* en tant que probables éléments de prédiction de la longévité des démocraties. Ils ont trouvé que, tandis que le fédéralisme est sans incidence à cet égard, la proportionnalité du système électoral est, quant à elle, associée à l'effondrement de la démocratie mais dans un sens contraire à celui qui est traditionnellement défendu : une plus grande proportionnalité du système électoral, qui accentuerait en principe la fragilité du système des partis du fait de l'augmentation de la fragmentation, a cependant une corrélation positive avec des gouvernements plus stables. Cette découverte semble corroborer de manière empirique l'hypothèse selon laquelle une plus grande représentativité parlementaire contient l'éruption des conflits sociaux en dehors du système et débouche sur une bonne santé démocratique. Par ailleurs, les cinq éléments de prédiction analysés qui ont une plus grande incidence sur l'avenir des démocraties sont les suivants, par ordre d'importance : les clivages sociaux, le mauvais fonctionnement de l'économie, une histoire défavorable au système démocratique (évaluée sur la base des antécédents démocratiques, la culture politique et le degré de développement de la société civile), l'instabilité gouvernementale et l'influence étrangère. Lorsque quatre de ces facteurs coïncident de manière simultanée, l'effondrement du régime démocratique est presque inévitable, alors qu'il est peu probable que la présence d'un seul de ces

³¹¹ A. DISKIN *et ál.*, Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success, *International Political Science Review*, 26, n° 3 (2005), p. 291-309.

paramètres puisse le provoquer. Pour leur part, PRZEWORSKI *et ál.*³¹² ont trouvé que pendant la période 1950-1990 les principaux éléments de prédiction de longévité démocratique ont été la richesse, la croissance économique avec une inflation modérée, la baisse de l'inégalité, un « climat international » favorable (en termes d'existence d'un plus grand nombre de démocraties aussi bien au niveau régional que global) et les institutions typiques du régime parlementaire.

Ce que nous tenons à souligner à cet égard, c'est que les conditions dont la démocratie *a besoin* pour sa survie sont plus importantes que les objectifs sociaux atteints – autres que la solution pacifique périodique des conflits politiques – qu'elle est en mesure de garantir elle-même. C'est pourquoi, la « démocratie substantielle », remplie d'aspirations émotives mais comblée de promesses non tenues dans la pratique, serait une idée plausible si elle ne manquait pas d'une existence empirique, ce qui en fait une fantaisie des philosophes maximalistes qui réfléchissent avec le cœur et non avec les neurones.

Si la démocratie en tant que méthode politique était elle-même en condition de réaliser tout ce que les différentes versions du maximalisme démocratique lui attribuent (la représentation des intérêts des citoyens, l'égalité économique, le bien-être social, la rationalité des politiques publiques, la transparence des processus décisionnels, la protection des minorités, la paix nationale et internationale, parmi d'autres aspirations), il ne serait pas nécessaire d'inventer des « démocraties idéales » mais leur existence, après presque deux siècles de normalisation du modèle démocratique représentatif, serait déjà vérifiable dans tous les pays démocratiques du monde.

Malheureusement, les bonnes intentions ne conduisent pas nécessairement à de bons résultats³¹³. Il ne suffit pas de vouloir améliorer les choses pour y parvenir. Plusieurs réformateurs idéalistes qui veulent « approfondir la démocratie » à tout

³¹² A. PRZEWORSKI *et ál.*, What Makes Democracies Endure?, *Journal of Democracy*, 7, n° 1 (1996), p. 39-55.

³¹³ S. LEVY, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Harrisonburg, Brookings Institution Press, 2008.

prix³¹⁴, *tous azimuts*, ne semblent pas le comprendre. Le monde, spécialement le monde politique, est beaucoup plus complexe que cela. Malgré ses bonnes intentions en général, le *maximalisme démocratique* (cette tendance théorique d'attribuer à la démocratie des aspirations et des vertus qu'elle n'est pas en mesure de satisfaire dans la pratique) est hautement nocif pour la communauté scientifique et pour toute société, car il sert uniquement à obscurcir le concept de démocratie en tant qu'élément empirique observable. Il transforme la démocratie en « religion » qui « peut tout faire » et annule les possibilités de la comprendre exactement telle qu'elle est en réalité : une méthode politique utile mais hautement défectueuse.

Par ailleurs, les bonnes intentions du maximalisme démocratique ne semblent pas toujours évidentes. Il est raisonnable de se demander, par exemple, si les défenseurs de la *théorie de la paix démocratique entre les États*, comme nous le verrons plus tard (*Section 4 du Chapitre 5*), encouragent l'expansion du modèle car la paix internationale entre les démocraties augmente ou si, au contraire, l'homogénéisation du type global de gouvernement a été, en bonne partie, le résultat de l'ethnocentrisme politique occidental, souvent imposé par la force à d'autres pays à cause des processus de « démocratisation » précédés par de prétendues « interventions – militaires – humanitaires » qui en général laissent derrière elles une longue liste de civils assassinés. A cet égard, il faut aussi remettre en question les théoriciens de la « démocratie constitutionnelle » qui exigent la protection de certains droits comme une condition substantielle pour son existence. SALAZAR³¹⁵, par exemple, considère que « la reconnaissance de (au moins certains) droits sociaux en tant que droits fondamentaux à caractère constitutionnel » est un attribut indispensable de ce type de démocratie. Il est important de souligner ici que l'acquisition du statut de *droits de l'homme* par toute sorte de contenus, qui varient selon l'époque et le lieu, montre surtout que finalement, les droits fondamentaux visent la normalisation, au plus haut niveau de protection constitutionnelle, de luttes et d'intérêts politiques spécifiques – dont la valeur de correction est nécessairement relative en termes axiologiques – qui aspirent à se consolider institutionnellement, et non pas, comme le soutient le *discours officiel sur les droits de l'homme*, à réclamer

³¹⁴ Cf. IGNACIO SÁNCHEZ, *Más democracia, menos liberalismo*, Madrid, Katz editores, 2010.

³¹⁵ P. SALAZAR, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Mexico, Fondo de Cultura Económica de España, 2007, p. 181.

des capacités prétendument « inhérentes à la personne humaine » du simple fait qu'elle existe. Tout droit possède un ascendant politique, même si l'on essaie de le cacher³¹⁶.

Après avoir accepté que le modèle démocratique a des défauts, il faut conclure qu'il est possible d'y faire des corrections. Dans cet ordre d'idées, la solution des problèmes de la démocratie n'est pas nécessairement plus de démocratie. Améliorer la démocratie peut souvent consister à la limiter. Le « démocratisme » à outrance peut devenir un vice qui ne fait qu'augmenter les défauts de la démocratie. « Rien n'est plus dangereux pour la démocratie que l'excès de démocratie »³¹⁷, a écrit BOBBIO, qui avait cependant défendu auparavant, dans un autre article célèbre³¹⁸, la démocratisation non plus seulement de l'État et de la politique, mais de la société en général comme quelque chose de plausible.

ORTEGA Y GASSET (1954) combat énergiquement ce *démocratisme* exacerbé dans sa fameuse diatribe contre la « Démocratie morbide ». Il y prévient sur le danger que représente le fait d'extrapoler l'égalité désirable – strictement politique – que la démocratie tente d'établir dans le domaine public, au niveau privé. Il appelle cette tendance le « plébésisme » car elle est opposée au libéralisme, qui doit constituer la limite infranchissable de l'État face à l'homme afin de ne pas lui ravir son individualité, qui repose nécessairement sur la reconnaissance de la différence et par conséquent de l'inégalité, tout au moins au niveau privé : « Toute interprétation *soi-disant* démocratique d'un ordre vital autre que le droit public est fatalement du plébésisme »³¹⁹. D'où le caractère « instrumental » (la démocratie est un moyen, et non

³¹⁶ Pour une critique de « l'universalité » des droits de l'homme, voir S. HOPGOOD, *The Endtimes of Human Rights*, Kindle, *op. cit.*

³¹⁷ N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Mexico, FCE, 2010, p. 33.

³¹⁸ La mise en garde sur les dangers liés à l'excès de démocratie a été formulée dans l'article « Le futur de la démocratie », publié en 1984, tandis que la défense de la démocratisation de la société avait été faite dans un texte antérieur de 1978, « La Démocratie représentative et la démocratie directe ». Ces deux réflexions se trouvent réunies dans N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, *op. cit.* Il faut conclure que la pensée de l'auteur italien a évolué vers le réalisme au cours des six années qui séparent les deux textes.

³¹⁹ J. ORTEGA Y GASSET, *Obras Completas*, Tomo II (Confesiones de « El Espectador »), Madrid, Aguilar, 1954, p. 137.

une fin) que doivent conserver la politique et ses modèles d'exercice du pouvoir à l'égard de l'individu souverain :

La politique est un ordre instrumental et adjectif de la vie, l'une des nombreuses choses que nous devons gérer et perfectionner afin que notre vie personnelle subisse moins d'échecs et arrive à un développement plus facile (...) Comme la démocratie est une simple forme juridique, incapable de nous donner des orientations sur toutes les fonctions vitales qui ne sont pas du domaine du droit public, c'est-à-dire, pour presque toute notre vie, en faisant d'elle un principe intégral de l'existence, cela crée les plus grandes extravagances³²⁰.

La promotion de l'égalité doit alors rester confinée au domaine de la politique, de la gestion publique, sans envahir des espaces qui sont réservés à la souveraineté de l'individu, car dans ce cas, elle devient indésirable :

La démocratie, en tant que démocratie, c'est-à-dire, strictement et exclusivement en tant que norme de droit politique, semble être une chose optimale. Mais la démocratie exaspérée et hors de son domaine propre, la démocratie dans la religion ou dans l'art, la démocratie dans la pensée et dans le geste, la démocratie dans le cœur et dans l'habitude est le danger le plus mortel dont peut souffrir une société³²¹.

ORTEGA Y GASSET fut un démocrate du domaine politique, mais un critique très mordant de la démocratie devenue « culture » que l'on veut imposer dans des espaces extérieurs au gouvernement, tels que les coutumes, la morale, l'art et toutes les autres manifestations de l'individualité humaine. Sa pensée sur la louable « égalité politique » qui s'efforce de matérialiser la démocratie, évoque à son tour un commentaire pertinent de GÓMEZ DÁVILA, dans lequel l'auteur colombien récupère la nécessaire artificialité de toute égalité entre les hommes : « L'inégalité injuste ne se guérit pas avec de l'égalité mais avec une inégalité juste »³²². L'égalité empirique entre les hommes est irréalisable car elle impliquerait leur uniformisation, c'est-à-dire, leur annulation en tant qu'individus ; l'égalité morale, pour sa part, est au fond

³²⁰ *Ibid.* p. 136-137.

³²¹ J. ORTEGA Y GASSET, *Obras Completas, op. cit.*, p. 135.

³²² N. GÓMEZ, *Escolios a un texto implícito. Obra completa, op. cit.*

un artifice axiologique puisqu'elle ne peut être atteinte que grâce à l'inégalité pratique. PETER SINGER l'exprime de la manière suivante :

L'égalité morale est différente de l'égalité de fait. Autrement, il serait absurde de parler de l'égalité entre les êtres humains, car les êtres humains, en tant qu'individus, sont évidemment différents en matière d'intelligence et de toute autre aptitude qu'on pourrait citer³²³.

Or, si depuis une perspective libérale individualiste l'absolue « démocratisation de la société » s'avère éthiquement inadmissible car il est urgent de protéger les personnes contre l'uniformisation ; d'un point de vue déjà strictement politique, il est évident que la structure démocratique de gouvernement requiert aussi parfois quelques « ajustements » étrangers à sa propre philosophie égalitaire et libérale, mais spécialement contraires au culte des préférences de la majorité. « Les démocraties contemporaines ne sont pas revigorées par l'extension des processus électoraux à toutes les instances et à toutes les structures »³²⁴. Ce qui est nécessaire n'est pas forcément « plus de démocratie » afin de parvenir à une « meilleure démocratie », mais celle-ci peut se produire comme une conséquence de sa limitation.

Il y a abondance d'exemples historiques de rationalisation du système démocratique grâce la réception d'éléments nondémocratiques. L'expansion après la Deuxième Guerre Mondiale du modèle d'État constitutionnel protecteur des droits de l'homme (grâce à l'établissement de tribunaux constitutionnels chargés de veiller à la suprématie de la Constitution par le biais du contrôle de la constitutionnalité des autres normes) est un processus historique qui montre amplement combien les « progrès » de la démocratie peuvent se concrétiser dans des institutions contre-majoritaires, c'est-à-dire, en réalité dans des *reculs* du pouvoir des majorités. La solution à de nombreux problèmes politiques dans des contextes démocratiques n'est pas un élargissement de la démocratie, mais elle peut plutôt consister, en fonction des besoins concrets du cas, en une réduction de l'offre démocratique que les fanatiques de la démocratie ne pensent même pas à évaluer. Heureusement, dans les États

³²³ P. SINGER, *Animal Liberation*, *The New York Review of Books*, 1973.

³²⁴ G. PASQUINO, *La democracia exigente*, Madrid, Alianza, 2000.

constitutionnels contemporains, la volonté des majorités s'avère souvent « inconstitutionnelle » lorsqu'elle bouscule les minorités.

Un autre exemple de normalisation d'institutions non-démocratiques, c'est la « technocratie » – dont le nom par euphémisme est la « méritocratie » –, tellement diabolisée par une bonne partie du credo démocratique³²⁵, mais qui est une réalité grandissante dans tous les États contemporains fonctionnels. En vertu de son caractère élitiste, le modèle de démocratie représentative est compatible du point de vue structurel avec le développement d'activités de gestion publique qui exigent un haut niveau de préparation universitaire et professionnelle propre des *experts*. Dans la mesure où elle facilite l'exercice de la majorité des fonctions publiques par des *bureaucrates nommés*, qui ne sont pas obligés de se soumettre au scrutin électoral, le handicap de la démocratie se soigne, dans ces cas-là, en augmentant la demande dans le secteur public de professionnels hautement qualifiés pour exercer des fonctions publiques très complexes³²⁶.

En outre, il ne faut pas oublier que la taille démesurée des bureaucraties modernes ne permet pas, pour des raisons pratiques, de confier l'exercice de l'autorité publique uniquement à des fonctionnaires élus au vote populaire. Par contre, l'énorme majorité des fonctions publiques est exercée par des fonctionnaires choisis grâce à des formules non démocratiques. Dans le cas colombien, bien que le nombre des fonctionnaires de l'État dépasse le chiffre de 1.164.000 personnes³²⁷, les fonctionnaires soumis à élection populaire sont à peine 18.848³²⁸, un pourcentage qui

³²⁵ Un autre versant encore plus détourné de la théorie en arrive même à considérer les processus de la méritocratie comme étant démocratiques, alors qu'il n'y a rien de plus anti-démocratique que l'exercice du pouvoir sur la base du mérite. Ce qui serait réellement démocratique en cette matière, ça serait de choisir les fonctionnaires par tirage au sort, c'est-à-dire dans des conditions de pleine égalité.

³²⁶ N'est-il pas raisonnable, pour mentionner simplement un exemple évident, d'attendre que le Ministre des Finances de n'importe quel pays soit un de ses meilleurs économistes, c'est-à-dire quelqu'un qui ait au moins une formation du niveau de la maîtrise – ou encore mieux un Doctorat – en économie et qui ait publié plusieurs travaux universitaires importants ?

³²⁷ OECD, Colombia: Implementing Good Governance, *OECD Public Governance Reviews*, 2013, p. 282.

³²⁸ On arrive à ce chiffre en additionnant : 1 Président de la République, 1 Vice-président, 102 sénateurs, 166 députés, 32 gouverneurs, 1.102 maires, 418 membres des assemblées provinciales, 12.063 conseillers municipaux, 5 députés au Parlement Andin et 4.958

n'atteint pas 2% du total. Ce « déficit démocratique » est à peine naturel du fait des dimensions organisationnelles des États contemporains qui, afin de pouvoir, sélectionner de manière démocratique tout leur personnel seraient alors en élections permanentes.

Finalement, certaines caractéristiques des systèmes électoraux modernes sont l'exemple le plus clair de limites justifiées à la démocratie au cœur de leurs fonctions. L'exigence d'avoir l'*âge de la majorité* pour exercer le droit de vote exclut du jeu électoral – pour des raisons évidentes – des millions d'individus, ce qui matérialise une inégalité entre des gens inégaux, inégalité dont la justification relève de l'évidence. De la même manière, les pays qui adoptent le *vote obligatoire* limitent le caractère libéral de leurs démocraties en transformant le suffrage en une obligation au lieu d'un droit, dans le but d'augmenter la participation électorale et de tirer ainsi des bénéfices en matière de légitimité et de représentativité du système politique. La création de *seuils électoraux* afin de gagner des sièges dans des assemblées délibérantes, même si elle renforce les grands partis et favorise la gouvernabilité, sacrifie la représentativité démocratique ; quelque chose de semblable arrive avec le *chiffre répartiteur*, une technique de répartition des sièges qui, bien qu'elle favorise les partis les plus petits, diminue aussi la proportionnalité du système électoral.

CHAPITRE 3. QUELLE DEMOCRATIE ? MAXIMALISME IDEALISTE VS. MINIMALISME REALISTE

Le problème le plus important auquel la théorie démocratique contemporaine doit faire face est alors celui de définir, de manière rationnelle, quels sont les éléments sémantiques qui intègrent la définition du modèle hégémonique global d'exercice du pouvoir, c'est-à-dire, ceux qui correspondent à son fonctionnement réel. Dans cette affaire si délicate, il est possible d'identifier dans la théorie

responsables (élus en octobre 2011 pour former les 697 Conseils d'Administration locaux [*Juntas Administradoras Locales*] – JAL – faisant partie des expériences locales de micro-gouvernement).

démocratique des options qui varient entre ceux qui s'inclinent vers une position *épistémique* qui attribue à la démocratie une « valeur épistémique » en vertu de laquelle elle serait appropriée pour arriver à des décisions moralement correctes, comme le font par exemples les promoteurs de la démocratie délibérative (*voir Section 6 du Chapitre 4*) ; et de l'autre côté, ceux qui défendent une perspective *procédurale* qui comprend la démocratie essentiellement comme une procédure ou une méthode politique utile pour produire des décisions collectives dans des ambiances de désaccord, mais qui est incapable de garantir des contenus ayant une valeur de correction supérieure³²⁹.

Une autre façon de caractériser le débat a consisté à opposer les approches maximalistes au minimalisme démocratique³³⁰. Cette dichotomie apporte peu sur le plan méthodologique puisqu'en principe elle fait seulement référence à la quantité d'attributs que rassemble n'importe quelle définition de la démocratie : alors que le maximalisme vise la somme de nombreux éléments, le minimalisme préfère l'économie pour configurer le concept de démocratie. Bien évidemment, le débat maximalisme Vs. minimalisme démocratique *tout court* devient anodin si l'on ne précise pas le critère d'incorporation d'éléments qui est utilisé par chaque méthodologie, car la simple extension de la définition n'est pas ce qui la rend meilleure ou pire, mais plutôt sa valeur descriptive. Bien qu'en général la théorie démocratique ait supposé que l'idée de minimalisme contient implicitement le fait que « le minimum » est valable car il est vérifiable par l'expérience, il faut préciser pour la rigueur sémantique que cette identification du minimalisme au *réalisme* n'est pas automatique. C'est pourquoi il est possible de trouver des définitions minimalistes stériles, comme celle de NANCY pour qui la démocratie est « un régime de sens »³³¹, formule qui, malgré son minimalisme, ne décrit rien. De la même manière, bien que l'on associe d'habitude le maximalisme à l'*idéalisme* (l'ajout

³²⁹ Pour cette caractérisation voir C. LIST et R. GOODIN, Epistemic democracy : generalizing the Condorcet Jury Theorem, *Journal of Political Philosophy*, 9, n° 3 (2001), p. 277-306.

³³⁰ Voir par exemple A. PRZEWORSKI, Minimalist Conception of Democracy: a Defense, in *Democracy's Value*, Cambridge (Dir. I. SHAPIRO et C. HACKER-CORDON), Cambridge University Press, 1999 et A. PRZEWORSKI, J. ORTEGA et S. GORDON, Una defensa de la concepción minimalista de la democracia, *Revista Mexicana de Sociología*, 59, n° 3 (1997), p. 3-36.

³³¹ J.-L. NANCY, *La verdad de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2009, p. 56-57.

d'aspirations et d'idéaux démocratiques), on peut aussi rencontrer des conceptions maximalistes très réalistes. Un bon exemple en est la fameuse notion de « polyarchie » proposée par DAHL³³², qui articule un énorme volume d'éléments de définition qui sont cependant tous susceptibles de vérification empirique, car l'objectif déclaré de l'auteur est justement de distinguer les démocraties réelles (qu'il appelle « polyarchies ») de leurs versions idéales. En conclusion, le débat vraiment intéressant dans une perspective épistémologique est posé par l'opposition *réalisme Vs. Idéalisme* démocratique, approches auxquelles s'associent respectivement des définitions de type descriptif et prescriptif. Afin de faciliter les choses, nous supposerons dorénavant une synonymie molle entre d'un côté minimalisme et réalisme, et de l'autre maximalisme et idéalisme démocratique.

En tenant compte des réserves exposées ci-dessus, on peut alors affirmer que la position maximaliste suggère que la définition de démocratie n'est pas épuisée par la description d'une procédure d'élection de dirigeants et de prise de décisions d'importance collective, mais qu'elle doit plutôt s'enrichir grâce à des contenus complémentaires de la compétition électorale seule pour accéder au pouvoir. En particulier, selon les différentes formes qu'elle peut adopter, la conception maximaliste considère que la démocratie est un modèle de gouvernement qui s'avère apte (ou tout au moins qui *devrait* l'être et c'est pourquoi elle est prescriptive) à matérialiser plusieurs valeurs, aspirations et idéaux – et dans cette mesure aussi elle est *idéaliste* – qui sont considérés légitimes et *désirables* dans toute société politique, comme par exemple la représentation des intérêts des citoyens, la prise de bonnes décisions collectives, la réalisation de la paix aussi bien intérieure qu'internationale, le développement économique, l'égalité sociale et la protection d'un vaste catalogue de droits de l'homme et de libertés, entre autres aspects.

Pour sa part, la conception *minimaliste* est moins demandeuse, mais elle est normalement³³³ plus réaliste face à la démocratie, car elle limite la portée de sa définition à des éléments dont l'existence est susceptible d'être vérifiée empiriquement. Dans cette mesure, le minimalisme démocratique est avant tout

³³² R. DAHL, *Polyarchy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1971.

³³³ Nous avons déjà vu qu'il est possible d'identifier des définitions minimalistes et en même temps idéalistes parce qu'elles ne décrivent rien.

descriptif et il circonscrit les possibilités du modèle démocratique de gouvernement à celles d'une méthode politique spécifique, les élections populaires, afin de sélectionner les élites qui acquièrent, de manière périodique et par délégation, la faculté de gouverner, c'est-à-dire de prendre les décisions d'importance collective grâce à l'utilisation du même processus décisionnel typique des processus électoraux, la règle de majorité, quand il s'agit de débattre dans des assemblées délibérantes. En somme, le minimalisme démocratique se caractérise souvent par son réalisme étant donné que sa méthode de connaissance de la démocratie est l'empirisme, qui admet seulement comme certain ce que l'on peut valider au moyen de l'expérience. Il est important de souligner à nouveau cet attribut épistémologique parce que ce qui donne réellement de la valeur ajoutée à l'approche minimaliste, ce n'est pas simplement le fait d'inclure « le minimum » d'attributs pour définir la démocratie, mais bien la capacité de les prouver empiriquement. Autrement dit, ce qui importe pour le minimalisme, ce n'est pas tellement l'économie qu'il fait de « la quantité » de composants qui entrent dans la démocratie et qui font qu'elle est observable, mais plutôt la possibilité de prouver leur existence. C'est pourquoi il peut y avoir des minimalismes plus ou moins vastes, mais pour qu'ils aient une quelconque valeur descriptive, ils doivent être réalistes dans tous les cas.

Ce serait cependant faire preuve de légèreté que de caractériser toute conception de la démocratie comme étant absolument maximaliste-idéaliste ou minimaliste-réaliste. En réalité, tous les courants de la théorie démocratique se situent dans un *continuum* qui oscille entre les deux extrêmes, certains étant essentiellement maximalistes et d'autres plutôt minimalistes, tout en mélangeant des éléments plus ou moins idéalistes et réalistes. Par exemple, les promoteurs de la démocratie délibérative en tant que méthode capable d'identifier des décisions moralement correctes grâce à l'échange d'arguments, se situent clairement plus vers le bord maximaliste-idéaliste, car ils attribuent une valeur épistémique (impossible à prouver empiriquement) à la démocratie. Il arrive de même avec le *socialisme démocratique* et avec les défenseurs de ce qu'on appelle la « démocratie sociale »³³⁴, pour qui il n'y a pas de vraie démocratie tant qu'on ne garantit pas des niveaux acceptables d'égalité sociale grâce à la prestation de services publics gratuits d'éducation, d'alimentation,

³³⁴ Cf. R. ARANGO, *Democracia social. Un proyecto pendiente*, Mexico, Fontamara, 2012 et P. SALAZAR, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, op. cit.

de santé et d'assurance-chômage. Par contre, les visions *procédurales* de la démocratie (qui la caractérisent tout juste comme une méthode politique adéquate pour la sélection d'élites dirigeantes grâce à la réalisation d'élections périodiques, pacifiques et compétitives) se situent sans doute plus près de l'extrême théorique minimaliste-réaliste.

Section 1. Importance politique et sociale du réalisme démocratique

« Le fait de surcharger une signification peut réduire son utilité en la transformant en un concept qui n'a pas de référents empiriques »³³⁵.

GERARDO MUNCK et JAY VERKUILEN

Une société qui ne comprend pas son système de gouvernement, car elle l'idéalise, est condamnée à lui demander ce qu'il ne peut pas lui donner, au lieu d'essayer de le rationaliser de manière pragmatique afin qu'il puisse matérialiser ce qu'il est empiriquement en mesure de fournir.

La discussion sur les portées du concept de démocratie n'est pas un débat intéressant seulement les universitaires. L'idée que les gens ordinaires se font de la démocratie a des implications sociales profondes. BARRUETO et NAVIA³³⁶ montrent que le type de conception démocratique adoptée par les citoyens en Amérique Latine varie en fonction du développement économique et du niveau des revenus. Leur travail a classé les définitions de démocratie en quatre catégories échelonnées de la moins à la plus exigeante : la *minimaliste* (élections compétitives), la *procédurale* (elle ajoute à la conception minimaliste quelques droits civils et des caractéristiques du fonctionnement institutionnel), la *résultatiste* (elle inclut en plus la capacité de satisfaire les intérêts matérialistes de la société civile en termes d'indicateurs politiques et économiques mesurables, comme par exemple l'égalité économique) et la *maximaliste* (la catégorie la plus abstraite et la plus

³³⁵ G. MUNCK et J. VERKUILEN, Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos, *Política y Gobierno*, IX, n° 2 (2002), p. 403-441.

³³⁶ F. BARRUETO et P. NAVIA, Tipologías de democracia representativa en América Latina, *Política y Gobierno*, XX, n° 2 (2013), p. 265-307.

idéaliste de la théorie démocratique qui inclut des éléments complémentaires des définitions précédentes, comme par exemple l'égalité entre les agents politiques, la participation, la multi-culturalité, la souveraineté populaire, la transparence et l'efficacité des institutions publiques, entre autres aspects en vertu desquels la démocratie « devient un mécanisme idéal pour la cohabitation entre les citoyens »).

Sur la base du Sondage LAPOP³³⁷, réalisé en 2006 dans 16 pays d'Amérique Latine, cette étude a trouvé que, bien que la définition procédurale soit celle qui prévaut dans le sous-continent, les États qui ont les revenus les plus bas et le plus grand nombre de restrictions politiques sont plus enclins que les pays plus développés, à adopter des typologies résultatistes et maximalistes. Au niveau individuel, les personnes à plus hauts revenus (également les plus instruites) ont eu tendance dans tous les pays, à préférer les définitions minimaliste et procédurale de la démocratie.

Par ailleurs, le type de définition de démocratie adoptée par les citoyens latino-américains a un effet important sur l'appui au régime démocratique. Comme il fallait s'y attendre, les démocraties sont mieux évaluées dans des pays où prédominent les versions minimalistes et procédurales, qui sont également mieux accueillies par des individus qui se situent plus à droite dans l'éventail idéologique, qui déclarent être plus satisfaits de la vie et qui présentent des revenus plus importants. En outre, ceux qui ont adopté une définition procédurale se sont montrés plus enclins aux manifestations sociales, comme par exemple les marches de protestation³³⁸.

Autrement dit, plus les Latino-américains espèrent de la démocratie, plus ils ont tendance à être déçus de sa performance en tant que système de gouvernement, en bonne partie du fait de la mauvaise compréhension de ce qu'*est* réellement la démocratie. Compte tenu de l'insatisfaction de leurs nombreuses demandes sociales, qui attendent d'être satisfaites grâce à un modèle d'exercice du pouvoir qui est souvent dans l'incapacité structurelle de le faire par lui-même, les maximalistes sont en général des citoyens déçus. L'aspect délicat de cet élément est qu'il n'est possible d'améliorer la démocratie que si on commence par comprendre ses vertus, ses

³³⁷ Disponible sur : <http://datasets.americasbarometer.org/database-login/index.html>

³³⁸ F. BARRUETO et P. NAVIA, Efectos de las tipologías de democracia en el apoyo al régimen democrático, papier présenté à WAPOR Santiago 2014, Santiago de Chile, 18-20 juin 2014.

défauts, ses limites et ses possibilités, et cet objectif ne peut être atteint que grâce à la critique rationnelle. Tout ce qui suit prétend contribuer à cette fin : comprendre tout ce à quoi la démocratie ne sert pas *per se* et le peu – bien qu’il soit fondamental – auquel elle sert effectivement.

La conception théorique, le type de définition qu’on a de la démocratie a aussi une répercussion directe sur la participation électorale des citoyens. Les personnes qui attendent trop de la démocratie tendent à être facilement déçues par elle, et par conséquent elles participent moins au vote que les électeurs plus réalistes. Pour leur part, les citoyens minimalistes, ceux qui comprennent qu’il n’est pas rationnel d’avoir des attentes exagérées face à un modèle qui n’est pas en mesure de garantir des contenus spécifiques de l’action de l’État, mais simplement le choix périodique, pacifique et compétitif des dirigeants à travers un processus électoral, tendent à être des électeurs plus actifs.

Les données du “Sondage de communication et de politique, Colombie 2014”³³⁹, commandé par le *Centre de Recherche sur la Communication Politique* (CICP) de l’université Externado de Colombie et par l’université du Wisconsin, à la société DeProyectos SAS, permettent de constater empiriquement cette idée. A la question sur si « en général, vous êtes très satisfait, moyennement satisfait, peu satisfait ou pas satisfait du tout, du fonctionnement de la démocratie en Colombie », les personnes interrogées ont répondu de la manière suivante par rapport à la question de savoir si elles ont voté au deuxième tour des élections présidentielles du 15 juin 2014 :

³³⁹ L’échantillon de cette étude, correspondant à 1.102 personnes interrogées, a couvert les 10 principales villes de Colombie avec leurs zones métropolitaines. Par conséquent, cette étude n’est représentative que du secteur urbain de la population colombienne.

Tableau 6. Satisfaction concernant la démocratie, et participation électorale en Colombie, 2014

	<i>A voté</i>	<i>N'a pas voté</i>
<i>Pas satisfait du tout/Ce n'est pas une démocratie</i>	57.5%	42.5%
<i>Peu satisfait</i>	63.8%	36.2%
<i>Moyennement satisfait</i>	65.0%	35.0%
<i>Très satisfait</i>	77.0%	23.0%

Comme nous pouvons le voir, il existe en Colombie une nette corrélation positive entre la tendance des personnes à voter et leur satisfaction concernant la démocratie. Plus le citoyen est satisfait du modèle démocratique de gouvernement, plus il est probable qu'il participe au vote. Il est évident que l'électeur potentiel sera plus satisfait de la démocratie s'il n'attend pas beaucoup d'elle. C'est pourquoi le réalisme démocratique débouche sur une augmentation de la participation électorale, tellement désirable pour qu'il y ait une plus grande représentativité et une meilleure légitimité dans le système politique.

Section 2. Primauté d'éléments inobservables dans la théorie classique de la démocratie

« Pour aussi extrême que cela puisse paraître quand on le dit, il est vrai qu'il n'existe pas d'entités réelles qui correspondent à ce que nous appelons "peuple", "souveraineté" ou "demos" »³⁴⁰.

JOSÉ MARÍA RUIZ (2010).

La définition minimaliste la plus populaire a été avancée dans les années quarante par JOSEPH SCHUMPETER, qui a décrit la démocratie comme un

³⁴⁰ J. RUIZ, *El esencialismo democrático*, Madrid, Trotta, 2010.

« arrangement institutionnel pour la prise de décisions politiques, dans lequel les individus acquièrent le pouvoir décisionnel grâce à une lutte compétitive pour le vote des individus »³⁴¹. À SCHUMPETER revient le mérite de la démystification du modèle démocratique de gouvernement représentatif, en le dépouillant de ses contenus éthiques et philosophiques douteux. Pour ce faire, il a caractérisé ce qu'il a appelé la *théorie classique de la démocratie* comme étant celle selon laquelle

La méthode démocratique est le système institutionnel de gestation de décisions politiques en faveur du bien commun, laissant le peuple décider par lui-même sur les questions en litige grâce à l'élection d'individus qui doivent se rassembler afin de mener à bien sa volonté³⁴².

Le problème principal que SCHUMPETER a identifié dans la *définition classique*, c'est que ses deux piliers conceptuels, le « bien commun » et la « volonté populaire », sont de simples fictions, des élaborations conceptuelles qui manquent d'existence empirique. Le *bien commun* et la *volonté du peuple* n'existent pas pour trois motifs : tout d'abord, parce qu'il n'est pas possible de préciser le contenu du bien commun en tant qu'aspiration univoque sur laquelle tous sont d'accord grâce à un processus d'argumentation rationnelle, mais il peut signifier des choses différentes pour les personnes, selon leurs visions du monde, qui s'avèrent souvent irréconciliables.

Ensuite, car même s'il était possible d'établir en termes très généraux le contenu d'un bien commun suffisamment défini sur lequel ils seraient tous d'accord (par exemple, le « bien-être des citoyens »), au moment de le spécifier en tant que mesure pour la solution de problèmes politiques singuliers, apparaîtraient nécessairement des divergences sur les politiques à mettre en place. Autrement dit, en matière de politiques publiques, l'accord sur les fins ne se traduit pas par une

³⁴¹ Dans le texte original : « The democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions in which individuals acquire the power to decide by means of a competitive struggle for the people's vote » (J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit., 1947, p. 269).

³⁴² J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, op. cit., p. 320.

acceptation des moyens : « La santé peut être souhaitée par tous et, cependant, les gens peuvent diverger sur la vaccination et la vasectomie »³⁴³.

Troisièmement, de l'inexistence du bien commun on en vient à celle de la *volonté populaire* du fait que le concept, pour avoir quelque sens, présuppose que le premier soit clairement compris par tous afin que l'ensemble complet des volontés individuelles vise son obtention. Pour exister, la « volonté du peuple » ou « volonté générale » ne pourrait pas être autre chose que la somme parfaite de toutes les volontés individuelles, or dans la pratique celles-ci ne convergent pas – sauf dans les très rares cas d'unanimité – mais elles tendent plutôt à la divergence et par conséquent deviennent irréductibles à une seule volonté. C'est pourquoi la théorie classique entraîne une confusion qu'il est nécessaire de dissiper, entre la prétendue « volonté populaire » et ce qui, en réalité, est simplement la volonté de la majorité. « La volonté de la majorité est la volonté de la majorité et non pas la volonté du peuple »³⁴⁴.

Ce problème a été développé en profondeur par ARROW³⁴⁵ depuis la logique formelle, en prouvant mathématiquement que la démocratie, telle qu'elle est conçue par la théorie classique, n'est pas du tout viable empiriquement (contribution qui, avec d'autres, lui a valu le Prix Nobel d'Économie en 1972). Selon le *Théorème de l'impossibilité d'Arrow*, quand il existe plus de deux options entre lesquelles il faut choisir, il n'est pas possible de concevoir une méthode décisionnelle idoine pour déduire d'une manière cohérente les préférences sociales à partir des individus. Autrement dit, lorsque les électeurs peuvent décider entre trois ou plus d'alternatives, il n'existe pas de règle (ni celle de la majorité ni aucune autre) de hiérarchisation des volontés, qui permette d'établir rationnellement (de manière complète et transitive) le sens des préférences sociales en partant des préférences individuelles arbitraires, de façon à respecter cinq critères prédéterminés qui sont considérés nécessaires pour que la méthode d'agrégation produise un résultat logique. Ces critères sont l'*absence de*

³⁴³ *Ibid.*, p. 323.

³⁴⁴ J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, *op. cit.*, 1947, p. 273.

³⁴⁵ K. ARROW, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press, 1951.

dictature, la domination non restreinte, l'indépendance d'alternatives sans importance, la monotonie et la souveraineté des citoyens (voir infra).

Un ensemble de préférences sociales est considéré comme *rationnel* ou *transitif* quand, si X est préféré à Y et Y est préféré à Z, alors X est préféré à Z. Cependant, cette propriété ne fonctionne pas avec l'utilisation de la règle de la majorité. Afin d'illustrer ce propos, supposons qu'il y a un électorat divisé en trois groupes démographiques de la même dimension, dont les préférences idéologiques sont hiérarchisées ci-dessous. Dans ce schéma, le groupe A préfère le candidat de gauche, en deuxième option celui du centre et en dernier celui de droite.

Tableau 7. Préférences idéologiques pour des groupes démographiques de taille égale

<i>Groupe de citoyens</i>	<i>Gauche</i>	<i>Centre</i>	<i>Droite</i>
A	1	2	3
B	2	3	1
C	3	1	2

Compte tenu de l'ordre de préférences présenté, nous supposons que dans une élection entre deux options, les gens voteront pour celle qu'ils préfèrent, même si leur option numéro un parmi les trois options prises en considération est différente des deux qui lui sont présentées. Voyons maintenant comment l'élection fonctionnerait entre les trois possibles binômes d'options en concurrence : la gauche Vs. le centre, le centre Vs. la droite et la gauche Vs. la droite.

Dans une élection pour choisir entre le candidat de gauche et celui du centre, le groupe A voterait pour celui de gauche, le groupe B ferait la même chose, et seul le groupe C voterait pour le candidat du centre. Dans ce contexte, le candidat de gauche obtiendrait les deux tiers des suffrages et on pourrait affirmer que « la gauche est socialement préférée par rapport au centre ».

Par ailleurs, dans une élection pour choisir entre le candidat du centre et celui de droite, le groupe A voterait pour celui du centre, de même que le groupe C, tandis

que le groupe B voterait pour celui de droite, et par conséquent, le candidat du centre remporterait les élections. Dans ce cas, nous pourrions dire que « le centre est socialement préféré par rapport à la droite » et rationnellement nous espérierions, en vertu de la propriété de la *transitivité* exposée ci-dessus, que dans une élection pour choisir entre le candidat de gauche et celui de droite, le premier gagnerait. Cependant, si nous analysons quel serait le gagnant par majorité des suffrages entre la gauche et la droite, il s'avère que le groupe A voterait pour le candidat de gauche, mais aussi bien le B que le C voteraient pour celui de droite, de manière que la droite serait socialement préférée.

Par conséquent, la règle de la majorité nous laisse le *résultat socialement irrationnel* selon lequel, même si la gauche est préférée au centre et que le centre est préféré à la droite, la droite est néanmoins préférée à la gauche.

ARROW aborde ensuite le problème de savoir quelles seraient les exigences que devrait satisfaire une méthode rationnellement acceptable et « juste » d'agrégation des volontés, c'est-à-dire adéquate pour la construction des préférences sociales en accord avec les préférences individuelles. A cet effet, il propose cinq conditions :

1. *Absence de dictature*. La *Règle d'Élection Sociale* (RES) devrait prendre en compte les désirs de multiples électeurs, et non pas simplement reproduire l'ordre des préférences d'une unique personne en ignorant les autres. Les préférences sociales ne devraient alors jamais dépendre de la volonté d'un seul individu, comme, par exemple, un dictateur.
2. *Domaine non restreint ou universalité*. Pour chaque ensemble de préférences individuelles, la fonction de conversion ou RES devrait produire un classement unique et complet des préférences sociales. Cela signifie que la RES devrait être capable de développer tous les ensembles possibles de préférences des électeurs et d'organiser à la fois toutes les volontés d'une manière unique (ce qui implique que le même classement doit se produire d'une manière *déterministe* à chaque fois que les préférences des électeurs se présentent de la même manière).

3. *Indépendance des alternatives sans importance.* Les préférences sociales devraient être indépendantes des options sans importance. La préférence sociale entre X et Y devrait dépendre uniquement des préférences individuelles entre X et Y (*indépendance par binômes*), indépendamment des préférences pour d'autres alternatives. Dans cette mesure, les changements dans le classement des préférences des individus par rapport aux alternatives sans importance (celles en dehors de l'ensemble pris en considération par la RES) ne devraient avoir aucun impact sur le classement social des préférences. Par exemple, l'introduction d'un troisième candidat dans une élection entre deux candidats ne devrait pas affecter le résultat électoral, sauf si le troisième candidat gagne. Les modifications dans l'ordre qu'un individu donne aux alternatives « sans importance » ne devraient pas avoir de répercussion sur la manière dont la société ordonne les alternatives du sous-ensemble « important ».

4. *Association positive des valeurs individuelles et sociales ou monotonie.* Cela implique que si un individu modifie son ordre de préférences en encourageant une certaine alternative, l'ordre social des préférences doit alors réagir *uniquement* en encourageant la même option ou sans changer sa hiérarchie, mais jamais en la plaçant plus bas qu'elle ne l'était avant. Autrement dit, un individu ne devrait jamais pouvoir dégrader une option sociale en la positionnant mieux.

5. *Non-obligation ou souveraineté citoyenne.* Chaque configuration possible de préférences sociales devrait être réalisable par un sous-ensemble d'ordres de préférences individuelles. Par conséquent, la fonction d'élection sociales est mathématiquement *surjective* puisque chacun de ses éléments est l'image d'au moins un élément des préférences individuelles. C'est pourquoi, si socialement X est préféré à Y, il doit y avoir au moins un individu pour lequel X soit préféré par rapport à Y. Cela signifie que la RES respecte le critère d'*unanimité*, qui est une exigence qui garantit que le processus de construction de l'ordre social soit au moins sensible aux préférences individuelles.

En définitive, le théorème de l'impossibilité d'ARROW démontre que quand les électeurs doivent décider entre au moins trois options, il est impossible de concevoir un mécanisme social d'élection qui transforme les préférences ordonnées des individus en un ranking pour toute la communauté qui satisfasse en même temps aux conditions exposées ci-dessus. Les implications du théorème pour la théorie classique sont dramatiques³⁴⁶ car elles annulent le critère de « proximité » comme élément de définition de la démocratie. Ce critère de *proximité* indique que les décisions adoptées grâce à la méthode démocratique *reflètent* les préférences individuelles des citoyens. En révélant que l'application de la règle de la majorité fausse le sens des volontés individuelles originelles, la notion d'*autogouvernement du peuple* s'effondre.

Section 3. Toutes les démocraties sont « procédurales » et « élitistes »

« Dans toutes les sociétés il existe deux genres de personnes : les dirigeants et les dirigés ».

GAETANO MOSCA

La conséquence logique la plus immédiate de la critique développée dans le chapitre précédent, c'est que la démocratie n'est pas en mesure de matérialiser le « gouvernement du peuple », mais simplement un « gouvernement avec l'approbation de la majorité du peuple ». La méthode démocratique suppose alors la création non seulement d'une nouvelle « volonté sociale » qui s'écarte des volontés individuelles, mais aussi d'une structure de prise de décisions collectives, le *gouvernement* au sens large, indépendante de ceux qui l'élisent et à laquelle appartiennent certains individus qui y accèdent grâce à un processus électoral de concurrence pour le leadership politique.

³⁴⁶ « Désagréables », selon A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, op. cit., p. 85.

C'est pourquoi on affirme que SCHUMPETER a défendu une version « procédurale » de la démocratie, concentrée sur les techniques et les procédures, sur la description de la *méthode* selon laquelle les politiciens professionnels rivalisent pour accéder aux fonctions du pouvoir qui leur permettent de faire partie d'une élite légitimée pour prendre les décisions d'importance collective pour une période déterminée. Les maximalistes ont catalogué cette analyse rationnelle de la démocratie comme « élitiste », de manière péjorative, simplement parce qu'elle a dévoilé la réalité de l'exercice du pouvoir politique. Quelque chose qui correspond à un fait historique incontestable : que la démocratie, comme toute méthode politique de délégation du pouvoir, implique d'être exercée par des *élites* lorsqu'il s'agit de gouverner des groupes humains nombreux.

Par conséquent, toutes les démocraties contemporaines connues sont par définition « élitistes », certaines plus que d'autres, car la technique de la démocratie représentative n'a pas d'autre finalité : choisir une poignée d'individus qui gouverneront « au nom de » la grande masse du peuple, mais avec plus ou moins (d'autres diraient que peu ou aucune) de responsabilité pour leur gestion. BOBBIO a raison quand il écrit que la démocratie représentative, c'est-à-dire élitiste, « est la seule forme de démocratie existante et praticable »³⁴⁷.

L'étude des tendances oligarchiques des partis politiques de masse au début du XX^{ème} siècle a conduit ROBERT MICHELS à élaborer sa fameuse « Loi de fer de l'oligarchie », selon laquelle « aussi bien en autocratie qu'en démocratie, le pouvoir sera toujours exercé par une minorité »³⁴⁸. L'idée de base défendue par l'auteur allemand c'est que, du fait de leur propre nature, toutes les organisations, y compris les organisations à caractère politique, deviennent oligarchiques à cause de la soif de pouvoir de leurs dirigeants, ainsi que pour répondre à l'impératif d'efficacité dans leurs fonctions, qui est contraire à l'exigence de démocratie interne. Plus une organisation s'élargit, plus sa bureaucratisation et sa spécialisation augmentent et celles-ci dépouillent à leur tour les membres de la base de leur pouvoir de décision.

³⁴⁷ N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, Mexico, FCE, 2010, p. 33.

³⁴⁸ R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971.

Selon MICHELS, ce dépouillement est également fonctionnel de la psychologie des masses et de leur tendance à être dirigées par d'autres comme conséquence de leur apathie et de leur incompetence pour résoudre par elles-mêmes la plupart des problèmes. Disons-le d'une manière plus brutale : le leadership et le besoin d'efficacité annulent la démocratie à l'intérieur de toutes les organisations qui, du fait qu'elles s'avèrent indispensables pour le gouvernement, finissent par diminuer leur caractère démocratique :

C'est l'organisation qui donne son origine à la domination des élus sur les électeurs, des dirigeants sur les dirigés, des délégués sur les délégataires. Qui dit organisation, dit oligarchie³⁴⁹.

GAETANO MOSCA avait déjà formulé en 1884 une autre « loi » similaire en affirmant que « dans toutes les sociétés il existe deux types de personnes : les dirigeants et les dirigés », où « la première (la classe des dirigeants), qui est toujours la moins nombreuse, monopolise le pouvoir »³⁵⁰.

L'échappatoire théorique la plus réussie à l'élitisme démocratique a été proposée par DAHL avec sa fameuse catégorie de « Polyarchie »³⁵¹. DAHL a souligné que, bien que la démocratie ne soit pas à l'intérieur des organisations, il est possible de la trouver *parmi elles*, à condition qu'il y ait de la compétitivité entre les différentes minorités qui rivalisent pour le pouvoir, de telle manière que les groupes qui y accèdent puissent varier dans le temps. D'après DAHL, Il existe une *polyarchie*, qui est une forme imparfaite mais réelle de gouvernement (la démocratie comprise comme le « gouvernement du peuple » est un concept purement théorique, idéal), lorsque de multiples groupes d'intérêt s'affrontent dans des élections libres, périodiques et compétitives dans un régime ayant un haut degré d'ouverture et de débat public. Cependant, il faut le souligner, cette proposition théorique ne réfute pas le fait incontestable que tout gouvernement continue d'être une affaire d'élites, bien que différentes élites rivalisent entre elles afin de se l'approprier.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Cité par G. SARTORI, *La democracia en 30 lecciones*, Bogotá, Taurus, 2009, p. 49.

³⁵¹ R. DAHL, *Polyarchy*, *op. cit.*, 1971.

Même l'antique démocratie athénienne, modèle de ce qu'on connaît comme la « démocratie directe », a été fortement élitiste car uniquement ceux qui jouissaient de la condition de *citoyens*, un groupe d'individus privilégiés qui ne dépassait pas 15% de la population totale de la *polis* à la fin du V^{ème} siècle avant J.-C., avaient le droit de vote et participaient au gouvernement. Les calculs démographiques sur la taille de l'électorat athénien varient selon les auteurs. DAHL³⁵², sur la base des études de FINE³⁵³, évalue à 40.000 le nombre de citoyens adultes hommes à Athènes juste avant la Guerre du Péloponnèse en 431 avant J.-C., sur une population totale d'environ 300.000 personnes. ALEXIS DE TOCQUEVILLE a comptabilisé l'existence de 20.000 citoyens athéniens sur une population de 350.000, avant de conclure qu'Athènes « n'était après tout à l'époque qu'une république aristocratique où tous les nobles avaient le même droit pour arriver au gouvernement »³⁵⁴.

La réaction des idéalistes contre la supposée « conception élitiste » de la démocratie avancée par ses observateurs les plus attentifs (qui est en réalité à peine une description *réaliste*) a été de l'accuser de « mépriser » le peuple en tant que protagoniste du processus politique. Mais, à vrai dire, ce n'est pas « l'élitisme démocratique » (formule pléonastique si on l'analyse avec attention) qui banalise le peuple en tant qu'agent politique, mais plutôt la nature même du processus démocratique quand on a un regard impartial sur le rôle que jouent les citoyens dans le jeu politique, dans lequel « en réalité, le peuple ne propose ni ne décide les controverses, mais que ces questions, qui déterminent son avenir, sont normalement proposées et décidées pour le peuple »³⁵⁵.

SCHUMPETER a également senti l'aura religieuse qui entourait la méthode démocratique afin de la normaliser en tant que dogme de foi fondé sur un dieu inexistant : la *volonté populaire*. C'est pourquoi il a souligné le besoin de la critiquer

³⁵² R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, Michigan, Yale University Press, 1989, p. 16.

³⁵³ J. FINE, *The Ancient Greeks, A Critical History*, Cambridge, Harvard University Press, 1983, p. 52.

³⁵⁴ A. DE TOCQUEVILLE, *De la démocratie en Amérique*, 1835, p. 67.

³⁵⁵ J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, *op. cit.*, p. 338.

de manière rationnelle et systématique, comme s'il s'agissait « d'une machine à vapeur ou d'un désinfectant », c'est-à-dire, comme une méthode politique qui a non seulement des vertus, mais aussi des défauts et des limites. Sa critique au-dessus de tout soupçon, contrairement à ce que pensent nombre de ses opposants, a transformé SCHUMPETER en l'un des meilleurs soigneurs de la démocratie (et non en son ennemi), puisqu'il a commencé à dégager la voie afin de libérer la démocratie de sa charge mythologique et de se rapprocher d'elle grâce à une méthodologie qui permet de la discerner en tant qu'élément observable.

CHAPITRE 4. LES PROBLEMES THEORIQUES DU MAXIMALISME DEMOCRATIQUE

Le grand avantage que la *conception minimaliste réaliste* de la démocratie offre par rapport à la maximaliste, c'est que ses suppositions sont plus faciles à soutenir à partir d'une perspective aussi bien théorique qu'empirique. Dans le domaine purement analytique, le minimalisme ne surcharge pas la fonction sociale vérifiable du processus démocratique, qui est la solution aux divergences entre des intérêts sociaux opposés grâce à l'utilisation de la règle de la majorité, avec d'autres pratiques et d'autres institutions qui, bien qu'elles soient aussi supposées « démocratiques » par certains démocrates maximalistes, sont exactement la négation du principe majoritaire, comme par exemple les *droits de l'homme* (*Section 1*). Par ailleurs, il existe des aspirations qui, bien qu'elles puissent s'avérer désirables pour la société, ne sont pas la conséquence de l'application de la méthode démocratique, même si le discours démocratique l'entend ainsi. C'est ce qui arrive avec la prétendue rationalité et la rectitude augmentée des décisions adoptées selon la règle de la majorité ou grâce à des processus de délibération (sections 3 et 6). Cette aspiration n'est pas vérifiée dans la pratique, entre autres raisons parce que, en politique, il est impossible de préciser de manière rationnelle et univoque quelle est la décision « correcte » (*Section 2*). Pour terminer, la représentation des intérêts des citoyens qui, dans le discours démocratique classique, sont supposés être incarnés par les fonctionnaires soumis au vote populaire, n'est pas mise en place dans la réalité. Du fait de l'absence d'obligation et de la possibilité de révocation du mandat populaire, la « représentation démocratique » n'est rien d'autre qu'une fiction (sections 4 et 5).

Section 1. Les droits de l'homme ne sont pas démocratiques

« Si le mot démocratie peut être utilisé pour indiquer des entités anti-éthiques et pour dignifier des pratiques anti-éthiques, c'est alors un terme dépourvu de signification »³⁵⁶.

GIOVANNI SARTORI

La démocratie ne peut pas signifier n'importe quoi. En particulier, sa définition ne peut abriter des contenus opposés à la procédure qui la matérialise : la règle de la majorité. C'est ce qui est arrivé à la mauvaise théorisation des *droits de l'homme*, spécialement ceux des minorités ou des secteurs sociaux traditionnellement discriminés, dont le fondement logique et philosophique ne peut être justement que la négation de la méthode démocratique : la défense des minorités contre la « tyrannie des majorités »³⁵⁷.

En termes de logique informelle, une chose ne peut pas être elle-même et en même temps sa négation, car cela produit une *contradictio in adiecto*. Cette conclusion fondamentale découle du *principe aristotélicien d'identité*, qui est à la base du discours scientifique, et en vertu duquel toute entité est identique à elle-même et par conséquent elle ne peut être elle et une autre en même temps, et encore moins sa négation. C'est pourquoi, loin d'être « démocratiques », les droits de l'homme doivent être considérés dans une bonne logique, comme des institutions « contre-majoritaires » et par conséquent, au sens strict, contre-démocratiques. Il s'agit d'un mouvement historique de rationalisation que GAUCHET décrit comme de « la démocratie contre elle-même »³⁵⁸, selon lequel le modèle démocratique « se

³⁵⁶ G. SARTORI, *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*, *op. cit.*

³⁵⁷ L. GUINIER, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, The Free Press, 1994.

³⁵⁸ M. GAUCHET, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002.

défait en progressant ». En partant de cette perspective, les droits de l'homme se révèlent comme ce qu'ils sont en réalité, des *correctifs* de l'un des défauts les plus graves de la démocratie : la menace permanente d'atteinte à la liberté des minorités par les majorités parlementaires au travers de la promulgation de lois d'exclusion ou discriminatoires. Une autre façon lucide de caractériser les droits de l'homme, c'est de les considérer comme des *limites* à la démocratie³⁵⁹, mais non pas comme son élargissement.

La théorie du *pouvoir constituant primaire* a voulu justifier l'intangibilité des droits de l'homme par le législateur en arguant qu'ils sont une émanation directe du peuple souverain qui, en adoptant le pacte social fondamental dans la Constitution, établit un catalogue de libertés qui les exclut de manière expresse de la volonté législative en concevant un organe spécialement chargé de veiller à leur intégrité, le tribunal constitutionnel, qui reçoit par conséquent sa légitimité directement du peuple et qui se situe au-dessus des parlements³⁶⁰.

Le problème de ce raisonnement, c'est qu'il ne peut couvrir que les droits expressément reconnus dans les constitutions, mais il laisse sans fondement ceux qui ont été créés par la jurisprudence des juges constitutionnels. Par conséquent, cette théorisation serait appropriée uniquement pour des pays qui, comme l'Espagne et l'Allemagne, ont adopté des *catalogues fermés* des droits de l'homme dans leurs constitutions, mais non dans les États qui ont choisi un processus dynamique de construction des droits fondamentaux grâce à l'évolution de l'herméneutique constitutionnelle, dont le moteur est un juge « créateur » de droits.

La précarité argumentative de cette conception esquive aussi le problème théorique de la légitimité démocratique intergénérationnelle des textes constitutionnels. Une fois que les constitutions atteignent un certain âge, elles deviennent des documents « donnés », imposés aux générations successives qui sont

³⁵⁹ R. ARANGO, *Derechos humanos como límite a la democracia: análisis de la ley de justicia y paz*, Bogotá, Norma/Universidad de los Andes, 2008.

³⁶⁰ J. RIVERA, El papel de los tribunales constitucionales en la democracia, in *La ciencia del derecho procesal constitucional* (Dir. E. FERRER et A. ZALDÍVAR), Tomo II: Tribunales constitucionales y democracia, Mexico, UNAM/Marcial Pons, 2008, p. 827-855.

nées sous leur mandat mais qui n'ont, en réalité, jamais approuvé leur contenu³⁶¹. Dans cet ordre d'idées, au fur et à mesure qu'elles vieillissent, les constitutions et les droits qui y sont reconnus perdent leur légitimité face à des populations entières qui doivent continuer à être soumises à la volonté des « pères fondateurs » dont plusieurs siècles les séparent déjà. Le cas américain et les problèmes d'interprétation téléologique de la Charte (Constitution) de 1787 sont paradigmatiques de cette idée. Des générations entières de citoyens américains restent sujettes (au moins en théorie) à un pacte constitutionnel qui a cependant plus de deux cents ans.

Malgré ce qui précède, les conceptions démocratiques fondées sur la défense des droits de l'homme en tant « qu'élément essentiel » de la démocratie sont abondantes parmi les constitutionnalistes. L'un des nombreux exemples se trouve chez CARBONELL³⁶², pour qui les droits fondamentaux font partie d'une prétendue « dimension substantielle » qui viendrait s'ajouter à la dimension purement « formelle ou procédurale », afin de parvenir à une forme de démocratie supérieure, plus « évoluée mais encore incomplète », qui serait la « démocratie constitutionnelle ».

Ce lieu commun, inspiré de la théorie garantiste de FERRAJOLI³⁶³ qui postule l'existence d'une « sphère de l'indécidable » constituée par les droits de l'homme, mériterait un examen plus approfondi qui dépasse néanmoins les limites de notre travail. A cet égard, nous avançons simplement l'idée que c'est une erreur conceptuelle grave que de confondre le système de gouvernement démocratique avec le modèle d'État constitutionnel protecteur des droits de l'homme. Il est vrai que, dans la plupart des États occidentaux contemporains, les institutions propres à tous les deux s'entrecroisent, mais elles ne cessent pas pour autant de constituer des unités d'analyse différentes et, en plus, contradictoires dans leurs fonctions : tandis que le modèle démocratique de gouvernement privilégie la volonté de la majorité, l'État constitutionnel vise sa limitation. Comme le déclare avec beaucoup de lucidité PAZÉ,

³⁶¹ J. PATIÑO, *Ulises y las sirenas constitucionales*, *Fundación Solón*, année inconnue.

³⁶² M. CARBONELL, *Derechos fundamentales y democracia*, México, Instituto federal Electoral, 2013.

³⁶³ L. FERRAJOLI, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2010.

les droits de l'homme et les tribunaux constitutionnels ne sont pas apparus historiquement afin de protéger la démocratie, mais plutôt pour « se protéger d'elle »³⁶⁴. Il ne faudrait pas comprendre les *correctifs* apportés à un modèle comme étant ses *approfondissements*. De la même manière que l'exigence de l'âge majeur pour l'exercice du droit de vote *limite* la démocratie sur la base de critères de raisonnabilité, les droits de l'homme érigent une barrière infranchissable au pouvoir des majorités qui ne pourrait donc pas être interprétée comme son élargissement.

Pour terminer cette section, il faut mentionner que beaucoup d'expériences historiques réussies de rationalisation de la démocratie ont été mises en place dans des institutions non-démocratiques. L'exemple le plus visible, c'est l'émergence et la normalisation de l'activité herméneutique des tribunaux constitutionnels en tant que contre-pouvoir aux majorités parlementaires. En bonne partie, c'est grâce à la prétendue « invasion de compétences » (tellement dénoncée par les fondamentalistes du mythe de la « séparation des pouvoirs ») par les tribunaux constitutionnels du fait de leur activisme judiciaire, que les démocraties contemporaines sont aujourd'hui des lieux plus vivables pour les minorités traditionnellement discriminées.

Section 2. Le problème de la rectitude des décisions politiques

« Même en Occident, vox populi ne s'entend nécessairement pas comme vox Dei.

Pour ma part, je ne soutiens pas que le peuple a toujours raison, mais plutôt qu'il a le droit de se tromper »³⁶⁵.

GIOVANNI SARTORI

Avant d'aborder le délicat problème de savoir si les majorités décident mieux que les individus, il convient de mettre au clair si, en matière politique, il est censé de parler d'actions objectivement correctes. Tout indique que non. Vouloir définir *a*

³⁶⁴ V. PAZÉ, *En nombre del pueblo. El problema democrático, op. cit.*, p. 95.

³⁶⁵ « Even in the West, vox populi is not necessarily understood as vox Dei. And I for one hold not that the people are always right but that the people have the right to be mistaken » (G. SARTORI, *How Far Can Free Government Travel?*, *Journal of Democracy*, 6, n° 3 (1995), p. 109).

priori quelle est la décision politiquement « correcte » suppose d'adopter un schéma d'interprétation du phénomène politique qui n'a pas pitié de sa nature. Cela du fait que la rationalité et l'efficacité des décisions politiques se trouvent limitées par des facteurs de *risque, d'incertitude et de compensation*³⁶⁶.

Le *risque* consiste dans le fait que la plupart des décisions politiques impliquent de choisir entre des alternatives dont les conséquences éventuelles ne sont pas sûres, mais plutôt à peine probables. Par exemple, un processus de négociation avec les acteurs armés illégaux d'un pays ayant un conflit interne vieux de plus d'un demi-siècle, comme c'est le cas de la Colombie, implique un risque d'échec à n'importe quel moment du fait de multiples facteurs contingents (comme par exemple l'équilibre militaire de la guerre, l'inépuisable combustible économique que fournit le narcotrafic aux groupes armés illégaux, l'appui des forces militaires, l'état du voisinage en termes diplomatiques, la popularité du président, en particulier dans des contextes de réélection et où ses intérêts électoraux sont prioritaires, ou encore la pression de l'opinion publique et celle de l'opposition), comme cela est déjà arrivé dans certains épisodes de l'histoire colombienne où plusieurs présidents ont tenté de signer la paix sans y parvenir. Ceci ne veut cependant pas dire que c'est une « erreur » que de s'efforcer d'obtenir la paix, dont la recherche est en outre une obligation constitutionnelle de tout chef d'État en Colombie.

L'*incertitude* qui entoure les décisions politiques, concerne les nombreuses hypothèses dans lesquelles il est simplement impossible de prévoir rationnellement leurs résultats, car il n'existe aucune façon de calculer *a priori* les probabilités de succès d'une politique, du fait qu'on n'a pas toutes les informations nécessaires pour y parvenir. Il faudrait ajouter à cela le problème de la *contingence* que représentent des faits imprévisibles (les crises économiques, les guerres, les catastrophes naturelles, entre autres) qui peuvent altérer profondément les effets escomptés de l'adoption d'une politique. Dans ces cas-là, il s'agit souvent de décisions réellement prises « à l'aveuglette », mais qui ne peuvent pas être évitées en raison de leur urgence.

³⁶⁶ R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, op. cit., p.75.

Pensons par exemple aux politiques d'assistance adoptées par les États latino-américains pour lutter contre la pauvreté extrême. Du fait des limitations budgétaires, les pays en voie de développement, incapables de financer un véritable État-providence de style européen, ont mis en place, au cours des deux dernières décennies un modèle propre de redistribution ciblée du revenu afin de faire face à la misère. Pour ce faire, la région latino-américaine a standardisé, comme on la vu dans la *Première Partie*, l'utilisation de « programmes de transfert monétaire conditionné » (PTC) en faveur des secteurs économiquement les plus faibles de la population, un type de politique qui, en principe, pourrait avoir des effets adverses tels que la création de cercles vicieux d'appauvrissement ou des « pièges de pauvreté »³⁶⁷. Cependant, grâce à la bonne conception de ces politiques (en particulier le fait de conditionner les paiements à la réalisation d'actions en faveur de la formation de capital humain et de l'accès au marché du travail), les évaluations empiriques ont montré que ces programmes produisent de vrais progrès en matière d'emploi des individus bénéficiaires des subventions³⁶⁸. Comme nous pouvons le voir, l'incertitude initiale sur les effets de certaines politiques peut être levée *a posteriori* afin de mettre en évidence un impact positif, aussi bien direct qu'indirect et même totalement inattendu. Mais il est *a priori* impossible de savoir si la politique en la matière fonctionnera comme prévu, sans l'avoir testée.

Pour terminer, la *compensation* implique que les politiques publiques sont rarement optimales en matière d'efficacité, car elles supposent le sacrifice de quelques objectifs en faveur d'autres. Comme exemples classiques à ce sujet, il y a les politiques de redistribution qui limitent la liberté et vice-versa (le fait d'augmenter les impôts pour financer plus d'égalité affecte nécessairement la rentabilité de l'activité économique en question), les salaires élevés contre la compétitivité internationale, l'épargne contre la consommation, les bénéfices à court terme contre ceux à long terme, parmi d'autres dilemmes typiques des États modernes.

³⁶⁷ L'idée exprimée par ce que l'on appelle "2^e piège de la pauvreté" c'est le risque que, si on paie les personnes parce qu'elles prouvent qu'elles sont pauvres, il est probable que le nombre de pauvres finisse par se multiplier du fait que les allocations découragent l'envie de travailler.

³⁶⁸ A. REBOSSIO, Estudios descartando el mito de que los subsidios fomentan la vagancia, *op. cit.*

Section 3. Les majorités ne prennent pas de meilleures décisions que les individus

« Il ne faut pas confondre la vérité avec l'opinion de la majorité ».

JEAN COCTEAU

La fausse idée la plus enracinée dans l'imaginaire démocratique traditionnel, c'est que l'appui majoritaire d'un électorat à n'importe quel homme politique, aussi bien pour l'élire pour la première fois que pour le réélire, est dû au fait que le candidat est « le meilleur » dans l'éventail électoral ou qu'il s'est « bien débrouillé » pendant son précédent mandat. Les mécanismes les plus rudimentaires du conditionnement social (la famille, l'école, les universités et les médias) se chargent assez tôt de cultiver le kit de croyances qui facilitent l'exercice de la domination démocratique, essentiellement parce « qu'il y a une présomption de sagesse dans les décisions d'un gouvernement démocratique »³⁶⁹. Comme si les groupes décidaient et choisissaient nécessairement mieux que les individus. Cependant, il n'y a rien de plus éloigné de la réalité.

Parallèlement, il existe une littérature critique qui met en garde contre les dangers de la pensée des masses. Depuis le classique de GUSTAVE LE BON sur la « psychologie des foules »³⁷⁰, qui a décrit la personne soumise par la multitude comme un « hypnotisé », dont les caractères principaux sont l'effacement de la personnalité consciente et la prédominance de la personnalité inconsciente, l'orientation par voie de suggestion et de contagion des sentiments et des idées dans la même direction, la tendance à transformer immédiatement les idées suggérées en actes, en somme, un état où l'individu n'est plus lui-même mais devient « un automate qui n'est plus guidé par sa volonté ». En passant par l'essai d'ELIAS CANETTI, intitulé *Masse et pouvoir*³⁷¹, où le prix Nobel bulgare – qui a écrit en allemand – a proposé une typologie des masses (qui peuvent être, suivant l'humeur,

³⁶⁹ J. GALBRAITH, *La anatomía del poder*, op. cit., p. 54.

³⁷⁰ G. LE BON, *Psychologie des foules*, Édition publiée par Félix Alcan (1905), 1895.

³⁷¹ E. CANETTI, *Masa y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

de harcèlement, de fuite, d'interdiction, d'inversion et à caractère festif), leurs caractéristiques générales (la masse « veut toujours grandir », dans son intérieur « règne l'égalité », « elle aime la densité » et elle a besoin d'une direction) et il a dévoilé les stratégies de manipulation des gouvernements à leur égard. Également par le livre d'ORTEGA Y GASSET *La rébellion des masses*³⁷², avec sa radiographie de « l'homme-masse », qui était essentiellement un individu « européenisé » (dans un sens négatif) et abruti par l'uniformité que supposait son appartenance au groupe homogène de « la civilisation européenne », « le vide de sa propre destinée », hautement conforme à sa condition sociale et dépourvu d'une pensée autonome. Jusqu'à parvenir à des études modernes sur la « pensée de groupe » (*Group think*), théorisée par IRVING JANIS³⁷³ à partir de la psychologie politique, qui a mis en évidence la dynamique d'aliénation de l'individu que produit sa qualité de *membre du groupe* quand il parvient à le valoriser (et le fait d'y appartenir) plus que toute autre chose, en menant à des décisions erronées de politique extérieure et à de véritables « fiascos » en matière de politiques publiques. Dans ces contextes de pression collective, les membres ont tendance à chercher l'unanimité rapide et sans douleur pour les questions auxquelles le groupe doit faire face, à supprimer les doutes personnels afin de préserver la bonne ambiance du club, à réduire au silence ceux qui sont en désaccord et à suivre à la lettre les suggestions du leader du groupe. Pour leur part, les membres partagent une ferme croyance en la moralité inhérente au groupe, avec une image décidément mauvaise de ses opposants, ce qui mène à « une vision faussée de la réalité, à un optimisme excessif qui produit des politiques pressées et imprudentes, et à une négligence des questions éthiques »³⁷⁴. Toutes ces déficiences du raisonnement combinées, transforment le groupe politique en un conglomérat particulièrement vulnérable pour encourager et développer des projets qui, avec le temps, s'avèrent de véritables bourdes de politique publique.

Malgré la grande quantité de littérature pessimiste sur la sagesse des masses, il y a une distorsion analytique typique des courants maximalistes qui est la croyance en

³⁷² J. ORTEGA Y GASSET, *La rebelión de las masas*, Edición digital, 1929.

³⁷³ I. JANIS, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton, Mifflin, 1972.

³⁷⁴ P. HART, Irving L. Janis' Victims of Groupthink, *Political Psychology*, 12, n° 2 (1991), p. 247.

l'augmentation de la rationalité et de la correction qu'auraient les décisions qui émanent de la méthode démocratique, en particulier celles qui sont prises par des quantités massives de personnes. Plus il y a de participants à une discussion, meilleure sera la décision (la probabilité de faire le meilleur choix est plus élevée), selon le « Théorème du Jury » défendu par CONDORCET³⁷⁵, une proposition logique qui ne résiste cependant pas à la vérification pratique et sur laquelle nous reviendrons plus tard.

En réalité, il n'existe aucune évidence qui prouve que la démocratie ait une valeur épistémique. C'est-à-dire que, dans des processus de prise de décisions politiques, l'agrégation des volontés individuelles se traduit par la formation d'une volonté collective rationnellement supérieure, surtout du fait de l'*erreur systématique* que commettent d'habitude les citoyens à cause de leur ignorance, de la réaffirmation de lieux communs viciés dans des domaines très complexes³⁷⁶ et d'un vaste catalogue de biais cognitifs dont souffrent tous les gens au moment de prendre leur décisions³⁷⁷. Cependant, il s'agit d'une croyance – « pathétique » pour certains³⁷⁸ – qui est toujours en vigueur dans des travaux récents sur « l'intelligence collective »³⁷⁹ et sur la « sagesse des multitudes » en vertu de laquelle, « dans des circonstances correctes,

³⁷⁵ M. DE CONDORCET, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, Imprimerie Royale, 1785.

³⁷⁶ B. CAPLAN, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, *op. cit.*, loc. 236-392. L'auteur démontre que « le miracle de l'agrégation des volontés » chez l'électeur moyen est en réalité une somme catastrophique de croyances non fondées sur de fausses solutions à des problèmes qu'il ne comprend pas parce qu'il ne les a pas étudiés en profondeur.

³⁷⁷ J. RUBIO, Tu voto no es tan racional como crees: así influyen los sesgos, *Verne*, 21 juin 2016.

³⁷⁸ « La démocratie est une croyance pathétique en la sagesse collective de l'ignorance individuelle », selon H. L. MENCKEN (cité par B. CAPLAN *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, *op. cit.*, loc. 283).

³⁷⁹ HÉLÈNE LANDEMORE, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

les groupes sont extraordinairement intelligents et souvent plus intelligents que les personnes les plus intelligentes qui en font partie »³⁸⁰.

Cependant, l'hypothèse de SUROWIECKI sur la sagesse augmentée des groupes s'applique uniquement à trois types spécifiques de problèmes. D'abord, les *défis cognitifs*, dans lesquels ils tentent tous de trouver une réponse définitive qui existe à l'avance et qui est aisément identifiable. L'exemple typique à cet égard, c'est l'émission-concours de télévision « Qui veut devenir milliardaire », dans lequel deux des « jokers » dont dispose le participant impliquent d'autres personnes dans la recherche de la réponse correcte. Selon les données analysées, tandis que « l'appel à un ami », qui est supposé être un *expert* en la matière et qui a été sélectionné au préalable par le participant, a un taux de succès de 65%, la « question au public », composé par un groupe hétérogène de personnes qui sont présentes à l'émission mais qui ne connaissent pas particulièrement un sujet quelconque, obtient une efficacité supérieure qui atteint 91%. Ce contraste démontrerait que plus il y a de personnes qui interviennent dans la solution d'un problème cognitif, plus il est facile de le résoudre, bien qu'il ne s'agisse pas de spécialistes en la matière.

L'interprétation précédente est de toute évidence incomplète concernant ce phénomène. Si le public « devine davantage », ce n'est pas parce qu'il est particulièrement instruit ou qu'il est spécialement « intelligent », mais plutôt parce que la probabilité que quelqu'un connaisse la réponse augmente en fonction du nombre de personnes. Il faut souligner que le public qui est consulté afin d'aider le participant, est prévenu au préalable qu'il ne doit pas répondre (grâce à un dispositif électronique prévu à cet effet) sauf s'il connaît avec certitude la réponse correcte. Quand cette règle est respectée par le public, la tendance à l'erreur systématique provoquée par l'ignorance est neutralisée, alors qu'augmente en fonction de leur nombre la probabilité que certaines personnes connaissent la réponse correcte. Autrement dit, la seule chose qui fait que cette « aide collective » fonctionne, c'est que les participants respectent l'instruction de s'abstenir de donner leur avis au cas où ils ne connaissent pas la réponse. Cependant, il n'en va pas toujours ainsi. Lorsque

³⁸⁰ J. SUROWIECKI, *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies, and Nations*, New York, Anchor Books, 2005, loc. 72.

les membres du public décident de « donner leur avis sans savoir », le résultat est le suivant³⁸¹:

Graphique 4
La « sagesse des multitudes »



Ensuite, la *sagesse des multitudes* fonctionne aussi pour résoudre des *défis de coordination* dans lesquels les membres du groupe cherchent à synchroniser leurs comportements individuels entre eux, en étant conscients que tous les autres tentent de faire la même chose. Les marchés économiques, les passagers d'un métro et les étudiants universitaires en quête d'une soirée sont des exemples illustratifs de cette idée qui explique le succès collectif dans des situations typiques, comme par exemple : que des acheteurs et des vendeurs se retrouvent et fassent des affaires à un prix juste, que les grandes entreprises parviennent à coordonner leurs opérations extrêmement complexes et qu'il soit possible de conduire de manière sûre dans la circulation la plus dense. L'application pour tablettes et téléphones intelligents *Waze*, qui informe sur l'état du trafic à l'aide d'une carte interactive, est un bon exemple du succès de l'intelligence collective pour résoudre des problèmes de coordination. Grâce à ce logiciel, qui se nourrit des informations fournies en temps réel par des conducteurs et des passagers – qui sont les mêmes usagers qui profitent de cette technologie – sur les aléas de la circulation (embouteillages, bouchons, blocages,

³⁸¹ Traduction de la question sur le *Graphique 4* : « Si les cotés d'un carré mesurent 3 centimètres, quelle sera sa surface en centimètres carrés ? ».

accidents, obstacles et même présence de policiers et de radars), le temps que les personnes passent dans leurs voitures a diminué en moyenne de 15%. Cela signifie que pour chaque tranche de 30 minutes de trajet, l'utilisateur réduit de plus de cinq minutes le temps de déplacement car *Waze* calcule avec précision les chemins les plus rapides en fonction de la rétro-alimentation qu'il reçoit de ses propres bénéficiaires³⁸².

Troisièmement, l'intelligence collective agit pour résoudre des *problèmes de coopération*, c'est-à-dire ceux qui impliquent le défi de faire travailler, en fonction d'un objectif commun, des individus qui en principe et considérés de manière isolée, devraient œuvrer en faveur de leur intérêt personnel et se méfier les uns des autres. Le fait de payer des impôts, de contribuer à réduire la pollution environnementale et de parvenir à un accord sur le montant du *salaires raisonnables* constituent des paradigmes de ce type de défis. Deux attaquants d'une équipe de football qui, au lieu de rivaliser entre eux afin de briller individuellement en marquant le plus de buts possibles, préfèrent effectuer les passes nécessaires afin de marquer le but et par conséquent d'assurer la victoire de leur équipe, sont un autre exemple clair du défi de coopération relevé avec succès par le groupe.

Face à ces trois types de problèmes, ce qu'on appelle le « modèle collaboratif », capable de produire une « intelligence collective » supérieure, fonctionnerait. Tout cela en partant du principe complémentaire que les meilleures décisions collectives sont le résultat du désaccord et de la discussion et non du consensus et du compromis, raison pour laquelle *l'indépendance* et la *diversité* de leurs membres sont les conditions des groupes les plus intelligents, selon SUROWIECKI. Cependant, comme nous le verrons ci-après (*Section 4*), dans les processus politiques électoraux et délibératifs, les décisions obéissent en général à des intérêts particularistes qui entrent en collision entre eux, raison pour laquelle cela n'a même pas de sens de parler de décisions « correctes » en termes absolus, parce qu'il n'existe que des préférences citoyennes cohérentes avec des positions sociales spécifiques. C'est la raison du besoin historique de la règle de la majorité afin que le processus décisionnel démocratique soit efficace.

³⁸² Voir « Waze permet-il vraiment de gagner du temps? », *Revue Semana*, 3 juin 2015.

Mais revenons au *Théorème du Jury de Condorcet* (TJC), qui a fait carrière depuis sa publication en 1785 comme principale composante logique de la démocratie en tant que mécanisme « supérieur » de prise de décisions collectives. Cette proposition soutient que la probabilité qu'un ensemble de personnes parvienne à une décision correcte augmente en fonction du nombre d'individus qui la prennent.

Or, les *théorèmes* sont des vérités logiques qui ne se vérifient que dans des conditions idéales, car ils considèrent vraies certaines prémisses ou *axiomes* afin que leurs déductions puissent se tenir. Mais ces prémisses, confrontées à la réalité, peuvent s'avérer fausses parce que la vérité logico-abstraite ne coïncide pas toujours avec la vérité empirique. Autrement dit, les théorèmes appartiennent à ce que SARTORI (2006) appelle le *niveau supra-empirique de la vérité*, qui se caractérise par une utilisation « ultra-représentative » du langage et qui englobe uniquement « la sphère de ce qui est intelligible, non sujette aux contradictions des faits »³⁸³. C'est pourquoi, en reprenant la fameuse phrase de MARX, il ne convient pas de remplacer « la logique des choses par les choses de la logique ». Par conséquent, le TJC serait vérifié uniquement si était réalisé l'axiome selon lequel *les individus sont plus enclins à voter pour la décision correcte que pour la décision erronée* pour chaque problème qui leur est posé, c'est-à-dire, s'il existe une parfaite cohérence entre ce qui est objectivement plus approprié pour les personnes et les décisions qu'elles prennent.

Cependant, plusieurs inconsistances pratiques surgissent de la présentation de ce présupposé logique. Premièrement, l'expérience montre que les individus ne tendent pas plus à bien deviner qu'à se tromper, fondamentalement pour deux raisons : la première du fait de l'absence de toute l'information nécessaire pour prendre des décisions correctes, car bien que ces décisions puissent même être *rationnelles* du fait de l'information limitée dont on dispose, ce n'est pas pour cela que ce sont les meilleures ; et la seconde, du fait que les limites du coefficient intellectuel des êtres humains qui, ajoutées au manque de préparation technique spécialisée pour chaque type spécifique de défi intellectuel et la généralisation de biais cognitifs, deviennent des déficiences structurelles qui aboutissent à l'incapacité

³⁸³ G. SARTORI, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Mexico, FCE, 2006, p. 40.

de comprendre des problématiques extrêmement complexes et *a fortiori* de trouver les décisions adéquates. « L'électeur rationnel » est, en définitive, un mythe³⁸⁴.

Bien au contraire, l'*ignorance politique* généralisée du citoyen moyen est alarmante et, par conséquent, fausse la rationalité du processus démocratique aussi bien au moment d'élire les dirigeants que d'évaluer leur gestion en vue de les réélire. Un sondage réalisé par Zogby en 2006 a trouvé que seulement 42% des Américains pouvaient citer les trois branches du gouvernement fédéral : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Un autre sondage de la même année a montré que seulement 28% pouvait citer deux ou plus sur les cinq droits garantis par le Premier Amendement de la Constitution des États-Unis³⁸⁵. En Colombie, une étude de *Corpovisionarios* réalisée en 2010 a révélé que, parmi ceux qui ont voté pour le Sénat en 2006, 80% ne se souvenaient pas pour qui ils avaient voté, tandis que pour la Chambre des Représentants seulement 19% se sont souvenus pour qui ils avaient voté (même si parmi ceux qui avaient déclaré se souvenir de leur candidat, beaucoup ne se rappelaient pas son nom). Par ailleurs, 82% de ceux qui ont voté pour le Sénat et 84% pour la Chambre des Représentants, ont reconnu n'avoir suivi aucun des débats ou des projets de loi présentés par le congressiste de leur choix³⁸⁶. Plus récemment, la *Troisième Mesure de Capital Social* en Colombie³⁸⁷ a trouvé que seulement 23.5% des Colombiens se souviennent du candidat pour lequel ils ont voté pour le Sénat en 2010, tandis que seulement 16% déclarent savoir si leur candidat a été élu. Il n'est alors pas surprenant que 41% des Colombiens déclarent ne se sentir représentés par aucun des corps législatifs (Conseil Local d'Administration, Conseil Municipal, Assemblée Départementale, Chambre des Représentants et Sénat), et ce pourcentage de personnes insatisfaites a augmenté considérablement par rapport à la dernière mesure faite en 2005, quand il était de 28%.

³⁸⁴ B. CAPLAN *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, *op. cit.*

³⁸⁵ I. SOMIN, *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*, *op. cit.*, p. 18-19.

³⁸⁶ « Très peu de gens en Colombie se souviennent pour qui ils ont voté », *El Tiempo*, 18 février 2010.

³⁸⁷ D. HURTADO *et al.*, *Las vicisitudes del capital social de Colombia*, Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2013, p. 248-251.

L'on se demande, cependant, si l'ignorance politique généralisée entre les citoyens est « rationnelle »³⁸⁸ dans la mesure où elle répond à un système négatif d'encouragements, car pour l'électeur il n'est pas rentable d'investir du temps à s'instruire pour la prise d'une décision collective dans laquelle son opinion, exprimée à travers le suffrage, n'aura pratiquement aucune influence sur le résultat final du fait de l'énorme masse d'électeurs. Autrement dit, selon la *théorie de l'élection rationnelle*, comme le vote d'un individu n'est pas *décisif* quand il s'agit d'électorats qui se comptent par millions d'individus, il est rationnel – au moins en termes économiques – qu'il ne s'efforce pas pour que son choix soit le mieux informé possible³⁸⁹.

À partir de cette perspective, la proposition de SOMIN³⁹⁰ est d'approfondir la décentralisation afin de multiplier l'offre des gouvernements locaux, de telle sorte que les électeurs puissent décider sous quelle « juridiction » ils vont vivre, en allant dans leur secteur de préférence en fonction des politiques publiques qui y sont adoptées (par ex. impôts faibles, marchés ouverts, qualité des services publics, etc.), comme ils le font au moment d'acheter un produit de consommation, c'est-à-dire, en sachant qu'une erreur de décision a une influence directe sur le résultat final et qui les affecte directement. SOMIN propose alors le transit de la méthodologie massive de l'urne électorale (*Ballot Box*), dans laquelle le citoyen n'a pas d'autre alternative que celle qu'impose l'énorme gouvernement national, vers ce qu'on appelle le « vote avec les pieds » (*Foot Voting*) dans des expériences de micro-gouvernement où le vote individuel a davantage de poids, et qui devraient s'accompagner de la diminution des coûts de déplacement afin de faciliter la migration non seulement au niveau interne mais même au niveau international.

³⁸⁸ À l'encontre de l'idée selon laquelle cette ignorance puisse être rationnelle, parce que les électeurs n'en sont pas conscients, voir J. FRIEDMAN, Ignorance, Yes. Rational, No, *Cato Unbound: A Journal of Debate*, 18 octobre 2013.

³⁸⁹ Pour une problématisation exhaustive de cet argument et pour la « décisivité » du vote en tant qu'élément de prédiction du comportement électoral, voir BLAIS, 2000

³⁹⁰ Cf. I. SOMIN, *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*, *op. cit.* et I. SOMIN, Foot Voting, Federalism, and Political Freedom, *George Mason Law & Economics Research Paper*, n° 12-68, 2012.

Une analyse plus approfondie du TJC indique en outre que les électorats ne sont pas comparables aux jurys dans les jugements qu'ils prononcent. Pour commencer, le théorème est applicable uniquement à des problèmes réductibles à deux solutions possibles car, comme CONDORCET lui-même l'a reconnu dans le paradoxe qui porte son nom, il est très difficile de concilier les préférences individuelles lorsqu'il existe trois ou plus de résultats possibles³⁹¹. Tandis que le jury affronte un problème qui n'a qu'une seule réponse correcte pour tous ses membres, les électeurs affrontent différentes alternatives qui ne peuvent pas être « correctes » en termes absolus, mais seulement être en concordance avec leurs intérêts respectifs.

Autrement dit, bien que la décision qui doit être prise par un jury sur la question de savoir si l'accusé est coupable ou innocent, admette un jugement de valeur sur sa *rectitude* sur la base des preuves disponibles, les décisions d'un électorat peuvent à peine être pondérées dans la mesure où elles obéissent à la défense d'un intérêt social spécifique face à d'autres³⁹². Ainsi, le fait d'affirmer « qu'un électeur a pris la décision correcte » ne peut pas signifier qu'il a trouvé une vérité cognitive supérieure, mais qu'il a simplement voté pour le candidat qui représente le mieux ses intérêts en tant qu'individu appartenant à un secteur spécifique de la société.

Dans cet ordre d'idées, la seule fonction sociale vérifiable des décisions majoritaires c'est de servir de mécanisme transactionnel pacifique entre des intérêts individuels opposés³⁹³, car cela n'a pas de sens de parler de décisions démocratiques « correctes » ou « incorrectes » vu que la démocratie n'est pas en conditions de garantir une valeur de vérité ou de correction intrinsèquement supérieure à celle de n'importe quel autre type de décision. Il en est ainsi parce que les résultats d'un vote ne peuvent être catalogués comme *bons* ou *mauvais* en fonction du nombre d'électeurs. Concernant le dénouement d'une compétition électorale on peut tout juste affirmer qu'il est celui voulu par le plus grand nombre de personnes, ce qui dans la dialectique démocratique doit être

³⁹¹ Pour une preuve du contraire (selon les auteurs) voir LIST, CHRISTIAN et ROBERT GOODIN, *Epistemic democracy : generalizing the Condorcet Jury Theorem*, *op. cit.*

³⁹² A. PRZEWORSKI, J. ORTEGA et S. GORDON, *Una defensa de la concepción minimalista de la democracia*, *op. cit.*, p. 11-20.

³⁹³ H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, *op. cit.*

suffisant. Prétendre utiliser la règle de la majorité comme méthode pour savoir si une préférence ou une affirmation est vraie ou fausse est donc une attitude absurde.

Dans la typologie de BENTHAM, les sophismes politiques peuvent être d'autorité, dilatoires et de confusion. Les *sophismes d'autorité* sont ceux qui évitent l'examen de la question de fond en mettant un préjugé à la place d'un raisonnement. Une variante commune du sophisme d'autorité utilisée dans les assemblées parlementaires est celle qui se fonde sur la généralité, qui considère « le nombre de ceux qui maintiennent une opinion comme étant une marque de sa vérité »³⁹⁴ et qui trouve son expression maximale dans l'adage – qui est en plus un double mensonge puisqu'aucune des prétendues « voix » n'existe en termes empiriques – *vox populi vox Dei*. Par conséquent, depuis la théorie de l'argumentation, le fait d'affirmer que le processus décisionnel propre à la démocratie, grâce à l'utilisation de la règle de la majorité, conduit à des décisions correctes ou avec un degré plus élevé de vérité, constitue tout juste un type spécifique de sophisme d'autorité. Cet artifice argumentatif est connu aussi sous le nom de *falacia ad populum*, selon lequel on conclut que toute proposition est certaine si beaucoup de gens ou la plupart d'entre eux y croient. « Si beaucoup croient que c'est comme ça, alors c'est comme ça » est la manière générale dont s'habille cette tromperie dont l'usage est universalisé non seulement dans le discours démocratique mais aussi en marketing (« la marque X est leader aux États-Unis, donc tu devrais acheter des produits de cette marque », ou « Cent millions de fans ne peuvent pas se tromper sur la qualité de la musique de JUSTIN BIEBER ») et pour les religions (« la majorité des gens qui habitent cette planète croit en un dieu quelconque, sans se connaître entre eux. Cela ne peut pas être une simple coïncidence, par conséquent Dieu existe »).

Disons-le plus brutalement : non seulement en termes rationnels un dictateur particulièrement intelligent serait en mesure de prendre de meilleures décisions qu'une assemblée populaire d'idiots, mais les intérêts au bénéfice desquels ces décisions sont prises sont aléatoires dans le sens où aussi bien le dictateur pourrait agir d'une manière altruiste s'il le voulait³⁹⁵, que les membres des assemblées *tendent*

³⁹⁴ J. BENTHAM, *Tratado de los sofismas políticos*, Barcelona, El Aleph Editores, 2000, p. 10.

³⁹⁵ L'énigme des dictateurs qui obtiennent de bons résultats économiques est balayée par ADAM PRZEWORSKI dans les termes suivants : « Mon impression actuelle, c'est que les dictateurs développementistes sont ceux qui ont aimé leur mère » (interview de G. MUNCK,

à se comporter d'une manière égoïste selon leurs intérêts personnels, comme le font d'habitude tous les hommes politiques professionnels (et en général toutes les personnes). GÓMEZ DÁVILA (2005), l'un des critiques les plus sévères de la démocratie, a ridiculisé avec une ironie acerbe la fausse croyance selon laquelle plus de personnes décident mieux: « Plus graves seront les problèmes, plus grand sera le nombre d'incapables auxquels la démocratie fait appel pour les résoudre »³⁹⁶.

Section 4. L'égoïsme des élus, l'irrationalité des électeurs et la propagande annulent la représentation

« En politique il s'agit d'abord d'atteindre et de conserver le pouvoir politique. Il ne s'agit pas du bien-être général de "Nous, le peuple" »³⁹⁷

BRUNO DE MESQUITA et ALASTAIR SMITH

Les démocrates maximalistes défendent implicitement une vision *altruiste* de l'exercice de la politique professionnelle, nécessaire sans doute pour soutenir leur version idéale de la représentation démocratique, étrangère aux vices imposés par la pratique et dans laquelle les fonctionnaires élus au vote populaire encouragent de manière congruente les intérêts des citoyens qui ont voté pour eux. Cependant, la question de la priorité des intérêts privés des titulaires de la représentation démocratique (les élus par vote populaire, mais à plus forte raison les bureaucrates nommés) a été examinée en profondeur³⁹⁸ et elle répond dans la vie réelle à la dynamique de la théorie des jeux, à l'intention d'obtenir le plus grand bénéfice privé en termes de maintien de la position de pouvoir et de piocher dans les revenus de

Interview with Adam Przeworski: Capitalism, Democracy and Science, New York, 24 février 2003, p. 40).

³⁹⁶ N. GÓMEZ, *Escolios a un texto implícito. Obra completa, op. cit.*

³⁹⁷ « First, politics is about getting and keeping political power. It is not about the general welfare of "We, the people" » (B. DE MESQUITA et A. SMITH, *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, New York, Public Affairs, 2012).

³⁹⁸ *Ibid.*

l'État³⁹⁹. Les hommes politiques professionnels ne sont pas des « êtres immaculés » qui travaillent au profit de « l'intérêt général » (dont le contenu, ainsi que nous l'avons vu dans la *Section 2* du *Chapitre 3*, est impossible à établir rationnellement de manière univoque) ou de leurs « représentés », mais ils sont fondamentalement des entrepreneurs (*rent-seekers*) qui exploitent l'une des affaires les plus rentables, la politique⁴⁰⁰.

Les conséquences de cette pré-condition psychologique égoïste pour la théorie de la représentation démocratique sont dramatiques : les « représentants » supposés des citoyens se représentent en réalité d'abord eux-mêmes et ils représentent uniquement de manière subsidiaire l'électorat, en fonction des risques de sanction qui menacent leur maintien au pouvoir⁴⁰¹.

La représentation est aussi affectée par les *fonctions réelles du suffrage*. La *fonction prospective du vote* ne se matérialise pas parce que l'électeur est structurellement incapable de discerner quel candidat le représenterait le mieux, du fait qu'il ne possède pas l'information parfaite qui lui permette de choisir avec certitude la plateforme politique dont la mise en œuvre lui garantirait le maximum de bien-être, et qu'il n'a pas non plus le contrôle sur les *conditions externes* (crises économiques, guerres, catastrophes naturelles, etc.) qui pourraient altérer, pendant son exercice la pertinence du mandat initialement choisi⁴⁰².

En outre, les « changements de politique » du dirigeant, même justifiés,

³⁹⁹ Cf. A. DOWNS, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, *The Journal of Political Economy*, 65, n° 2 (1957) et A. DOWNS, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.

⁴⁰⁰ Pour vraiment bien comprendre la politique, il faut l'analyser aussi comme un phénomène économique. C'est un « business » où l'on trouve toutes sortes de professionnels ou « d'entrepreneurs », depuis les plus scrupuleux jusqu'aux plus menteurs, dans un large éventail où tous, cependant, cherchent leur bénéfice personnel (essentiellement gagner beaucoup d'argent et accumuler plus de pouvoir et de prestige) avant toute autre chose.

⁴⁰¹ A. PRZEWSKI, J. ORTEGA et S. GORDON, *Una defensa de la concepción minimalista de la democracia*, *op. cit.*

⁴⁰² A. PRZEWSKI *et al.*, *Elections and Representation, in Democracy, Accountability, and Representation* (Dir. A. PRZEWSKI, S. STOKES et B. MANIN), New York, Cambridge University Press, 1999.

impliquent une déviation du mandat qui annule la représentation. Le *mandat impératif des élus*, comme nous le verrons plus loin en détail (*Section 5*), n'existe pas. Mais le problème de fond c'est qu'au cas où il existerait, il deviendrait une camisole de force néfaste pour les dirigeants, qui pourrait entraver leur gestion si un changement de politique s'avérait rationnel et pertinent pour la collectivité, à cause de chocs externes qui rendraient inappropriées les politiques initialement proposées. C'est pourquoi toute proposition de rationalisation du mécanisme de représentation démocratique doit prendre en considération le fait que les extrêmes ne constituent pas des alternatives réalistes : un mandat totalement impératif annulerait même toute possibilité de délibération dans les assemblées car, si les représentants sont pieds et poings liés, ils ne peuvent pas transformer leurs idées grâce à l'argumentation⁴⁰³ ; alors qu'un mandat entièrement libre, comme celui qui existe dans la plupart de nos démocraties, semble être une mascarade vis-à-vis de l'électeur. Nous approfondirons ce point dans le chapitre suivant, en faisant appel à la *typologie graduée* du mandat proposée par REY⁴⁰⁴.

Le phénomène des « pseudo-identités politiques »⁴⁰⁵ est la preuve la plus catégorique du vide de contenu que peut arriver à présenter la *représentation démocratique*, comme conséquence de l'irrationalité aussi bien de la militance des partis que du vote. Les *pseudo-identités politiques*, « fabriquées » en grande partie par les partis et par d'autres organisations, par exemple les religions, vont souvent à l'encontre des besoins et des intérêts les plus évidents qui seraient exprimés par leurs adeptes s'ils étaient laissés à leur sort. Des millions de personnes votent pour des candidats à des postes soumis à l'élection populaire, qui représentent des intérêts opposés à ceux qui leur conviendraient du fait de leur condition sociale : des homosexuels qui appuient des partis conservateurs ou à ascendance chrétienne qui les discriminent, des femmes qui votent pour des groupes politiques machistes, des travailleurs en condition de précarité sociale avec des idéologies de droite, des classes moyennes qui encouragent des programmes politiques de démontage de l'État-

⁴⁰³ E. BURKE, *Textos políticos*, Mexico, FCE, 1942, p. 311-314.

⁴⁰⁴ F. REY, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*, Bogotá, Ibáñez, 2014.

⁴⁰⁵ S. STOKES, *Pathologies of Deliberation*, in *Deliberative Democracy* (Dir. J. ELSTER), Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 123-139.

providence, parmi d'autres incongruités, sont des tendances électorales présentes dans presque toutes les démocraties.

Pour sa part, la *fonction rétrospective* du vote n'a pas non plus l'effet de sanction des mauvaises gestions que l'on pourrait attendre, puisque le « rendement électoral des comptes » qui est souhaité ne se produit pas de la manière attendue. De mauvais gouvernements obtiennent sans difficultés la réélection et de bons gestionnaires peuvent aussi la perdre. L'explication est à nouveau que les électeurs ne sont pas correctement informés, ils ignorent en réalité si les politiques ont été bonnes ou mauvaises, ils ont rarement accès à des indicateurs objectifs de gestion, et le filtre médiatique en tant que principal canal de formation de l'opinion publique aggrave le déficit d'information car il répond à des intérêts privés. Les conditions juridiques précaires de l'exercice de la représentation démocratique, qui n'implique pas un *mandat impératif* pour l'élu et qui ne s'accompagne pas de mécanismes de contrôle de la part des supposés « représentés », augmentent aussi le déficit de représentativité : les électeurs manquent d'outils institutionnels efficaces pour faire valoir les promesses de leurs prétendus « représentants » (*voir* la section suivante).

La sagesse conventionnelle indique que les décisions démocratiques obéissent à une *séquence causale* dans laquelle les préférences des citoyens induisent l'élection d'hommes politiques qui les représentent, grâce à l'encouragement de propositions qui se traduisent plus tard par l'adoption de politiques publiques cohérentes avec les désirs des électeurs. Bien que cette succession causale idéale puisse avoir parfois lieu⁴⁰⁶, le travail de STOKES (1998) sur les « pathologies de la délibération »⁴⁰⁷ montre clairement que la séquence désirable est souvent altérée par la pression de groupes d'intérêts ayant le pouvoir économique et politique suffisant pour reconfigurer le domaine de construction de l'opinion publique.

L'investissement en publicité destinée à discréditer des politiques qui jouissent au début d'une bonne réputation, grâce à la diffusion massive de faux liens de cause, conjugué au travail de lobbyistes professionnels qui font pression sur les

⁴⁰⁶ B. PAGE et R. SHAPIRO, Effects of Public Opinion on Policy, *The American Political Science Review*, 77, n° 1 (1983), p. 175-190.

⁴⁰⁷ S. STOKES, Pathologies of Deliberation, *op. cit.*

parlementaires au nom de leurs financiers, est capable de changer aussi bien la popularité des initiatives que la disposition parlementaire pour les adopter dans les assemblées délibérantes. Le corollaire de ce qui précède c'est qu'aussi bien « l'opinion publique » que la « volonté politique » sont des variables *dépendantes* en grande partie des ressources détenues par les groupes économiques et médiatiques assez puissants pour les façonner ; en résumé, les majorités et les vagues d'opinion peuvent être fabriquées.

Section 5. La représentation démocratique est une fiction juridique

« L'essence de la démocratie "représentative" - en contradiction avec son propre nom - consiste dans le fait que ce n'est pas le peuple mais le parlement qui est appelé à légiférer, en ayant la capacité d'exercer cette fonction avec une totale indépendance par rapport au premier »⁴⁰⁸.

HANS KELSEN

La raison historique pour laquelle la figure de la *représentation* a pu être consolidée comme principal mécanisme de délégation du pouvoir politique dans les démocraties contemporaines est essentiellement de type démographique. Dans l'Athènes du V^{ème} siècle avant J.-C., quand « le peuple pouvait tenir sur une place »⁴⁰⁹, le fait de promouvoir son autogouvernement direct avait du sens. Au fil du temps, la croissance de la population qui a accompagné le développement des États modernes, ainsi que l'élargissement progressif du droit de vote à une masse d'électeurs de plus en plus importante, a fait que les électors ne se comptaient plus en milliers mais en millions de personnes, et ont alors surgi aussi bien l'impossibilité empirique que *tous* se gouvernent eux-mêmes, que le besoin concomitant que seulement *quelques-uns* gouvernent « au nom des » autres après des élections périodiques.

⁴⁰⁸ H. KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Mexico, Coyoacán, 2004.

⁴⁰⁹ Expression empruntée à J. RANCIÈRE, *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 2007, p. 13.

Pour répondre à ce besoin, au cours de la période postrévolutionnaire on a recyclé l'institution juridique médiévale du mandat⁴¹⁰, qui entendait matérialiser la « représentation » des citoyens dans les assemblées délibérantes qui étaient en train de naître et deviendraient la marque insigne du nouveau paradigme de la démocratie représentative. Toutefois, sur le plan empirique cette « représentation » n'a jamais cessé d'être un artifice étant donné l'impossibilité qu'un être humain quelconque puisse incarner la volonté d'un autre. Pour cela, on aurait besoin d'un clone de la personne « représentée », un sosie moral parfait, car personne ne pourrait représenter fidèlement quelqu'un d'autre sauf si c'est lui-même, puisque la volonté humaine est inaliénable. C'est l'idée présentée par ROUSSEAU dans le *Contrat social* quand il prévient que « la volonté ne se représente point : elle est la même, ou elle est autre ; il n'y a point de milieu »⁴¹¹. C'est pourquoi, pour le Genevois, ce que l'on appelle à tort la « démocratie représentative » était un piège tendu aux citoyens : « Le peuple Anglais pense être libre, il se trompe fort ; il ne l'est que durant l'élection des membres du parlement : sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien »⁴¹².

En marge des obstacles factuels insurmontables pour toute représentation qui souhaiterait être parfaite, concernant ce qui est traditionnellement considéré comme *représentation démocratique* dans la théorie démocratique maximaliste, ses aspirations n'ont pas de soutien non plus dans la pratique. Si la *représentativité* d'un gouvernement élu démocratiquement est comprise comme son action selon les désirs ou les intérêts⁴¹³ des citoyens qu'il est supposé représenter, il est clair que la

⁴¹⁰ Selon A. REHFELD, Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy, *American Political Science Review*, 103, n° 2 (2009), l'origine du mandat remonte à l'époque de la *Magna Carta*, au début du XIII^{ème} siècle en Angleterre, lorsque les villages et les villes envoyaient auprès du Roi des mandataires qui avaient reçu des ordres de leurs concitoyens pour savoir s'ils devaient autoriser le recouvrement des impôts en faveur de la Couronne.

⁴¹¹ Livre III, Chapitre XV.

⁴¹² *Ibidem*.

⁴¹³ Les *désirs* ne coïncident pas nécessairement avec les *intérêts* de quelqu'un et c'est justement l'un des grands problèmes que pose la relation de représentation démocratique. Une personne peut désirer quelque chose qui va à l'encontre de ses intérêts comme cela se passe quand se produit le phénomène des « pseudo-identités politiques » : des électeurs qui votent pour des partis et des candidats opposés aux intérêts de leur groupe social. C'est

démocratie n'est pas en condition de la garantir. La *relation principal-agent* qui s'établit dans les démocraties modernes comme résultat de la représentation politique qui suit les élections, a deux dimensions : une première entre l'électeur et le dirigeant élu, et une deuxième entre celui-ci et le bureaucrate nommé par lui.

Il est évident que, dans le deuxième type de relation (entre l'individu élu au vote populaire et le bureaucrate nommé), le citoyen-électeur se trouve totalement exclu de la possibilité d'avoir une certaine influence, car les fonctionnaires nommés sont à peine soumis à la surveillance de leurs supérieurs hiérarchiques, de celui des organismes spécialisés de contrôle de l'État et d'autres acteurs politiques ayant une plus grande légitimité démocratique, comme c'est le cas pour les ministres et les cabinets qui sont politiquement responsables devant les assemblées populaires dans les régimes parlementaires.

Il faut aussi souligner que la majorité de l'énorme personnel de l'État est composée par des *bureaucrates*. Les postes soumis à élection populaire constituent une minorité comparativement insignifiante⁴¹⁴ face à la quantité de fonctionnaires nommés, dans le meilleur des cas sur la base de critères techniques et d'excellence (*technocratie* et *méritocratie*), mais dans le pire, selon des choix simplement clientélistes. En fin de compte, en termes de chiffres, les États contemporains sont avant tout de vastes appareils bureaucratiques, dont la sélection est fondée essentiellement sur les bonnes relations avec les détenteurs du pouvoir de nomination, plutôt que sur des critères démocratiques.

De son côté, la relation de représentation qui se noue entre l'électeur et l'élu est bien complexe du fait que les citoyens manquent de mécanismes de contrôle suffisamment forts pour exiger des prétendus « représentants » le respect des promesses de campagne. Bien que les mécanismes de contrôle de gestion et de présentation des comptes commencent à se multiplier dans le nouveau paradigme de

pourquoi la littérature spécialisée parle de modalités distinctes s'il s'agit d'un mandat de désirs ou d'un mandat d'intérêts.

⁴¹⁴ Dans le cas colombien cela ne dépasse pas 2% du total des postes publics, comme nous l'avons vu *supra* (Section 5 du Chapitre 2).

la *democratic accountability*⁴¹⁵, la possibilité de *révocation du mandat populaire* reste toujours une exception reléguée au niveau exécutif local de gestion dans les rares pays où elle existe⁴¹⁶.

Comme KELSEN⁴¹⁷ l'a indiqué assez tôt, depuis leur genèse les conditions juridiques de l'exercice de la représentation démocratique l'ont réduite au statut de simple *fiction*. D'abord, parce qu'elles ne créent pas une vraie responsabilité des fonctionnaires élus, du fait de l'absence d'un mandat impératif et de mécanismes qui permettent leur révocation en cas de non-respect du programme de gouvernement. Pour qu'il existe une véritable représentation en termes juridiques, comme c'est le cas du contrat civil et commercial du mandat, celui-ci devrait être essentiellement révocable et la gestion du mandataire devrait être limitée par les intérêts du mandant.

A partir du moment où les constitutions modernes interdisent expressément toute implication formelle du député dans les instructions de ses électeurs, et qu'elles rendent les résolutions du parlement juridiquement indépendantes de la volonté du peuple, l'affirmation que la volonté du parlement est la volonté du peuple perd tout fondement positif et elle devient une simple fiction (irréconciliable avec la réalité juridique)⁴¹⁸.

Et ensuite parce que, quand des décisions sont prises selon la règle de la majorité, et sauf si l'unanimité est obtenue, il y a toujours un secteur d'intérêts battus dont la représentation réelle se voit frustrée car elle doit se soumettre à l'option majoritaire. La critique de la pensée anarchiste nous éclaire à cet égard : comme à partir de la perspective anarchiste toute forme de coercition est « intrinsèquement mauvaise », la démocratie s'avère généralement indésirable parce que, quand il n'y pas de consensus, cela implique que la majorité s'impose sur le segment de la

⁴¹⁵ S. MAINWARING et C. WELNA, *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.

⁴¹⁶ La *révocation du mandat présidentiel* du fait du non-respect du programme de gouvernement existe seulement dans un tout petit groupe de constitutions dans le monde, la vénézuélienne (art. 72), la bolivienne, l'équatorienne et la slovaque (art. 106).

⁴¹⁷ H. KELSEN, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, Bruylant/LGDJ, 1997, p. 338-341.

⁴¹⁸ H. KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 402.

population dont les préférences ont été battues. Autrement dit, la seule démocratie acceptable en tant que réalisation complète de la liberté collective serait celle dans laquelle l'unanimité serait le fondement de toutes les décisions. Comme cela n'est pas réalisable, la proposition anarchiste est que les individus doivent appartenir uniquement à des associations à caractère volontaire⁴¹⁹.

L'absence de représentation démocratique a même été établie empiriquement en Amérique Latine. Après avoir évalué 42 élections présidentielles qui ont eu lieu dans 15 pays latino-américains entre 1982 et 1995, STOKES⁴²⁰ a trouvé que, tandis que dans 15 gouvernements les présidents ont maintenu leurs promesses de campagne concernant le modèle économique qu'ils encourageraient (de type néo-libéral ou interventionniste), dans 12 expériences de gouvernement, une fois les présidents élus, ils se sont éloignés de leurs promesses du fait de changements radicaux de politique (*policy switches*) et dans 15 autres pays les programmes de gouvernement du gagnant étaient tellement vagues qu'on n'a pas pu dire ensuite s'il avait tenu ses promesses.

En marge des circonstances et des caractéristiques personnelles⁴²¹ qui auraient pu amener ces 12 chefs d'État à s'éloigner, à tort ou à raison⁴²², des promesses faites pendant leurs campagnes, la principale explication que ces faits se soient produits est

⁴¹⁹ Toutefois, l'alternative anarchiste d'*adhésion volontaire à une association* n'est pas plus viable que l'unanimité générale des décisions que la démocratie n'est pas en mesure de garantir. La raison en est qu'en l'absence d'un appareil général de coercition, il y aura nécessairement des segments démographiques plus forts qui voudront s'imposer sur les plus faibles, et cet abus conduira à l'établissement d'un « État gangster » fondé finalement sur la coercition que cherchait à éviter l'anarchisme, mais encore plus dommageable pour la liberté parce qu'il manque de limites. Pour le développement *in extenso* de ce contre-argument, voir R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, op. cit., p. 43-51.

⁴²⁰ S. STOKES, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2001, p. 13.

⁴²¹ Beaucoup de gens pensent que les politiciens professionnels, par définition, manquent de scrupules. Des auteurs comme J. FERREJOHN, *Incumbent Performance and Electoral Control*, *Public Choice* 50 (1986), affirment que la principale cause du fait qu'il n'existe pas de représentation, c'est que, après avoir gagné les élections, les politiciens cherchent avant tout à satisfaire leur intérêt personnel. C'est pourquoi, lorsque leur intérêt particulier ne coïncide pas avec celui des citoyens, ils n'hésitent pas à s'éloigner de ce dernier.

⁴²² Pensons, par exemple, que les brusques changements de politique ne sont pas toujours dus à la mauvaise foi des politiciens, mais qu'ils peuvent souvent être motivés par des circonstances exceptionnelles qui se présentent inopinément, telles que des crises économiques, des catastrophes écologiques, des guerres, etc.

de type institutionnel, à savoir qu'ils ne sont pas obligés juridiquement de remplir leur promesses⁴²³. Dans le monde démocratique comparé, le mandat populaire concernant aussi bien l'exécutif que le législatif est essentiellement libre et, par conséquent, les représentants sont autorisés à définir son contenu comme bon leur semble. Cette marge de manœuvre illimitée est la principale cause que les désirs des électeurs passent à un second plan pendant la mandature et qu'il en soit seulement tenu compte au moment des nouvelles élections.

Puisque la dynamique actuelle des démocraties électorales ne garantit pas la représentation, l'appel de MANIN *et ál.*⁴²⁴ pour *innover* dans le domaine de la conception institutionnelle est donc très opportun. Autrement dit, le déficit de représentation n'est pas tant un témoignage contre la démocratie mais plutôt en faveur de sa réforme. Le principal argument qui a justifié le triomphe historique du mandat populaire dans sa modalité libre face au mandat impératif, a été défendu par EDMUND BURKE⁴²⁵ durant la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle. Ce conservateur irlandais s'est rendu compte que le fait que les électeurs donnent d'énormes quantités d'instructions aux représentants, annulerait toute possibilité de délibération et par conséquent de transformation de l'opinion grâce à l'échange d'idées dans les assemblées populaires, ce qui est justement leur raison d'être.

Cependant, cette approche extrême qui a prévalu après la Révolution Française a perdu de vue les positions moyennes. Il est évident que, de même que la camisole de force du mandat absolument impératif n'est pas appropriée pour le développement de la démocratie, la liberté absolue des élus annule la responsabilité de leur gestion face à l'électeur. À cet égard le travail de REY⁴²⁶ nous éclaire car il souligne avec maîtrise les nuances d'un débat qui, historiquement, est tombé dans le manichéisme

⁴²³ B. MANIN, *Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997.

⁴²⁴ B. MANIN, A. PRZEWORSKI et S. STOKES, *Elections and Representation, in Democracy, Accountability, and Representation* (Dir. A. PRZEWORSKI, S. STOKES et B. MANIN), New York, Cambridge University Press, 1999.

⁴²⁵ E. BURKE, *Textos políticos, op. cit.*

⁴²⁶ F. REY, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público, op. cit.*

de supposer qu'il n'existe pas d'options intermédiaires entre le mandat complètement libre et celui qui est entièrement impératif.

Bien au contraire, l'auteur présente une *typologie graduée du mandat populaire* qui varie fondamentalement en fonction de la possibilité de représenter soit des promesses des élus, soit des intérêts, des désirs et des instructions des électeurs (ce qui n'est pas la même chose). REY suggère en outre, avec pragmatisme, que différents types de mandat soient adoptés selon le genre de poste dont il s'agit. Pensons par exemple que, pour des postes ayant des fonctions législatives qui impliquent de débattre des problèmes dans des assemblées, un mandat trop strict deviendrait un obstacle à la délibération. Par contre, pour les postes exécutifs qui devraient impliquer au moins la proposition d'un programme de gouvernement aux électeurs, il est très logique de s'incliner davantage dans le continuum vers le caractère obligatoire du mandat. Ce n'est pas par hasard que, dans l'expérience comparée, la révocation populaire du mandat par un vote des citoyens ait été réservée jusqu'à maintenant à des postes exécutifs (en Colombie cela se fait seulement à l'encontre des maires ou des préfets).

Tableau 8. *Typologie graduée du mandat*

<i>Débat Mandat face à Indépendance</i>	<i>Type de mandat</i>	<i>Type de Représentation</i>	<i>Contenu du mandat</i>	<i>Sujet à charge</i>	<i>Les désirs sont déterminants ?</i>	<i>Intensité du mandat</i>
Indépendance	Mandat libre au sens strict	Représentation indicative Représentation libre	Intérêt général	Représentant	Non	Faible
Indépendance	Mandat d'intérêts	Représentation d'intérêts	Intérêts	Représentant	Non	Faible
Mandat	Mandat de souhaits	Représentation réceptive	Souhaits	Représentant	Oui	Moyenne
Mandat	Mandat prometteur	Représentation prometteuse	Promesses	Représentant- Représenté	Oui	Forte
Mandat	Mandat avec instructions	Représentation liée	Instructions	Représentant- Représenté	Oui	Forte
Mandat	Mandat impératif au sens strict	Représentation liée	Ordres	Représenté	Oui	Forte

Source : D'après F. REY, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*, op. cit., p. 115.

Section 6. La participation et la délibération n'améliorent pas le contenu des décisions politiques

« La démocratie est une croyance pathétique en la sagesse collective de l'ignorance individuelle »⁴²⁷.

H. L. MENCKEN

Le déficit de représentation qui caractérise toutes les démocraties réelles est aggravé par l'incapacité du maximalisme, représenté par les paradigmes de *démocratie participative* et de *démocratie délibérative*, à prouver que leurs méthodologies augmentent la qualité des décisions politiques. Pour commencer, il n'existe aucune évidence qui prouve que la participation d'un plus grand nombre d'individus puisse améliorer de manière systématique la *qualité rationnelle* des décisions de nature politique. C'est la plus grande entrave analytique qu'affronte, afin de se justifier, le modèle qui encourage la multiplication des instances de participation des citoyens comme solution au déficit de la démocratie purement représentative⁴²⁸.

S'il s'agit de donner une plus grande légitimité démocratique aux décisions d'importance collective, il est clair que l'objectif est atteint en faisant participer un plus grand nombre de citoyens aux processus de création des politiques publiques. C'est l'objectif que remplissent pleinement les mécanismes de *démocratie directe non délibérative*, comme par exemple le référendum et le plébiscite. Cependant, la qualité de toute politique ne dépend pas du nombre d'individus qui participent à sa discussion, et qui peuvent alternativement l'améliorer ou l'empirer selon leurs capacités cognitives et la nature du problème.

⁴²⁷ « Democracy is a pathetic belief in the collective wisdom of individual ignorance ».

⁴²⁸ Dans ce sens voir B. SANTOS, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Mexico, FCE, 2004.

« Il n'y a pas de relation linéaire possible entre participation et caractère raisonnable »⁴²⁹. C'est là où réside la principale faiblesse de la promotion indiscriminée de la participation en tant que « solution » à tous les problèmes de la démocratie. Le premier défi de la théorie démocratique à cet égard, c'est de préciser à quels secteurs de l'action publique il convient d'élargir la démocratie et dans quelles conditions, de telle manière qu'elle agisse comme un mécanisme capable d'améliorer les décisions.

Ce n'est pas pour rien que DAHRENDORF nous prévient que le fait de promouvoir de manière indiscriminée la participation à tous les aspects de la cohabitation sociale pourrait conduire à engendrer le « citoyen total »⁴³⁰, une espèce d'*esclave de la démocratie* qui intervient dans tout et qui voit son domaine d'autonomie individuelle progressivement réduit comme résultat de la saturation politique : afin de préserver son individualité, l'homme doit être irréductible à son simple statut de citoyen. L'excès de participation individuelle dans la sphère publique peut mener à une politisation absolue des relations personnelles qui devient indésirable. PETTIT⁴³¹ prévient en outre que, si on donne à l'électorat le contrôle direct de toutes les affaires publiques sans améliorer la qualité de la réflexion et de l'argumentation politique, il tend à devenir le plus arbitraire de tous les pouvoirs.

Le nombre grandissant d'expériences de *budget participatif* a constitué un intéressant laboratoire sur les répercussions d'une plus grande intervention des citoyens dans des processus de planification et de gestion locale. Bien que ces nouvelles instances participatives encouragent sans aucun doute l'inclusion d'acteurs locaux en général exclus de la prise de décisions qui les affectent directement (des personnes en situation de pauvreté, des femmes, des indigènes, des afro-descendants, parmi d'autres groupes faibles, marginaux et discriminés), elles ne sont pas exemptes

⁴²⁹ C. OFFE et U. PREUSS, Democratic institutions and moral resources, in *Political Theory Today* (Dir. D. HELD), Cambridge, Polity, 1991, p. 167.

⁴³⁰ R. DAHRENDORF, Il cittadino totale, in *Il cittadino totale. Partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi* (Dir. G. SARTORI et R. DAHRENDORF), Turin, Einaudi, 1977, p. 35-59.

⁴³¹ P. PETTIT, Deliberative Democracy, the Discursive Dilemma and Republican Theory, in *Philosophy, Politics and Society Vol. 7, Debating Deliberative Democracy* (Dir. J. FISHKIN et P. LASLETT), Oxford, Blackwell, 2003, p. 138-162.

de difficultés : la faible information et le peu de préparation des citoyens participant à des discussions qui exigent un minimum d'expertise ; la mauvaise priorité des dépenses de l'État du fait de l'absence d'une analyse des politiques publiques qui soit centrée sur l'efficacité ; la capture du processus budgétaire par des élites qui ont des intérêts particuliers, y compris des représentants d'acteurs armés illégaux dans des zones sous leur influence, entre autres problèmes. En résumé, le budget participatif n'est pas en soi un instrument de construction de citoyenneté, même s'il peut contribuer à l'enrichir à condition qu'il soit convenablement orienté vers cet objectif selon les conditions imposées par le contexte.

Pour sa part, encouragé par des penseurs d'importance globale tels que JÜRGEN HABERMAS et JON ELSTER, le paradigme de la *démocratie délibérative* a gagné des adeptes en tant que nouveau chemin à suivre pour la démocratie. HELD le caractérise, à des effets critiques, comme le corpus de pensée selon lequel la délibération publique entre des *citoyens libres et égaux* constitue le noyau du processus légitime d'autogouvernement et de prise de décisions collectives. Cela équivaut à soutenir que la légitimité politique dans la démocratie ne provient pas des urnes ou de l'application de la règle de la majorité, mais plutôt des raisons, des arguments et des explications qui sont fournis afin de défendre les décisions publiques. L'objectif de cette approche est alors « la transformation des préférences privées, grâce à un processus de délibération, en positions capables de supporter l'épreuve et le scrutin public »⁴³² (p. 237).

Depuis cette perspective, la délibération serait même en mesure de « transformer les individus » pour qu'ils deviennent de meilleurs citoyens, en perfectionnant leurs capacités de compréhension et d'argumentation face à des problèmes complexes, à condition que l'exercice délibératif puisse avoir lieu dans les conditions les plus favorables. Selon ELSTER, il est même possible de créer « un cadre conduisant à la délibération véritablement impartiale sur le bien commun »⁴³³. Dans

⁴³² D. HELD, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 2006, p. 237.

⁴³³ J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, in *Deliberative Democracy* (Dir. J. ELSTER), Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 116.

cette mesure, la délibération publique serait appropriée pour remplacer « le langage de l'intérêt par le langage de la raison »⁴³⁴ dans la discussion des affaires politiques.

Dans des conditions idéales de délibération, selon HABERMAS, « il n'existe pas d'autre force à exercer que celle du meilleur argument »⁴³⁵. Or, le modèle idéal exige, pour fonctionner, que les citoyens soient égaux aussi bien formellement que concrètement, ce qui équivaut à ce qu'ils soient libres des distorsions qui sont produites par l'influence des asymétries de pouvoir, de richesse, d'éducation et d'autres ressources. Car ce que l'on recherche dans le fond, c'est un accord rationnellement motivé, qui n'émane pas de la coercition, de la manipulation ou de la négociation, un type de délibération que les institutions démocratiques doivent en outre être capables de fournir⁴³⁶.

Les aspects utopistes de cette approche de la démocratie sautent aux yeux, particulièrement « l'impartialisme » qu'elle promet de mettre en place dans des conditions supposées être idéales et de pleine égalité politique, cependant empiriquement impossibles de garantir⁴³⁷. ELSTER en arrive même à l'extrême de proposer comme l'une des conditions idéales pour la discussion de nouveaux textes constitutionnels, le « dépassement » par l'assemblée constituante des intérêts à court terme ou des intérêts de partis grâce à la prorogation de la date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution d'au moins vingt ans après son adoption. Cette précaution forcerait chaque constituant à défendre l'intérêt général et à « se mettre à la place de tout le monde »⁴³⁸. Il faut souligner qu'on ne connaît pas un seul processus constituant dans l'histoire qui n'ait pas été marqué aussi bien par des intérêts de partis (parfois réellement personnalisés, fondés sur le leadership d'individus qui font office de « pères fondateurs ») que par la pression de la conjoncture politique, car les épisodes de refonte constitutionnelle se produisent en général à des époques de transformation, de convulsion ou de crise et non dans des « laboratoires » adaptés

⁴³⁴ J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, *op. cit.*, p. 111.

⁴³⁵ J. HABERMAS, *Legimitation Crisis*, Londres, Heineman, 1976, p. 108.

⁴³⁶ J. COHEN, *Deliberation and democratic legitimacy*, in *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (Dir. A. HAMLIN et P. PETTIT), Oxford, Blacwell Pub, 1989.

⁴³⁷ R. DAHL, *La igualdad política*, *op. cit.*, p. 64.

⁴³⁸ J. ELSTER, *Deliberation and Constitution Making*, *op. cit.*, p. 117.

idéalement pour cela. L'histoire colombienne est un exemple très net du caractère peu idéal que peuvent revêtir les processus constitutants réels. Les quinze constitutions du XIX^{ème} siècle et les six principales réformes constitutionnelles (sur soixante-sept) faites à la Constitution de 1886 au cours du XX^{ème} siècle ont constitué le fidèle reflet du triomphe social des tendances idéologiques libérales ou conservatrices à chaque épisode de notre histoire. C'est pourquoi VALENCIA qualifie avec une grande lucidité les constitutions colombiennes de véritables « trophées » ou « Lettres de bataille » de la dispute bipartiste jusqu'à la Constitution de 1991. Et, depuis lors, les réformes à la Charte de 1991, de conquêtes de la lutte des classes :

Chacune des constitutions du XIX^{ème} siècle a été la conséquence d'une guerre et la cause d'une autre. Chacune des réformes du XX^{ème} siècle a été la conséquence d'un conflit et la cause d'un autre. Mais des constitutions à leurs réformes (ou plutôt aux réformes de la dernière Constitution) il y a quelque chose qui change : la lutte partisane devient une lutte des classes et les stratégies ainsi que les tactiques du combat constitutionnel s'adaptent aux temps nouveaux⁴³⁹.

Une critique qui démolit « l'impartialisme délibératif » est formulée par GUTMANN et THOMPSON⁴⁴⁰, qui soulignent que ce dont la théorie démocratique a vraiment besoin, ce n'est pas d'une longue liste de conditions inaccessibles fondées sur des règles d'argumentation trop abstraites, mais plutôt d'une approche réaliste de la nature et de la signification de la délibération justement « dans des conditions non idéales », ce qui existe dans la pratique démocratique réelle.

Tous les espoirs du modèle délibératif s'effondrent dès qu'on entrevoit la dynamique de l'opposition politique dans n'importe quelle démocratie réelle. Cette opposition n'est que très rarement intéressée à délibérer avec sa contrepartie pour trouver une certaine « vérité dialogique supérieure ». L'intérêt primordial qui conduit sa ligne d'action est, au contraire, de discréditer l'adversaire en méconnaissant de manière délibérée ses succès et en insistant sur ses erreurs (quand elle ne les fabrique

⁴³⁹ H. VALENCIA, *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Panamericana, 2012, p. 175.

⁴⁴⁰ A. GUTMAN et D. THOMPSON, *Democracy and Disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*, Cambridge, Belknap Press, 1998.

pas délibérément) pour en tirer ensuite un bénéfice électoral. De fait, la véritable « délibération » qui semblerait exister fréquemment au sein des partis, concerne la meilleure stratégie pour dénigrer l'opposant et accéder au pouvoir.

Il y a, en outre, un *absolutisme moraliste* implicite dans l'idée qu'il est possible de créer une ambiance de « délibération authentiquement impartiale concernant le bien commun », comme s'il était possible d'arriver, grâce à la discussion rationnelle, à l'éclaircissement de la seule « décision correcte », en accord avec l'*intérêt général*. Cette vision – réellement candide – méconnaît la charge axiologique (morale) des décisions politiques, quelque chose que SCHUMPETER (1947) a détecté un demi-siècle auparavant en nous avertissant que c'était l'obstacle insurmontable pour éclaircir ce qu'est le « bien commun ». En termes pratiques, le conflit moral ne peut pas être évité dans les discussions politiques en le remplaçant par un rationalisme délibératif qui est inapproprié pour trouver des réponses morales « correctes ».

GUTMANN et THOMPSON reconnaissent que la délibération peut contribuer à épurer rationnellement les débats publics grâce à l'échange de raisons et de preuves qui puissent même déboucher sur des consensus concernant des sujets spécifiques. Ainsi, ils défendent le développement d'une vraie « économie du désaccord moral »⁴⁴¹ en politique, qui épuise les possibilités de l'échange dialogué rationnel, mais sans perdre de vue que, lorsque les voies délibératives ont été épuisées, il est toujours nécessaire d'avoir recours à la règle de la majorité afin de décider quand il n'y a pas d'unanimité. La délibération est donc désirable, mais elle n'est pas toujours efficace pour résoudre le problème du désaccord face aux décisions collectives.

Le 8 mai 1994 a été transmise sur le *Channel 4* anglais la première *Enquête Délibérative* – ED – télévisée du monde. Il s'est agi de l'une des expériences sociales les plus intéressantes pour évaluer les effets de la délibération sur les opinions des personnes : 869 citoyens qui avaient été choisis de manière aléatoire pour former un échantillon représentatif de la population britannique en termes d'âge, sexe, classe sociale, éducation, localisation géographique et autres facteurs importants, ont été d'abord interrogés, selon

⁴⁴¹ A. GUTMAN et D. THOMPSON, *Democracy and Disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics*, *op. cit.*

une enquête conventionnelle, sur les mesures que le gouvernement devrait prendre pour combattre l'augmentation du taux de criminalité. Ensuite, les personnes faisant l'objet de l'enquête ont été invitées à un événement qui aurait lieu pendant le week-end à Manchester, où elles seraient interrogées sur les mêmes questions après avoir été soumises à des procédures délibératives qui avaient pour but d'améliorer leurs connaissances de la thématique afin d'observer si cela avait un impact sur leurs opinions. Les 302 personnes qui ont accepté de faire l'exercice (et qui constituaient une réplique statistique presque parfaite de l'échantillon initial) ont reçu un matériel bibliographique qu'elles devaient lire avant d'arriver à Manchester. Une fois arrivés là-bas, les participants ont été divisés en groupes de façon aléatoire pour pouvoir discuter, avec un leader formé spécialement comme modérateur⁴⁴², de leurs points de vue et des conséquences possibles de différentes lignes d'action ou d'inaction en matière de politique criminelle. Ils ont eu également la possibilité d'échanger des questions avec divers experts et politiciens professionnels parmi lesquels on comptait des réformateurs pour et contre les prisons, un ancien détenu et des hommes politiques des trois principaux partis (Conservateur, Travailleuse et Libéral). Après le week-end de délibération, les participants ont répondu une autre fois au questionnaire initial. Finalement, dix mois plus tard, ils ont de nouveau fait l'objet d'une interview afin d'établir la durabilité de leurs changements d'opinions.

Nous présentons ci-dessous les changements d'opinions survenus chez les personnes concernant certaines questions après l'exercice de délibération.

⁴⁴² Il est important de mentionner que les modérateurs étaient entraînés pour engager tous les participants dans la discussion afin d'éviter qu'un individu quelconque ne puisse la dominer, et que toutes les réponses fussent recueillies dans des questionnaires confidentiels de telle sorte que les personnes interrogées ne sentent pas une pression sociale sur la formation de leurs jugements privés.

Tableau 9. Effets de l'enquête de délibération sur le crime en Grande Bretagne (1994)

ETES-VOUS D'ACCORD SUR LE FAIT QUE :	AVANT LA DELIBERATION %	APRES LA DELIBERATION %	DIFFERENCE %
1. « Envoyer plus de contrevenants en prison est une manière effective de prévenir le crime ».	57	38	-19
2. « Les règles des Tribunaux devraient être <i>moins</i> favorables à l'accusé ».	42	52	+10
3. « Les Tribunaux devraient envoyer moins de gens en prison ».	30	45	+15
4. « Les sentences les plus dures sont en général une manière effective de combattre le crime ».	77	64	-13
5. « Celui qui fait de la délinquance pour la première fois, à l'âge de 16 ans, doit recevoir un avertissement strict, mais ses parents doivent résoudre l'affaire ».	49	63	+14
6. « Si le gouvernement devait choisir, il devrait se concentrer plus sur le châtement des criminels plutôt que d'essayer de les réformer ».	55	45	-10
7. « Il est pire de condamner un innocent que de laisser libre un coupable ».	60	70	+10
8. « Les suspects devraient avoir le droit de garder le silence lors des interrogatoires de la police ».	36	49	+13
9. « Si un suspect garde le silence lors d'un interrogatoire de la police, cela devrait jouer contre lui au Tribunal ».	57	41	-16
10. « Une manière efficace d'aider à prévenir le crime, c'est d'enseigner aux enfants la différence entre le bien et le mal ».	66	77	+11
11. « Que les parents passent plus de temps avec leurs enfants est une manière très efficace d'aider à prévenir le crime ».	54	65	+11
12. « La peine de mort est la sentence la plus appropriée pour certains types de crimes ».	68	68	0
13. « La prison à perpétuité devrait être plus dure et moins agréable ».	71	71	0
ETES-VOUS EN TOTAL DESACCORD SUR LE FAIT QUE :	AVANT LA DELIBERATION	APRES LA DELIBERATION	DIFFERENCE %

	%	%	
14. « La police devrait parfois pouvoir rompre les règles pour obtenir une condamnation ».	36	46	+10
15. « Celui qui fait de la délinquance pour la première fois, à l'âge de 16 ans, devrait être envoyé dans une prison ordinaire ».	33	49	+16

Source : travail de l'auteur à partir de FISHKIN⁴⁴³

L'analyse des résultats permet de constater que, en règle générale, les opinions des personnes ont été significativement sensibles à l'absorption de nouvelles informations et à l'échange d'idées concernant des sujets spécifiques. Cette *sensibilité délibérative* a semblé en outre favoriser une libéralisation des positions, au moins en ce qui concerne le crime en Grande-Bretagne au moment où a été réalisée l'enquête. Sauf pour la deuxième question portant sur les règles qui bénéficient aux accusés devant les Tribunaux, tous les changements observés ont favorisé une libéralisation des opinions sur les droits des personnes judiciairisées, ainsi qu'un tournant vers l'inconvénient de privilégier la répression et le châtement – au lieu de l'éducation – en tant que principales mesures de lutte contre la criminalité. Toutefois il faut noter que, concernant la peine de mort pour certains délits, et l'augmentation de la sévérité pour la prison à perpétuité, la moyenne d'appui est restée sans changement (voir affirmations 12 et 13). L'interprétation sur le sens libéral dans les changements observés dans les réponses aux questions 10 et 11 pose un problème, puisque les deux pourraient être comprises comme une augmentation du paternalisme et de l'autorité sur les enfants, donc en faveur du conservatisme.

En tout cas, il ne faut pas perdre de vue que les résultats mentionnés dans les trois colonnes représentent à peine les changements nets dans les opinions des personnes. En réalité, beaucoup plus de personnes interrogées que celles indiquées par ces pourcentages ont changé d'opinion parce que, parfois, les variations dans un sens « ont annulé » celles qui se sont produites dans l'autre concernant chaque question. Par exemple, une question qui n'a pas été incluse dans le *Tableau 9*, mais qui n'a pas enregistré de variation nette

⁴⁴³ J. FISHKIN, Britain Experiments with the Deliberative Poll, *The Public Perspective*, juillet-août 1994 et J. FISHKIN, Toward Deliberative Democracy: Experimenting with an Ideal, in *Citizen Competence and Democratic Institutions* (Dir. S. ELKIN et KAROL SOLTAN), The Pennsylvania State University Press, 1999.

dans l'agrégation des réponses, a été celle de savoir si « les Tribunaux devraient traiter les suspects comme des innocents jusqu'à ce qu'il soit prouvé qu'ils sont coupables ». Toutefois, seulement 46% des personnes interrogées à cet égard ont donné la même réponse les deux fois⁴⁴⁴.

Comme on devrait s'y attendre, les deux principales tendances sociodémographiques détectées lors de l'ED sur le crime en Angleterre réalisée en 1994 ont été que les individus les plus âgés se sont montrés plus autoritaires et davantage punitifs, et que les personnes mieux éduquées ont été plus sensibles au changement d'opinion : concernant l'affirmation numéro 4 sur le durcissement des jugements comme moyen de combattre le crime, tandis que les personnes les plus éduquées qui considéraient que cette mesure n'était pas efficace ont augmenté de 16%, chez les moins éduquées l'augmentation n'a été que de 5%. Le fait que les individus les mieux éduqués soient plus enclins au changement est très révélateur du processus de délibération : il corrobore le fait que l'on a atteint l'objectif de créer une ambiance où les gens puissent pondérer rationnellement des arguments opposés étant donné que, au cas où se serait produit en réalité un « lavage de cerveau » au lieu d'un processus délibératif de persuasion, les moins éduqués auraient été plus facilement influençables.

La valeur expérimentale des enquêtes délibératives repose sur le fait qu'elles simulent ce qui se passerait dans une démocratie si les personnes avaient l'opportunité de mieux considérer les affaires sur lesquelles elles décident lors des processus électoraux, en investissant davantage de temps pour connaître les informations et pondérer les arguments concernant ces affaires. L'idée sous-jacente est que « les opinions sur de nombreux sujets seraient différentes si les gens étaient mieux informés »⁴⁴⁵.

Il est maintenant largement accepté que beaucoup des « opinions » mentionnées par les enquêtes et les sondages sont des « non-attitudes » ou des pseudo-opinions. Aux personnes faisant l'objet de l'enquête on pose des questions pour lesquelles elles n'ont pas de connaissances ni d'opinion établie. Par conséquent, au lieu d'émettre des jugements reposant sur des informations, elles choisissent juste l'une des alternatives proposées. En

⁴⁴⁴ J. FISHKIN, Britain Experiments with the Deliberative Poll, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁴⁵ P. STURGIS *et al.*, A Different Take on the Deliberative Poll: Information, Deliberation, and Attitude Constraint, *Public Opinion Quarterly*, 69 (2005), p. 32.

effet, les gens interrogés improvisent une opinion au moment où on leur pose les questions. La volatilité aléatoire de ces opinions au cours du temps est l'une des clés pour comprendre le manque de réflexion qui les entourent. Toutefois, ces pseudo-opinions sont transmises solennellement par les médias comme si elles étaient fermes et définitives⁴⁴⁶.

D'autre part, il convient de ne pas faire des généralisations sur la supposée *idoneité libératrice* ou progressiste de la délibération. Une autre ED, réalisée également en Grande-Bretagne en 1996 sur la monarchie britannique, a donné des résultats qui peuvent être interprétés comme enclins à des positions conservatrices. Concernant les affirmations « La monarchie me rend fier d'être britannique » et « Le rôle de la monarchie pour unir le peuple de toute la Grande-Bretagne est très important », le pourcentage de 48% et de 32% de ceux qui ont dit être d'accord a augmenté à 59% et 41% (onze et neuf points respectivement) après la délibération⁴⁴⁷. Le travail de GASTIL *et ál.*⁴⁴⁸ a approfondi la question de savoir si l'effet des ED sur les opinions des personnes mettait en évidence des biais concernant certaines valeurs et idéologies. Les auteurs ont testé si les nouvelles positions favorisaient le *libéralisme*, la *durabilité*, le *cosmopolitisme*, l'*égalitarisme* et le *communautarisme*⁴⁴⁹ grâce à l'analyse de 65 questions de divers questionnaires délibératifs qui ont montré d'importants changements dans les jugements des participants. Concernant les trois dernières variables on a trouvé une corrélation positive statistiquement significative, de telle sorte que la délibération en général a terminé par favoriser des points de vue plus cosmopolites, égalitaires et communautaires. Autrement dit, bien que cette découverte ait corroboré que généralement les ED ne font pas la promotion du libéralisme ni du conservatisme (pas plus que des valeurs en faveur de la « durabilité » comprise comme la solidarité pour garantir le bien-être des générations futures), elle a réfuté aussi leur absolue « neutralité » en tant qu'exercice intellectuel, en mettant en évidence des attitudes qui s'expliquent par la nature et l'ascendant théorique de l'expérimentation, qui contient de manière implicite des charges pour défendre l'ouverture sur le monde et le « bien commun »:

⁴⁴⁶ J. FISHKIN, Britain Experiments with the Deliberative Poll, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁴⁷ J. FISHKIN, Toward Deliberative Democracy: Experimenting with an Ideal, *op. cit.*, p. 297.

⁴⁴⁸ J. GASTIL *et ál.*, Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During 'The Deliberative Polls', *Journal of Public Deliberation*, 6, n° 2 (2010).

⁴⁴⁹ Comme des valeurs opposées respectivement au conservatisme, aux vues à court terme, au nationalisme, à une vision hiérarchisée du monde et à l'individualisme.

Bien que l'on ait besoin de davantage de recherche pour établir des conclusions définitives, théoriciens et professionnels doivent se mettre d'accord sur le fait que la délibération publique démocratique peut être politiquement neutre tandis qu'elle prône certaines valeurs ou orientations. La conclusion la plus claire de notre étude a été que la délibération semble recommander la valeur du cosmopolitisme dans les déclarations sur des faits. Cela n'est pas une tragédie puisque l'un des objectifs de la délibération est d'élargir les perspectives des gens. Ce qui pourrait davantage poser problème aux théoriciens, c'est le potentiel de la délibération de prôner des orientations culturelles déterminées, certaines opposées à d'autres cosmovisions qui sont également généralisées dans le monde. Les racines de la délibération dans la théorie démocratique et son insistance sur le bien commun nous amènent à espérer une association entre la participation à l'enquête délibérative et les changements des attitudes vers l'égalitarisme et le communautarisme⁴⁵⁰.

Les ED n'ont pas été exemptes de critiques. On a argumenté que les changements d'opinion qu'elles induisent chez les personnes sont davantage la conséquence qu'on les traite de manière spéciale (p.ex. en leur accordant de l'importance et en les faisant apparaître à la télévision) que de l'expérience délibérative en elle-même. On a également suggéré que les résultats dépendent surtout de l'habileté de persuasion des experts qui donnent les instructions aux participants lors de l'enquête et du type de matériel informatif auquel ceux-ci sont exposés, qui n'est pas exempt de biais. Finalement, on a indiqué que, bien qu'il soit souhaitable d'avoir des citoyens bien informés et qui réfléchissent, les enquêtes délibératives sont simplement sans importance pour la démocratie réelle parce que les hommes politiques doivent manier l'opinion publique telle qu'elle se construit habituellement et non pas comme elle est recréée dans des laboratoires.

Pour conclure, la seule chose que la démocratie peut garantir de manière indéfectible en tant que méthode décisionnelle, c'est une transaction pacifique entre des intérêts sociaux opposés, qui compte sur le soutien politique légitimateur d'une majorité. La multiplication des instances de participation n'a de sens que si elle cherche à approfondir la légitimité démocratique des décisions grâce à une plus large participation des citoyens. De son côté, la délibération dans des conditions idéales comme celles recréées par les ED tend à favoriser des changements dans les opinions

⁴⁵⁰ J. GASTIL *et al.*, *Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During 'The Deliberative Polls'*, *op. cit.*, p. 22.

des délibérants qui, toutefois, présentent un biais axiologique *cosmopolite*, *égalitaire* et *communautariste*. Mais elle manque de valeur épistémique ajoutée par rapport à la qualité de la décision en termes absolus de rectitude.

CHAPITRE 5. LES PROBLEMES EMPIRIQUES DU MAXIMALISME DEMOCRATIQUE

Soumis à l'examen empirique, le minimalisme démocratique réaliste s'en sort mieux que le maximalisme idéaliste, car il permet d'expliquer les graves injustices sociales qui accompagnent la réalité économique comparée du monde démocratique, sans les attribuer à des défauts du modèle de gouvernement.

Contrairement aux aspirations de la version socialiste du maximalisme démocratique, le vote n'est pas en mesure de mettre en place un critère de justice quelconque⁴⁵¹, pas plus qu'il ne peut garantir à lui seul des niveaux élevés de richesse, et encore moins des conditions d'égalité dans le revenu (*Section 2*). Les énormes inégalités sociales et la pauvre gestion économique de plusieurs pays démocratiques contrastent avec la prospérité économique et sociale obtenue par quelques nations à gouvernements autocratiques. Bien qu'il y ait une augmentation de la littérature qui montre une corrélation entre démocratie et prospérité économique comparativement supérieure à celle des autocraties, la causalité est difficile à établir et au cas où elle existerait, elle serait indirecte, car c'est le progrès technologique et non pas le suffrage universel qui produit une croissance économique durable (*Section 1*).

Pour leur part, les plus hauts niveaux de paix aussi bien sur le plan interne qu'à l'échelle internationale que revendique la *théorie de la paix démocratique* comme succès du modèle constituent une découverte statistique solide (sections 4 et 5), mais ils posent de sérieux problèmes géopolitiques. Bien qu'il n'y ait aucun doute concernant l'énorme *valeur pacificatrice de la démocratie* en tant que méthode politique (*Section 3*), il faut

⁴⁵¹ J. ROEMER, *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

toutefois se poser des questions un peu inconvenantes comme, par exemple, si la *thèse de la paix démocratique interétatique* a fini aussi par servir de matériau idéologique pour justifier l'interventionnisme des États libéraux dans les affaires internes des gouvernements autocratiques et, dans des cas extrêmes, même à travers des « interventions armées humanitaires » (terrible oxymore) qui font des milliers de victimes civiles, et après lesquelles viennent des processus de « démocratisation » par la force qui échouent fréquemment sur le long terme.

Section 1. Démocratie et développement économique

« La croissance arrive avec le progrès technologique, et la technologie n'est pas un sous-produit de la démocratie »⁴⁵².
GIOVANNI SARTORI (1995)

Le débat académique sur la relation qui existe entre démocratie et développement économique a été particulièrement riche et controversé. La « théorie de la modernisation », popularisée par LIPSET⁴⁵³ à la fin des années cinquante, a consolidé dans une grande partie de l'imaginaire spécialisé, l'idée que la démocratie ne pouvait prospérer que dans des sociétés ayant atteint un *minimum de conditions favorables* pour cela, telles que l'urbanisation, l'alphabétisme étendu et une classe moyenne forte, conditions qui seraient propices à l'engagement, à l'alternance au pouvoir, au gouvernement partagé et à l'identité commune nécessaires au succès du modèle démocratique.

Des continuateurs notables de cette idée seraient SAMUEL HUNTINGTON qui, dans son œuvre classique *Political Order in Changing Societies*⁴⁵⁴, a reconnu les

⁴⁵² « Growth comes with technological advancement, and technology is a by-product not of democracy » (G. SARTORI, *How Far Can Free Government Travel?*, *op. cit.*, p. 106).

⁴⁵³ S. LIPSET, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, *American Political Science Review*, 53, n° 1 (1959), p. 69-105.

⁴⁵⁴ S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968.

avantages des systèmes à parti unique pour les pays les plus pauvres parce qu'ils agiraient comme des « institutions unificatrices », bien plus efficaces lorsqu'elles sont soutenues par l'armée. Ainsi que ROBERT KAPLAN⁴⁵⁵ avec ses travaux sur la démocratisation dans l'après-guerre froide (particulièrement catastrophistes), dans lesquels il nous a prévenus contre l'anarchie imminente à laquelle conduiraient les instincts libéraux pour promouvoir la démocratie dans des pays sous-développés, où le manque de tolérance, de multiculturalisme et en général des valeurs propres à l'Occident, pourraient la transformer en un facteur déstabilisateur. Plus récemment ZAKARIA⁴⁵⁶ a argumenté que, compte tenu que l'évidence comparée montre que c'est seulement lorsque les démocraties atteignent un revenu per capita supérieur à six mille dollars que la possibilité qu'elles retournent à l'autoritarisme est nulle, la tendance globale devrait appuyer les « autocraties libérales » dans le monde en développement, en attendant d'atteindre les niveaux minimums de revenu désirables pour la démocratisation.

En résumé, l'école de pensée modernisatrice soutient que le développement économique doit précéder la démocratie afin qu'elle s'épanouisse. Par conséquent, les régimes autocratiques seraient plus appropriés pour stimuler l'économie – et en général pour gérer le chaos – dans les premiers stades du développement d'un pays, en vertu de la supériorité organisationnelle pour l'exécution inhérente aux structures hiérarchiques autoritaires, et de leur plus grande capacité de planification à long terme, ainsi que de la possibilité d'imposer des décisions controversées à des groupes d'intérêts, et de générer une plus grande cohésion dans des ambiances caractérisées par la fragmentation ethnique, entre autres raisons. Cette ligne argumentative fut en outre très efficace pendant la Guerre Froide en tant que discours justificateur du fait que la puissance occidentale appuyait des régimes autoritaires dans des pays satellites, afin d'éviter l'avancée du communisme dans le Tiers Monde.

L'affirmation qu'il existe une corrélation positive nécessaire entre des niveaux de démocratisation et de développement semblerait ne pas tenir au vu des indicateurs économiques de pays comme la Chine et Singapour, ce dernier étant l'État « non-

⁴⁵⁵ R. KAPLAN, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Vintage Books, 2002.

⁴⁵⁶ F. ZAKARIA, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, *op. cit.*

démocratique le plus développé économiquement de l'histoire du monde », ainsi que le reconnaît l'un des démocrates maximalistes les plus connus⁴⁵⁷. Plusieurs autres pays aujourd'hui démocratiques, mais qui au début de leur processus de modernisation économique ont été des dictatures développementistes (la Corée du Sud, Taiwan, l'Espagne, le Chili), renforceraient cette idée de la fonctionnalité de l'autoritarisme lors des premières étapes du développement.

Bien que ces nations constituent de bons exemples qui montrent que les autocraties ne sont pas forcément incompatibles avec le progrès économique, l'analyse de l'évidence disponible doit être faite au niveau macro afin de présenter des généralisations plus solides sur le lien causal qui pourrait exister entre démocratie et développement économique. C'est pourquoi, ce qu'il faut alors éclaircir c'est de savoir si, en moyenne, les démocraties *tendent* à créer plus de développement que les autocraties, en marge de quelques exemples aussi bien d'échecs économiques démocratiques que de succès économiques autocratiques. L'identification de tendances historiques s'avère beaucoup plus importante que les cas isolés.

La première étude en la matière réalisée par PRZEWORSKI *et al.* (2000) a comparé les indicateurs économiques de toutes les démocraties du monde entre 1950 et 1990, et elle a conclu que le développement économique ne tend pas à produire des démocraties bien que les démocraties présentent un taux plus élevé de survie dans des pays riches. Pour sa part, le caractère autocratique ou démocratique du gouvernement n'a montré aucun impact sur le rythme de croissance économique, mais plutôt sur le revenu per capita, qui progresse plus rapidement dans les démocraties. Cependant, selon les chercheurs, on peut attribuer cet avantage au fait que le taux de croissance des populations augmente plus rapidement dans les dictatures, raison pour laquelle la démocratie aurait en réalité plus d'effets démographiques qu'économiques. Néanmoins, les auteurs rappellent aussi « qu'il n'y a jamais eu d'évidence solide qui puisse prouver que les démocraties seraient en quelque sorte inférieures en matière de

⁴⁵⁷ L. DIAMOND, China and East Asian Democracy: The Coming Wave, *Journal of Democracy*, 23, n° 1 (2012), p. 7.

création de croissance – évidence certainement pas suffisamment solide pour justifier l'appui, ou au moins pardonner leurs dettes aux dictatures »⁴⁵⁸.

Cependant, d'autres études qui incorporent des données longitudinales plus récentes et un catalogue d'indicateurs de développement plus large, ont montré une performance significativement supérieure des démocraties face aux autocraties. HALPERIN *et ál.* sont catégoriques dans leur défense de l'existence d'un « avantage démocratique »⁴⁵⁹, empiriquement constatable pendant les 40 dernières années. Que l'on prenne comme indicateur l'espérance de vie, l'alphabétisme, l'accès à l'eau potable, la productivité agricole ou la mortalité infantile, les démocraties, à tous les niveaux de revenu, ont obtenu des résultats entre 20 et 40% supérieurs à ceux des autocraties. En outre, elles l'ont fait sans provoquer des déficits fiscaux plus grands que ceux des gouvernements non-démocratiques, contrairement aux pronostics de beaucoup d'économistes. Les raisons pour lesquelles les démocraties « font un meilleur travail » en matière de développement, seraient principalement liées à trois caractéristiques du gouvernement représentatif : le pouvoir partagé, l'ouverture du système politique à l'influence d'un plus grand nombre de groupes d'intérêts, et leur capacité d'adaptation aux besoins en matière de développement grâce à une logique « d'essai et d'erreur » qui transforme les démocraties en « organisations qui apprennent ».

ACEMOGLU *et ál.*⁴⁶⁰ fournissent une évidence empirique selon laquelle la démocratie a un impact positif solide sur la croissance économique. En utilisant un modèle linéaire d'analyse de la variation du PIB dans 175 pays entre 1960 et 2010, ils observent que les démocratisations ont augmenté le revenu per capita d'environ 20% à long terme. Ces résultats suggèrent, selon les auteurs, que les démocraties augmentent le futur revenu per capita parce qu'elles encouragent l'investissement et la scolarité, induisent des réformes économiques, améliorent l'offre de biens publics et réduisent le malaise social. En outre, ils écartent le fait que la démocratie soit un

⁴⁵⁸ A. PRZEWORSKI *et ál.*, *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, *op. cit.*, p. 178.

⁴⁵⁹ M. HALPERIN, J. SIEGLE et M. WEINSTEIN, *The Democracy Advantage : How Democracies Promote Prosperity and Peace*, *op. cit.*

⁴⁶⁰ D. ACEMOGLU *et ál.*, *Democracy Does Cause Growth*, *op. cit.*

obstacle pour la croissance économique en-dessous d'un seuil de développement, bien qu'ils trouvent des effets hétérogènes du niveau d'éducation qui suggèrent que la démocratie est plus bénéfique dans des économies où une plus grande partie de la population a suivi un enseignement secondaire.

En définitive, il existe une littérature croissante qui appuie l'idée que les démocraties génèrent un plus grand développement économique que les autocraties. Et ce n'est pas un détail mineur, car la prolifération de travaux empiriques en faveur d'une hypothèse de recherche établissant une relation causale, augmente sa « valeur positive prédictive », c'est-à-dire, les probabilités que cette découverte soit vraie, selon le modèle de fiabilité scientifique proposé par IOANNIDIS⁴⁶¹.

Pour terminer, il ne faut pas perdre de vue que le *lien causal* pourrait aussi agir en sens inverse, car il est possible que ce soit la croissance économique qui produise des démocraties ; ou il pourrait même être inexistant, car il se peut que les deux variables aient une relation entre elles, mais elles sont faussement liées en termes de causalité. Il ne semble pas non plus raisonnable de conclure que les autocraties puissent créer nécessairement de la croissance économique parce que certaines d'entre elles ont fait une bonne gestion ; c'est peut-être la bonne gestion économique qui permet à certains dictateurs de rester au pouvoir, bien que non de manière indéfinie.

Même si cela semble évident, il n'est pas inutile de rappeler l'avertissement de SARTORI qui affirme que :

La croissance arrive avec le progrès technologique, et la technologie est un sous-produit non pas de la démocratie, mais du type de logique et de rationalité créé par les anciens Grecs, qui a finalement donné naissance à l'esprit scientifique et au prodigieux développement de la technologie qui n'a eu lieu qu'au cours des deux derniers siècles en Occident⁴⁶².

⁴⁶¹ J. IOANNIDIS, Why Most Published Research Findings Are False, *PLoS Medicine*, 2, n° 8 (2005), p. e124.

⁴⁶² G. SARTORI, How Far Can Free Government Travel?, *op. cit.*, p. 106

Autrement dit, *la corrélation ne prouve pas la causalité*, et en tout cas le vote ne peut pas produire à lui seul une plus grande croissance économique. S'il existait une causalité elle serait nécessairement indirecte, c'est-à-dire grâce aux conditions sociales favorables au progrès technologique que les démocraties encouragent.

ACEMOGLU et ROBINSON⁴⁶³ soutiennent que la croissance économique dans des « institutions extractives », typiques des autocraties, est exceptionnelle et éphémère. Elle se limite à une poignée d'exemples historiques, parmi lesquels même celui de l'Union Soviétique entre 1928 et 1960, avec un taux officiel de croissance annuelle supérieur à 6% qui s'est arrêté dans les années soixante-dix et qui s'est effondré à la fin des années quatre-vingts, constitue un cas paradigmatique. Selon ces auteurs, la croissance économique extractive s'avère intenable à long terme parce qu'elle se fonde sur l'utilisation de la technologie déjà existante et non sur le développement durable que produit le changement technologique, c'est-à-dire, l'innovation qui est encouragée par les schémas de concurrence et de libre-marché qui correspondent à des institutions économiques typiquement « inclusives ». C'est pourquoi les auteurs prédisent que la croissance de la Chine, bien qu'elle ait été soutenue au cours des dernières décennies par des institutions économiques inclusives grâce aux réformes du libre-marché introduites à partir de 1978, mais encore sous l'autorité d'institutions politiques hautement « extractives » incarnées dans la domination despotique du Parti Communiste, va bientôt stagner, sauf si des réformes vers la démocratisation peuvent se produire.

⁴⁶³ D. ACEMOGLU et J. ROBINSON, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Edition Kindle, 2012.

Section 2. Démocratie et égalité économique

« L'histoire suggère que le capitalisme est une condition nécessaire de la liberté politique. Ce n'est clairement pas une condition suffisante »⁴⁶⁴.

MILTON FRIEDMAN

Il est évident que l'égalité dans la sphère politique (au moins pour ce qui concerne le suffrage et les droits constitutionnellement reconnus, l'*égalité politique* limitée que la démocratie garantit) ne mène pas à l'égalité en matière économique. Une analyse de la répartition du revenu et de la richesse dans n'importe quelle démocratie occidentale moderne suffirait à le prouver. Nous connaissons tous le fait scandaleux qu'aux États-Unis, la démocratie démographiquement significative la plus vieille du monde, 1% de la population détient 40% de la richesse du pays le plus riche de la planète.

Au cours des dernières années, la concentration de la richesse a énormément augmenté dans la plupart des pays. Il est vrai qu'un certain degré d'inégalité économique entre les habitants de la planète est inévitable et qu'elle encourage le progrès et la croissance, car c'est la conséquence naturelle de la compétitivité que le modèle capitaliste stimule afin de récompenser avec des revenus supérieurs les personnes les plus talentueuses, les plus courageuses et les plus innovatrices.

Cependant, la concentration massive des ressources économiques entre les mains d'une minorité pose un très sérieux problème pour les systèmes politiques démocratiques qui aspirent à être inclusifs, parce qu'elle exclut la majorité de la population de la participation au processus de construction de politiques publiques, en permettant que les élites économiques s'emparent, en usant de leur influence, du personnel politique chargé de prendre les décisions d'importance collective. Les

⁴⁶⁴ « History suggests that capitalism is a necessary condition for political freedom. Clearly it is not a sufficient condition ».

données qui résultent de l'étude de l'OXAM⁴⁶⁵ sont réellement inquiétantes à cet égard :

1. *Presque la moitié de la richesse mondiale est entre les mains de seulement 1% de la population.*
2. *La richesse détenue par 1% de la population la plus riche du monde s'élève à 110.000 milliards de dollars, un chiffre qui est 65 fois supérieur à la richesse totale que possède la moitié la plus pauvre de la population mondiale.*
3. *La moitié la plus pauvre de la population mondiale possède la même richesse que les 85 personnes les plus riches du monde.*
4. *Sept personnes sur dix vivent dans des pays où l'inégalité économique a augmenté au cours des 30 dernières années.*
5. *Les personnes représentant 1% le plus riche de la population ont vu une augmentation de leur participation à la rente entre 1980 et 2012 dans 24 des 26 pays sur lesquels nous possédons des informations.*
6. *Aux États-Unis, 1% des habitants correspondant aux personnes les plus riches a accumulé 95% de la croissance totale postérieure à la crise depuis 2009, tandis que 90% du secteur le plus pauvre de la population s'est encore davantage appauvri.*

La conséquence la plus grave de l'inégalité économique extrême pour toutes les démocraties, c'est qu'elle se traduit par une inégalité politique extrême. La concentration matérielle exagérée permet que les élites économiques capturent le système politique afin de le manipuler à leur guise et de favoriser la production de politiques publiques conformes à leurs intérêts de classe, en tant qu'elles excluent du jeu politique les préférences du segment démographique le plus nombreux mais le moins favorisé, en augmentant ainsi les tensions sociales et en même temps le risque de rupture sociale.

L'exemple contemporain le plus dramatique et le mieux étudié d'*élitisme démocratique extrême*, c'est sans doute le cas américain. Le problème de la concentration de la richesse aux États-Unis a facilité la capture du système politique

⁴⁶⁵ « Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica », OXFAM, *op. cit.*, p. 2-3.

par les élites économiques, grâce au *lobbying* que font ceux qui financent les campagnes au Congrès⁴⁶⁶. Leur influence est si efficace que GILENS et PAGE⁴⁶⁷ concluent que dans ce pays il n'y a plus de démocratie, mais une forme d'*oligarchie* qui répond mieux à la définition de deux types de gouvernement élitiste considérés comme « pluralisme détourné » et « domination par les élites économiques ». La théorie de la *domination élitiste économique* s'explique par elle-même. Celle du *pluralisme détourné* porte sur des systèmes dans lesquels les politiques publiques tendent à favoriser les intérêts de corporations, d'entreprises, de corps de métiers et d'associations professionnelles. La vraie dynamique du gouvernement dans ce modèle suppose alors une réfutation de l'idée même de « démocratie », puisque les souhaits de la majorité sont systématiquement ignorés en faveur d'une puissante minorité⁴⁶⁸.

La mesure effectuée par GILENS et PAGE grâce à l'analyse de 1.779 discussions sur des changements de politique publique entre 1981 et 2002, a conclu que pour les questions qui ont soulevé des divergences d'opinion entre les élites et « l'électeur moyen »⁴⁶⁹, les préférences citoyennes de l'Américain moyen (représentées par les personnes qui se situent au percentile 50 du revenu) ont eu une probabilité d'à peine 5% d'avoir un impact sur l'agenda législatif en termes d'adoption d'une nouvelle politique dans ce sens, dans les quatre années suivant le débat, tandis que les préférences des élites économiques (exprimées par les personnes qui appartiennent au percentile 90 du revenu) l'ont eu dans 78% des cas.

Ce contrôle élitiste de l'agenda réformateur explique, par exemple, que les

⁴⁶⁶ Cf. J. FLÓREZ, El desastre democrático estadounidense, *Semana.com*, 28 octobre 2013 ; L. LESSIG, We the People, and the Republic we must reclaim, *Ted Talk*, février 2013 et J. NICHOLS et R. MCCHESENEY, *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex is Destroying America*, *op. cit.*

⁴⁶⁷ M. GILENS et B. PAGE, Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens, *Perspectives on Politics*, 12, n° 3 (2014), p. 564-581.

⁴⁶⁸ H. NOLAN, Study: The U.S. Is an Oligarchy, *Gawker.com*, 15 avril 2014.

⁴⁶⁹ A l'égard de la plupart des questions (comme le besoin d'un système de sécurité nationale fort et d'une économie solide), les préférences du citoyen moyen et des élites économiques coïncident, ce qui contribue en bonne partie à maintenir le mythe de « l'autogouvernement du peuple ». L'importance de l'analyse concerne alors les questions sur lesquelles existe une divergence.

questions qui jouissent de l'appui de 83 à 91% de la population américaine, telles que le besoin d'établir des contrôles obligatoires des antécédents pour la vente d'armes, restent insensibles au désir populaire, du fait de l'influence qu'exercent les groupes d'intérêt au Congrès en vue de bloquer toute initiative qui ne leur conviendrait pas sur le plan économique. Il en est de même pour l'imposition de mesures en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre, qui est une législation qui n'a pas été adoptée malgré l'appui d'une vaste majorité de citoyens⁴⁷⁰.

En termes historiques, la démocratie n'a jamais eu pour but de mettre en place l'égalité économique. Depuis son origine, dans l'antique *polis* athénienne les citoyens ont continué à être profondément inégaux en fonction de la richesse, car l'égalité que prétendait instaurer la démocratie se limitait au suffrage et à l'égalité devant la loi (*isonomie*), au droit égal d'exprimer les idées devant l'assemblée (*iségorie*) et à l'accès aux postes publics ou à la participation directe au gouvernement (*isotimie*) parmi les membres de la minorité de la population jouissant de la qualité de citoyens, qui n'a jamais dépassé 15%. Parallèlement, le capitalisme, système économique global qui prévaut depuis deux siècles et qui est très fonctionnel pour la démocratie libérale représentative, vise par excellence à la normalisation de l'inégalité économique sur la base de la concurrence. Cela explique finalement que son concurrent pendant une bonne partie du XX^{ème} siècle, le modèle communiste, se soit révélé de son côté incompatible avec la démocratie.

Le conflit fondamental posé par la coexistence des modèles démocratique et capitaliste réside dans le fait que, sans égalité économique, il ne peut empiriquement exister d'égalité politique pleine, en raison de la répartition asymétrique au sein de toutes les sociétés, des *ressources* qui confèrent une influence politique, c'est-à-dire, un réel pouvoir en termes de capacité à transformer le monde pour des questions d'importance collective, parmi lesquelles la richesse constitue un élément très puissant. C'est pourquoi la démocratie, à elle seule, ne sera jamais capable de tenir sa promesse d'une totale égalité politique.

⁴⁷⁰ T. MCKAY, Princeton Concludes What Kind of Government America Really Has, and It's Not a Democracy, *Policy Mic*, 16 avril 2014.

En conséquence, le monde assiste depuis deux siècles à la coexistence (faussement *pacifique*, seulement au niveau discursif mais non au niveau pratique) de deux systèmes, l'un politique et l'autre économique qui, cependant, s'excluent dans la réalisation de leurs objectifs déclarés. En d'autres termes, les compensations entre le libre marché et l'inégalité économique réduisent, en termes matériels, la démocratie dans son aspect discursif égalitaire (l'aspiration à la pleine égalité politique) à la condition d'utopie.

Le discours démocratique classique contient par conséquent un objectif structurellement irréalisable. Toutefois, cela ne signifie pas que des efforts ne puissent pas être faits pour maintenir l'inégalité économique, et en même temps l'inégalité politique, dans des limites moralement raisonnables. C'est le sens principal de la *lutte contre la pauvreté* qui constitue aujourd'hui un objectif prioritaire des politiques publiques et déclaré par pratiquement toutes les démocraties du monde et par la communauté internationale.

Il n'est donc pas surprenant qu'aujourd'hui toutes les tentatives de rationalisation du problème de l'inégalité économique cherchent à la réduire à des proportions acceptables, ce qui signifie essentiellement que tous les êtres humains puissent sortir de leur situation de pauvreté. Mais elles ne prétendent pas éliminer totalement l'inégalité économique car, pour ce faire, il faudrait en finir avec le capitalisme, et en particulier avec les deux institutions juridico-politiques sur lesquelles il se fonde, qui sont la *propriété privée* et l'*héritage du patrimoine*, tellement considérées actuellement comme normales qu'il serait politiquement insensé de proposer de les abolir. Ni même les propositions les plus draconiennes de suppression structurelle de la pauvreté⁴⁷¹ n'incluent dans leurs objectifs l'abolition

⁴⁷¹ V. spécialement : P. VAN PARIJS, *Ingreso básico: una simple y poderosa idea para el siglo XXI*, in *Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario* (Dir. E. OLIN), Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, 2008, p. 21-75; P. VAN PARIJS, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona, Paidós, 1996; B. ACKERMAN et A. ALSTOTT, *¿Por qué asignaciones a los ciudadanos?», in Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario* (Dir. E. OLIN), *op. cit.*, p. 77-108 ; B. ACKERMAN et A. ALSTOTT, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 2000 et P. VAN PARIJS et Y. VANDERBORGHT, *La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Barcelona, Paidós, 2006.

de la propriété privée.

D'autant plus que, non seulement pour des raisons politiques mais parce que c'est une question qui, d'un point de vue philosophique, psychologique et même biologique, concerne la possibilité même d'individualité de l'être humain. Cet argument remonte à ARISTOTE⁴⁷², mais il a sans doute été perfectionné par LOCKE, qui a défendu à outrance la propriété privée comme un « droit naturel » de l'homme puisque personne ne pourrait être *libre* sans être tout d'abord propriétaire de son corps et de son esprit. C'est pourquoi, pour LOCKE⁴⁷³ le contrat social n'est pas conçu pour garantir la sécurité (comme chez HOBBS) mais plutôt la propriété, et par son biais, la liberté. La propriété privée a, en outre, un lien étroit avec deux facultés indispensables pour l'homme libre : la *capacité de transformation de la matière*, car l'être humain donne une signification à sa vie en transcendant sa mortalité à travers « ses » œuvres par l'intermédiaire de l'art et du travail, et il peut revendiquer le fait d'en être l'auteur grâce à la propriété aussi bien matérielle qu'intellectuelle ; et l'*intimité*, qui est aussi un présupposé de la liberté et qui a besoin de la propriété pour se matérialiser, puisque pour pouvoir développer une vie privée réellement *intime*, il est nécessaire de posséder un espace personnel ou un logement.

Cependant, au motif de la discussion, même au cas où l'on abolirait la propriété privée et la transmission générationnelle de la richesse afin de réaliser la pleine égalité économique, la disparité politique perdurerait du fait que la notion de « ressource politique », entendue au sens large comme tout moyen dont peut disposer une personne pour exercer une influence sur le comportement d'autrui⁴⁷⁴, englobe des variables aussi diverses que la force physique, l'intelligence, le charisme, l'information, la beauté, la génétique, le statut, le prestige, l'éducation, la visibilité

⁴⁷² Dans le Livre II de *La Politique*, ARISTOTE défend la thèse selon laquelle la recherche de l'intérêt individuel conduit au bénéfice collectif, en critiquant ainsi la communauté des biens (communisme) car « ce qui est commun à un plus grand nombre de personnes fait l'objet d'une moindre attention ; en effet, ils pensent tous, plutôt à ce qui leur est propre et moins à ce qui est commun, ou seulement dans la mesure où cela concerne chacun ; pour le reste, ils s'en désintéressent » (1261b).

⁴⁷³ J. LOCKE, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Neeland Media LLC, 2009.

⁴⁷⁴ R. DAHL, *La igualdad política*, Buenos Aires, FCE, 2008, p. 64.

sociale et médiatique, entre autres, qui perpétuent l'inégalité politique entre les individus en fonction de paramètres différents de l'aspect économique.

Le corollaire de tout ce qui précède, c'est le fait incontestable de l'inégalité humaine dont l'histoire collective souligne à peine l'impossibilité de bâtir une structure sociale qui ne reproduise pas, d'une certaine manière, le déséquilibre inné qui existe entre les êtres humains. GOMEZ DAVILA l'a décrit d'une manière magistrale : « Au lieu de chercher des explications au fait de l'inégalité, les anthropologues devraient en chercher à la notion d'égalité ». Par conséquent, l'aspiration collective à une prétendue « égalité » entre les individus est un sophisme, elle est en réalité irréalisable car, empiriquement, « l'inégalité injuste ne se guérit pas avec de l'égalité, mais avec une inégalité juste »⁴⁷⁵. En suivant une logique rigoureuse il faudrait alors dire qu'il convient de défendre et de chercher à normaliser dans nos sociétés, en partant d'une perspective morale, certaines inégalités que nous considérons « justes » afin de contrecarrer les effets de la nature.

Section 3. La valeur pacificatrice de la démocratie

« Les démocraties permettent la résolution non violente des conflits d'intérêts ».

IGNACIO SÁNCHEZ

Il est plausible de comprendre le vote comme une procédure de solution pacifique des conflits sociaux, et les élections comme un *substitut pacifique de la rébellion*⁴⁷⁶. Cette perspective permet de souligner la *valeur pacificatrice* de la démocratie, qui est sans doute sa plus grande qualité en tant que méthode politique. Même CONDORCET (1785), le premier théoricien de la rationalité des décisions démocratiques en partant de la logique formelle, a souligné que la règle de la majorité

⁴⁷⁵ N. GÓMEZ, *Escolios a un texto implícito. Obra completa*, Bogotá, Villegas Editores, 2005.

⁴⁷⁶ J. HAMPTON, *Democracy and the Rule of Law*, in *The Rule of Law: Nomos XXXVI* (Dir. I. SHAPIRO), New York, NYU Press, 1995. p. 13-45.

s'impose non pas comme un moyen d'éviter l'erreur dans les décisions, mais plutôt de *remplacer la force par l'autorité*.

Cette même ligne de pensée est partagée par PRZEWORSKI *et ál.*⁴⁷⁷, qui considèrent que le processus du vote qui aboutit au résultat électoral est l'équivalent, sans effusion de sang, du dénouement qu'aurait une guerre si les hommes étaient tous aussi forts ou aussi armés les uns que les autres. Cette idée remonte à HERODOTE, selon BRYCE (1921), qui concevait la démocratie grecque comme un gouvernement dans lequel dominait la volonté de la majorité des citoyens qualifiés, « de manière que la force physique de ces derniers puisse coïncider (en termes généraux) avec la force de leur vote »⁴⁷⁸ (pages 25-26).

Afin de donner un fondement à la pertinence de la démocratie en tant que méthode de réponse à la tension qui se produit entre les décisions de groupe et les préférences individuelles, plusieurs théorèmes ont été proposés. Un fondement plausible de l'utilisation de la règle de la majorité se trouve dans le théorème proposé par MAY⁴⁷⁹, selon qui le jugement majoritaire est la seule méthode décisionnelle qui satisfait en même temps quatre axiomes normatifs : la *résolution (decisiveness)*, qui signifie que la méthode est décisive et applicable de manière universelle, car la communauté sait ce qu'il faut faire sur la base de cette méthode ; l'*égalité*, comprise comme le poids équivalent de la volonté de chaque individu dans la décision finale ; la *neutralité*, dans le sens où les préférences individuelles sont celles qui déterminent le sens de chaque vote et par conséquent, en dernier ressort, la décision collective, qui dans cette mesure est *neutre* face au résultat final car elle ne favorise a priori aucune alternative⁴⁸⁰ ; et la *sensibilité (responsiveness)*, qui implique que la décision

⁴⁷⁷ A. PRZEWORSKI, J. ORTEGA et S. GORDON, Una defensa de la concepción minimalista de la democracia, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁷⁸ J. BRYCE, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921, p. 25-26.

⁴⁷⁹ K. MAY, A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision", *Econometrica*, 20, n° 4 (1952), p. 680-684.

⁴⁸⁰ MAY anticipe le fait qu'il existe des situations dans lesquelles cette caractéristique n'est pas « désirable », or son objectif n'est pas de défendre une quelconque valeur spéciale de la méthode de décision à la majorité simple, mais plutôt juste de décrire ses caractéristiques formelles.

collective répond positivement (elle reste sensible) aux changements dans les préférences individuelles⁴⁸¹.

KELSEN⁴⁸² et RAE⁴⁸³ ont aussi contribué à la justification de la règle de la majorité en tant qu'instrument approprié pour satisfaire collectivement le plus grand nombre de volontés individuelles, dans des contextes sociaux caractérisés par le choc entre des intérêts particuliers. Le théorème de RAE suppose que la prédominance de la majorité simple maximise le nombre de personnes qui vivent sous des normes de leur préférence, c'est-à-dire avec lesquelles elles sont d'accord. KELSEN défend essentiellement la même idée, mais sur la base d'un matériau axiologique différent, l'*optimisation de la liberté* comprise comme l'autonomie de l'individu en société :

La simple idée que, si non tous, le plus grand nombre d'hommes soient libres, c'est-à-dire que le moindre nombre possible parmi eux ait une volonté opposée à la volonté générale de l'ordre social, mène, d'une manière logique, au principe de la majorité⁴⁸⁴.

En résumé, l'avantage le plus grand que la règle de la majorité offre en tant que méthode pacifique de construction de la « volonté sociale » à partir des préférences individuelles, c'est sa capacité à trouver un minimum de *convergence sociale* qui garantisse le plus grand degré de liberté empiriquement possible, dans des ambiances caractérisées par la *divergence* politique individuelle. Dans cette mesure, c'est un mécanisme pacificateur particulièrement efficace, parce qu'en résolvant les conflits sociaux en même temps qu'il satisfait les attentes de la plupart des personnes, il réduit au maximum la conflictivité potentielle qui provient de la frustration ressentie par les sujets qui n'ont pas vu leurs souhaits se réaliser et par conséquent il diminue la violence.

⁴⁸¹ Cet attribut est le plus problématique de tous parce qu'il n'est pas prouvé quand il s'agit de vastes électorats (que l'on peut compter par millions), car dans ces cas les préférences individuelles deviennent insignifiantes pour le résultat final, situation qui augmente le caractère irrationnel du vote.

⁴⁸² H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, op. cit.

⁴⁸³ D. RAE, Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice, *American Political Science Review*, 63 (1969), p. 40-56.

⁴⁸⁴ H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, op. cit., p. 23.

La valeur pacificatrice de la démocratie est défendable non seulement en termes logiques, mais on peut la prouver empiriquement. Le travail de STEVEN PINKER⁴⁸⁵ propose des preuves statistiques satisfaisantes de ce que l'auteur considère, sans exagérer, « la chose la plus importante qui soit arrivée dans l'histoire de l'humanité » : le fait que les êtres humains sont actuellement moins violents (ils se tuent et se blessent physiquement moins entre eux) que dans le passé. En utilisant une analyse longitudinale comparée du taux d'homicides dans le monde, on peut voir une diminution générale de la violence globale. Selon PINKER on peut attribuer ce processus de pacification mondiale à cinq « forces historiques » : la naissance et la consolidation du *Léviathan*, c'est-à-dire de l'État moderne avec son monopole de l'usage légitime de la force qui neutralise la tentation d'une attaque explosive et de l'instinct de vengeance, en transférant ces facultés à une entité impersonnelle et abstraite qui, par conséquent, rationalise la violence ; le développement du *commerce* qui est un jeu à somme positive dans lequel tous les participants peuvent gagner grâce à l'échange de marchandises et d'idées, ce qui fait que les personnes sont plus utiles les unes pour les autres si elles coopèrent plutôt que de s'éliminer mutuellement ; la *fématisation* du monde, processus du fait duquel les cultures ont progressivement montré un plus grand respect des intérêts et des valeurs de la femme, ce qui débouche sur une diminution de la violence contre le prochain qui est surtout due aux hommes, car l'émancipation de la femme éloigne les sociétés de la glorification de la violence virile qui constitue une bonne partie de son aliment ; le *cosmopolitisme* dont des manifestations telles que l'alphabétisme, la mobilité et les médias amènent les gens à être moins craintifs et par conséquent plus tolérants face à la différence, en agrandissant leur cercle de sympathie à des personnes d'autres cultures ; et finalement l'application de plus en plus fréquente de la connaissance et de la rationalité aux affaires humaines (*The escalator of reason*), qui pousse les individus à reconnaître la futilité des cercles de violence, à céder sur leurs propres intérêts en faveur de ceux des autres grâce à la réflexion et à reconsidérer la violence comme un problème à résoudre plus qu'un concours à gagner.

⁴⁸⁵ S. PINKER, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, New York, Penguin Books, 2012.

Bien que PINKER souligne le grand effet civilisateur de la consolidation de l'État en tant que paradigme global d'organisation humaine, il ne développe pas l'impact sur la réduction de la violence grâce en particulier à l'expansion du modèle démocratique de gouvernement dans le monde. La démocratie est une puissante technologie sociale de pacification. Dans les deux sections suivantes, nous présenterons en détail la preuve qui justifie cette idée, un corpus de pensée connu sous le nom de « théorie de la paix démocratique » et qui revêt deux dimensions : l'une *interétatique*, qui analyse les relations de violence entre les États démocratiques soit les « guerres » ; et une autre *interne*, qui aborde l'usage de la force illégitime des États sur leurs citoyens et qu'on appelle aussi « répression ».

Section 4. La théorie de la paix démocratique entre les États

« La corrélation ne prouve pas la causalité et même s'il y a une corrélation entre type de régime et conflit ou propension à la guerre, le modèle pourrait être produit par un facteur tiers ayant un impact sur les deux ».

JAMES RAY

L'une des découvertes empiriques les plus solides dans l'étude des relations internationales, c'est que les démocraties tendent à moins faire la guerre entre elles que contre les autocraties. Cette idée, soutenue par de nombreuses études quantitatives⁴⁸⁶, est connue sous le nom de « théorie de la paix démocratique internationale ».

⁴⁸⁶ Pour un calcul détaillé de l'évolution de cette idée dans la littérature spécialisée, nous renvoyons à J. RAY, *Does Democracy Cause Peace?*, *Annual Review of Political Science*, 1 (1998), p. 27-46.

Pour HUNTINGTON (1993), bien que les démocraties soient souvent en proie à des « convulsions », elles deviennent rarement politiquement violentes. Selon ses calculs, entre le début du XIX^{ème} siècle et 1990, sauf certaines « exceptions banales ou formelles », les démocraties n'ont pas livré de guerres contre d'autres démocraties. Par conséquent, la propagation de la démocratie « signifie l'expansion d'une zone de paix dans le monde »⁴⁸⁷. L'objectif d'atteindre la pacification mondiale non pas avec un modèle de gouvernement mais plutôt grâce à la création d'un ordre juridique mondial supranational capable d'éviter les guerres entre les États remonte à l'essai publié en 1795 par KANT, « Sur la paix perpétuelle ».

JAMES RAY⁴⁸⁸ pousse encore plus loin l'argument de la *paix démocratique entre États*, quand il affirme que « jamais » dans l'histoire, une dispute entre des démocraties n'a atteint le niveau de « guerre interétatique », si l'on considère comme une guerre interétatique uniquement le conflit militaire qui laisse au moins 1.000 morts dans une bataille (c'est-à-dire des morts de soldats) ; et d'un autre côté, si on accepte comme de véritables démocraties seulement les formes politiques qui remplissent deux conditions : des élections *compétitives*, dans lesquelles au moins deux partis ou groupes politiques formellement indépendants présentent des candidats ; et des élections *justes*, qui se produisent quand au moins 50% de la population adulte a le droit de vote et que le système politique a produit au minimum un transfert constitutionnel pacifique du pouvoir exécutif d'un parti politique indépendant vers un autre, grâce à une élection. Une fois ces conditions établies en qualité de filtre analytique, des cas controversés comme la guerre de 1812 entre les

⁴⁸⁷ S. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993, p. 29. Dans le même sens, voir M. HALPERIN, J. SIEGLE et M. WEINSTEIN, *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*, *op. cit.*

⁴⁸⁸ Cf. J. RAY, Wars Between Democracies: Rare or Non-existent?, *International Interactions*, 18, n° 3 (1993), p. 251-276; J. RAY, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia SC, University of South Carolina Press, 1995; J. RAY, The Democratic Path to Peace, *Journal of Democracy*, 8, n° 2 (1997), p. 49-64; J. RAY, On the Level(s): Does Democracy Correlate with Peace?, présenté à Norman Thomas Lectures on Scientific Knowledge of War, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, 14-16 mars 1997 et J. RAY, Does Democracy Cause Peace?, *op. cit.*

États-Unis et la Grande Bretagne, la Guerre Civile Américaine [Guerre de Sécession], la Guerre des Boers et la Guerre Hispano-Américaine, ne constituent plus des exceptions à l'idée de la paix démocratique interétatique. Comme nous le voyons, avec la méthodologie employée par RAY surgit le délicat problème de définir académiquement aussi bien la « démocratie » que la « guerre », afin d'éviter que le comptage suppose une manipulation qui puisse fabriquer des tendances artificielles au lieu de dévoiler le véritable impact de la démocratie sur les niveaux de violence interétatique.

Bien que les données qui appuient la « théorie de la paix démocratique internationale » soient solides, elles ne s'appliquent qu'à la relation entre les démocraties. Il n'est pas anodin que cette théorie soit connue aussi comme « pacifisme démocratique mutuel » ou « hypothèse de la non-agression entre démocraties », en clarifiant que l'état de paix obtenu n'est pas une conquête universelle mais juste durable *entre* des pays démocratiques, c'est-à-dire qui fonctionne comme une espèce de lien de solidarité et de pacte de non-violence uniquement entre des régimes semblables, en laissant en dehors la « dissidence » en matière du modèle politique choisi.

C'est pourquoi il n'est pas surprenant que le pays qui possède la démocratie démographiquement significative la plus vieille du monde ait aussi été le plus important fabricant de guerres aussi bien internes qu'internationales pendant les soixante dernières années. Les calculs de BLUM⁴⁸⁹ indiquent qu'entre 1945 et 2005, les États-Unis ont tenté de renverser, par des interventions, plus de cinquante gouvernements étrangers et d'en finir avec les régimes de plus de trente mouvements populistes-nationalistes qui ne leur plaisaient pas. Les paroles d'HENRY KISSINGER, quand il a déclaré que SALVADOR ALLENDE avait été élu président « à cause de l'irresponsabilité du peuple chilien », et l'appui postérieur de Washington au coup d'État militaire de PINOCHET en 1973 (ainsi qu'à plusieurs autres régimes autoritaires

⁴⁸⁹ W. BLUM, *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*, 3a ed., Monroe, Common Courage Press, 2005.

latino-américains pendant l'époque de la lutte contre les guérillas⁴⁹⁰), illustrent très bien la portée du standard pacifiste démocratique américain à l'époque.

Bien que statistiquement la corrélation entre l'augmentation des démocraties et la diminution du nombre de guerres entre États (et inter-démocraties) dans le monde soit claire, la causalité s'avère difficile à prouver car le déclenchement de confrontations armées internationales est le résultat d'une multiplicité de facteurs politiques, sociaux et spécialement économiques, qui dépassent le simple type de régime politique. L'établissement et la normalisation d'un ordre juridico-politique international tel que celui du Conseil de Sécurité de l'ONU, après la Deuxième Guerre Mondiale, constituent un très bon exemple de « cause externe ». Comme RAY (1998) le reconnaît, « la corrélation ne prouve pas la causalité, et même s'il y a une corrélation entre le type de régime et le conflit ou la propension à la guerre, le résultat pourrait être produit par un facteur tiers ayant un impact sur les deux »⁴⁹¹. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, le modèle théorique de PINKER⁴⁹² montre que le déclin global de la violence est dû à une vaste gamme de forces historiques parmi lesquelles la consolidation de l'État, et particulièrement l'expansion du type démocratique de gouvernement, constitue simplement l'une des nombreuses causes.

La théorie de la paix démocratique entre États perd en outre de vue qu'une grande partie des guerres internationales modernes, encouragées par les superpuissances démocratiques au travers de ce qu'on appelle des « interventions humanitaires »⁴⁹³, ont pour prétexte l'autoritarisme des gouvernements combattus et comme objectifs principaux justement la « pacification » et la « démocratisation » des pays dans lesquels on intervient, ce qui n'est rien d'autre que l'exportation par la force d'un modèle politique qui est considéré supérieur en termes absolus. En partant de cette perspective, le « pacifisme inter-démocratique » pourrait être même

⁴⁹⁰ « Guerra contrainsurgente » dans l'argot politique latino-américain, expression qui désigne l'ensemble de mesures répressives (légalles e illégales) utilisées par les États latino-américains pour détecter et détruire aux membres et collaborateurs des groupes insurgés (guérillas).

⁴⁹¹ J. RAY, *Does Democracy Cause Peace?*, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁹² S. PINKER, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, *op. cit.*

⁴⁹³ D. REIFF, *A punta de pistola: Sueños democráticos e intervenciones armadas*, Madrid, Debate, 2007.

interprété comme une conséquence de la *dégénération armée de l'ethnocentrisme politique occidental*.

À partir de cette ligne argumentative assez controversée, GOTTFRIED⁴⁹⁴ estime que l'obsession messianique des gouvernements occidentaux d'étendre la démocratie à toute la planète est une détermination impérialiste de la part des pays qui s'arrogent le pouvoir de diriger le reste du monde, et qui n'a provoqué que des malheurs pour les nations où on est intervenu. GELARDO renforce cet argument quand elle écrit que :

La thèse de la paix démocratique finit par justifier l'interventionnisme des États libéraux, en dévoilant ainsi son emploi idéologique, dans le sens cru de l'utiliser pour donner une apparence de légitimité à des formes d'intervention éloignées des principes de la cohabitation démocratique et du respect de l'inviolabilité des droits de l'homme dont se nourrit la propre inspiration de ladite doctrine et sur lesquels elle fonde sa légitimité et sa capacité légitimatrice⁴⁹⁵.

Section 5. La théorie de la paix démocratique interne

« La Colombie est toujours l'un des pays les plus démocratiques d'Amérique latine, mais en même temps c'est probablement le plus répressif ».

FRANCISCO GUTIÉRREZ

L'autre aspect de la *thèse de la paix démocratique*, qui déploie ses effets sur les relations entre l'État et ses habitants, est connu comme « théorie de la paix interne ». Cette proposition soutient que les démocraties *tendent* à être moins violentes et moins répressives envers leurs citoyens que les autocraties, en termes de

⁴⁹⁴ P. GOTTFRIED, *War and Democracy: Selected Essays 1975-2012*, London, Arktos Media, Ltd., 2012.

⁴⁹⁵ TERESA GELARDO, *La tesis de la paz democrática y el uso de la fuerza*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. XVI.

respect et de protection des droits de l'homme civils, politiques et d'intégrité physique⁴⁹⁶ ()).

La théorisation de ce phénomène est due à DAVENPORT, qui soutient que le cadre institutionnel démocratique encourage la réduction de la violence de l'État dans la mesure où il octroie une « voix » et un « pouvoir de veto » aux sociétés démocratiques. La *voix* se manifeste à travers le vote et c'est la capacité dont disposent les citoyens pour exprimer périodiquement leur désaccord, en écartant du pouvoir les dirigeants qui les répriment. L'argument c'est que « les leaders politiques craignent d'être écartés de leurs fonctions par les citoyens comme conséquence d'activités qui sont contraires à l'intérêt populaire »⁴⁹⁷ et, dans cette mesure, des comportements répressifs comme par exemple la torture et les arrestations massives, conduit à une évaluation défavorable dans les urnes qui transforme les élections démocratiques en une sorte de « chaîne » qui limite le comportement violent des élus et en général de tous les fonctionnaires.

Pour sa part, le *pouvoir de veto* se matérialise dans l'influence et dans le contrôle du pouvoir exécutif que les différents freins et contrepoids institutionnels mettent en œuvre, ainsi que d'autres pôles de pouvoir qui ont la capacité d'exercer une pression et d'agir comme de véritables mécanismes d'atténuation de la violence de l'État. Dans cette logique, les autorités de l'État doivent « se préoccuper de la résistance potentielle d'autres autorités, de la négation absolue à approuver un comportement approprié, et/ou de la possibilité qu'une quelconque sanction puisse être imposée pour essayer d'employer un tel comportement (par exemple, qu'une législation souhaitable se retrouve bloquée dans le futur) »⁴⁹⁸. Il faut aussi souligner que les deux concepts, *voix* et *pouvoir de veto*, semblent coïncider avec deux notions déjà familières dans la théorie démocratique, celles de *vertical* et *horizontal*

⁴⁹⁶ Pour un recensement des preuves quantitatives qui justifient cette affirmation, voir P. HASCHKE, *The Not-So-Peaceful Domestic Democratic Peace*, papier présenté at the *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, Printemps 2012, p. 1, et C. DAVENPORT, *State Repression and Political Order*, *Annual Review of Political Science*, 10 (2007), p. 5-7.

⁴⁹⁷ C. DAVENPORT, *State Repression and the Domestic Democratic Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, p. 51.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 24.

democratic accountability, bien qu'ici elles soient utilisées pour expliquer la limitation de la répression.

En résumé, le mécanisme pacificateur agirait de la manière suivante : en partant de ce que DAVENPORT⁴⁹⁹ appelle la « loi de capacité de réponse coercitive »⁵⁰⁰ (qui régule l'intensité de la réaction violente de l'État face à toute menace contre son autorité), la combinaison des deux forces (*voix* et *véto*) ferait que les niveaux de répression répondent à un calcul rationnel de coût-bénéfice, selon lequel l'État seulement devient violent et jusqu'au degré qu'il considère pertinent, en fonction du contrôle aussi bien citoyen qu'institutionnel dont il peut être l'objet. Autrement dit, les institutions démocratiques augmentent substantiellement les coûts de la répression de l'État pour ses agents et la maintiennent par conséquent sous contrôle.

Dans une perspective plus vaste, GUTIERREZ⁵⁰¹, indique qu'il est possible d'identifier toute une batterie de raisons supplémentaires pour lesquelles les démocraties sont moins violentes envers leurs citoyens, car elles sont associées à sept types de mécanismes : *éducatifs*, car le personnel politique s'habitue aux négociations avec ses opposants, ce qui « routinise les capacités à gérer la différence et apprivoise les extrémismes » ; *électorales*, puisque dans des conditions normales se produit une « modération » des électeurs qui tendent à voter de moins en moins pour les extrémistes, en forçant les politiciens à se déplacer vers le centre ; *communicatifs*, car dans des sociétés ayant une liberté de la presse et une communication fluide entre les citoyens les coûts de la répression augmentent ; de *fragmentation du pouvoir dans l'État*, étant donné que la populaire « division des pouvoirs » et sa limitation grâce à des systèmes de freins et de contrepoids n'a pas d'autre effet pratique plus important que celui d'augmenter aussi les coûts de la répression; de *distribution sociale du pouvoir*, qui est une qualité que fait ressortir une vision qui part du pluralisme démocratique, en avertissant que dans les démocraties contemporaines aussi bien les élites que les pôles d'influence ne relèvent pas exclusivement de l'État, et il y a par

⁴⁹⁹ C. DAVENPORT, *State Repression and Political Order*, *op. cit.*

⁵⁰⁰ *Law of Coercive Responsiveness*.

⁵⁰¹ F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Debate, 2014, p. 51-52.

conséquent une meilleure répartition du pouvoir dans la société ; *internationaux*, dans la mesure où la globalisation, la normalisation du paradigme mondial du respect des droits de l'homme et du système de paix entre États ont fait augmenter pour les États les coûts internationaux d'une répression massive ; et pour terminer des mécanismes de type *économique*, favorisées par « l'avantage démocratique » ou « formule magique » en termes de développement que suppose la démocratie : comme l'ont prouvé PRZEWORSKI *et al.*⁵⁰², plus une démocratie est longue, moins elle a de probabilités de s'effondrer et en outre, à partir d'un certain seuil de revenu per capita, il est pratiquement impossible de revenir en arrière.

Cependant, depuis une perspective critique HASCHKE⁵⁰³ démontre que la validité de la théorie de la paix interne est loin d'être aussi « pacifique » que l'on prétend. Depuis le début des années quatre-vingt-dix, près de 80% des démocraties ont pratiqué la torture à un moment donné. En outre, entre 30 et 40% d'entre elles ont commis des exécutions extra-judiciaires et ont emprisonné des individus pour des motifs politiques. Les démocraties ne sont donc pas immunisées contre la violation des droits de l'homme les plus élémentaires de leurs citoyens. La principale explication à caractère institutionnel de ce phénomène de violence résiderait dans la capacité que les démocraties modernes ont à déclarer des états d'urgence, afin de répondre à des situations de catastrophe naturelle et d'agitation politique. Un effet de cette déclaration de l'état d'urgence c'est que pendant les états d'exception les restrictions à la violence imposées par les institutions démocratiques sont neutralisées, ce qui facilite une « suspension spatio-temporelle limitée de la paix démocratique interne ».

Le cas colombien constitue un exemple parfait du phénomène démocratique répressif promu par des mécanismes juridiques d'autorisation de la violence de la part de l'État qui la rendent chronique. « L'état de siège », dans lequel a été prostré le pays pendant de longues périodes sous la Constitution de 1886, explique dans une bonne mesure la violence exacerbée exercée par l'État non seulement contre des groupes insurgés, mais aussi contre la dissidence politique légitime et contre la

⁵⁰² A. PRZEWORSKI *et al.*, *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, *op. cit.*

⁵⁰³ P. HASCHKE, *The Not-So-Peaceful Domestic Democratic Peace*, *op. cit.*

population civile. L'abus du mécanisme exceptionnel par le pouvoir exécutif a conduit à la « normalisation de l'exception » en tant que principal catalyseur de la répression pendant la majeure partie du XX^{ème} siècle. GARCÍA et UPRIMNY identifient plusieurs *cycles répressifs* depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1886 pendant lesquels, protégée par différents instruments juridiques, l'exceptionnalité a été normalisée afin de faciliter la répression par l'État : 1886-1910, sous la « Disposition K » et la loi 61 de 1888 ou « Loi des Chevaux » ; 1926-1930, avec la « Loi Héroïque » ; et la période comprise entre 1946 et l'adoption de la Constitution de 1991, laps de temps pendant lequel :

La Colombie a pratiquement vécu sous un régime d'exception permanente. Sous la protection de ce régime d'exception, le gouvernement a non seulement promulgué des normes relatives à tous les aspects de la vie sociale en se substituant ainsi de facto au Congrès en tant que législateur, mais sa durée a rendu possible la violation de nombreux droits des citoyens. Ainsi, un régime qui devait être d'exception et à durée transitoire, conformément à l'article 121 de la Constitution de 1886, est devenu dans la pratique un élément normal et quotidien de l'exercice du pouvoir politique, ce qui a déformé le régime constitutionnel⁵⁰⁴.

Cependant, le phénomène de « violence démocratique » colombienne dépasse l'explication qui se réduit exclusivement à la variable institutionnelle des états d'exception. Même sous la nouvelle Constitution de 1991, qui a supposé une forte limitation de la déclaration d'états d'urgence en la soumettant à un contrôle de constitutionnalité non seulement formel mais également matériel, le pays a continué d'assister à ce que GUTIERREZ (2014) appelle avec grande –mais triste- éloquence un « cycle de répression exterminatrice », c'est-à-dire la « destruction physique systématique de milliers d'êtres humains dans des situations autres que le combat, et leur éventuelle expropriation »⁵⁰⁵. Dans son magnifique ouvrage sur la démocratie et la répression en Colombie, GUTIÉRREZ a trouvé que les cycles exterminateurs se sont étendus pendant cinquante ans sur les cent années analysées (1910-2010). Pendant le

⁵⁰⁴ M. GARCÍA et R. UPRIMNY, ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción, Document de discussion n° 1, Dejusticia, novembre 2005, p. 3.

⁵⁰⁵ F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, op. cit., p. 17.

dernier siècle, l'État colombien s'est caractérisé la moitié du temps par l'assassinat et l'expropriation de ses citoyens. En termes quantitatifs, le contraste récent le plus fort entre démocratie et répression s'est produit en 1996, lorsque la brèche entre force démocratique et terrorisme d'État a atteint son niveau le plus élevé (*voir infra Graphique 5*).

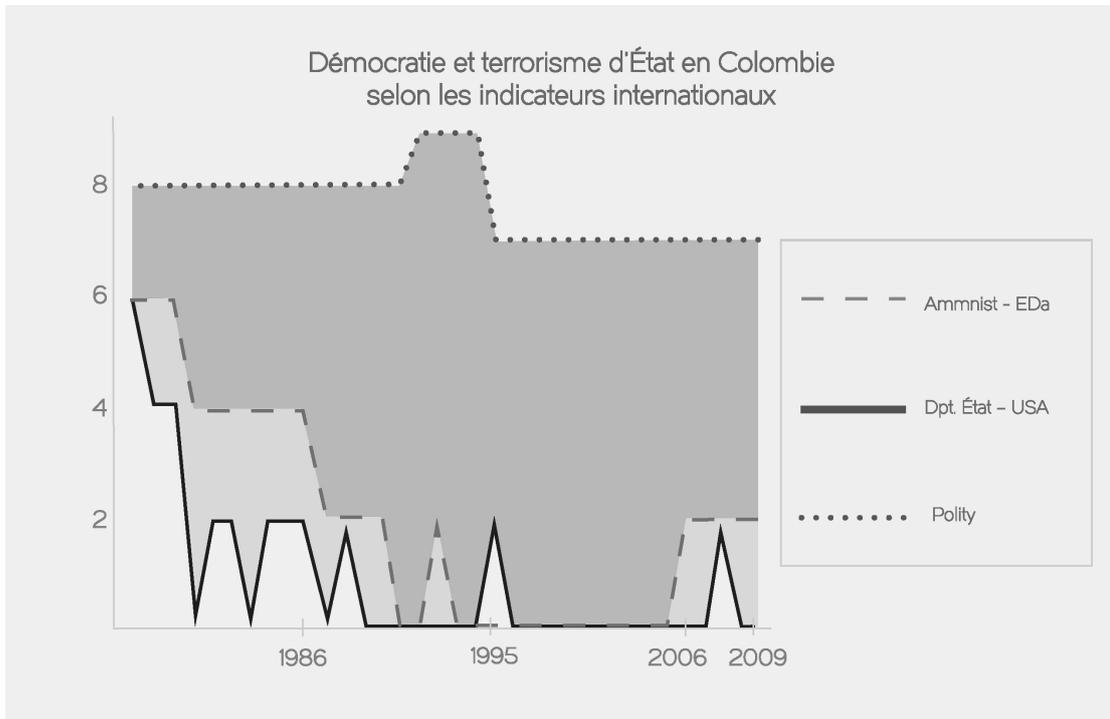
La Colombie constitue alors une véritable « anomalie » concernant la théorie de la paix interne comme conséquence du « déficit civilisateur »⁵⁰⁶ de son régime démocratique, qui montre comment la démocratie peut être compatible à long terme avec des niveaux élevés de violence de l'État contre ses citoyens. Le phénomène devient encore plus déconcertant quand on fait une analyse longitudinale du dernier siècle de démocratie colombienne, car cette anomalie « agit dans deux directions », c'est-à-dire que, même si les niveaux de démocratie augmentent, les dynamiques exterminatrices ne cessent pas ou ne diminuent pas pour autant et, quand les niveaux démocratiques diminuent, la répression n'augmente pas forcément.

En résumé, bien que la Colombie soit le pays avec la démocratie électorale la plus stable d'Amérique Latine, car elle n'a subi que huit ans de dictature au cours du XX^{ème} siècle⁵⁰⁷ (1949-1957), c'est aussi le pays qui a le conflit armé interne encore en activité le plus ancien du monde, mais il a subi des niveaux de répression par l'État constants au cours du temps et supérieurs à ceux de beaucoup de régimes autoritaires, y compris les dictatures latino-américaines les plus brutales.

⁵⁰⁶ F. GUTIÉRREZ, El déficit civilizatorio de nuestro régimen político. La otra anomalía en perspectiva comparada, *Análisis Político*, 76 (2012), p. 65-82.

⁵⁰⁷ F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, *op. cit.*, p. 59-83, réfute un par un, avec maîtrise, les arguments les plus récurrents dans la littérature spécialisée pour essayer de dénaturer l'existence de l'anomalie colombienne (que la Colombie n'a pas de démocratie, qu'elle a une « semi-démocratie » et que la répression de l'État n'a jamais existé en réalité), ainsi que les principales explications alternatives de la sienne (à savoir, que l'exclusion sociale est la principale cause de la violence et que ce serait le conflit armé interne qui expliquerait à lui seul l'escalade de la violence).

Graphique 5. Démocratie et terrorisme d'État en Colombie selon les indicateurs internationaux



L'explication de l'anomalie colombienne est articulée par GUTIÉRREZ autour de trois variables ou *causes* de la cohabitation durable d'institutions démocratique solides avec une importante répression par l'État: la privatisation d'une énorme partie de la fourniture de la sécurité et du maintien de l'ordre public ; l'inégalité sociale extrême du pays, accompagnée par une « indéfinition » (incertitude) des droits de propriété sur la terre ; et un *centrisme politique* exagéré qui a facilité tout type de coalitions au pouvoir et qui a octroyé « d'énormes avantages aux élites violentes ». Ce centrisme se réfère à « l'énorme distance idéologique que le système politique admet entre membres d'une même faction »⁵⁰⁸, qui augmente les possibilités d'alliances entre des rivaux politiques pour exercer la répression.

Le *Graphique 5* de GUTIÉRREZ⁵⁰⁹ montre l'évolution entre 1976 et 2009 des niveaux de démocratie et de terrorisme d'État en Colombie, selon les données de deux indices internationaux : le *Polity IV Project*, qui mesure les niveaux de

⁵⁰⁸ F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, op. cit., p. 25.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, p. 48.

démocratie sur la base de la compétitivité, de l'ouverture et du niveau de participation aux élections ; et la *Polity Terror Scale* (PTS), qui reprend les rapports d'Amnistie Internationale et du Département d'État des États-Unis, afin de calculer sur une échelle de 1 à 5, ce dernier étant le niveau le plus élevé, l'activité terroriste de l'État contre la population (bien que la PTS produise un nombre de points agrégé, le graphique montre séparément les notes des deux sources). Toutes les valeurs sont ajustées linéairement afin qu'elles soient comparables (à 10 pour chaque source on enlève la valeur de la PTS multipliée par deux, de telle manière que tous les indicateurs fonctionnent dans la même direction – dans laquelle « plus est mieux » – et rang – de 0 à 10–), de telle manière que la partie en gris représente le décalage entre la solidité démocratique et la violence de l'État. Nous transcrivons ci-après la lecture que son auteur fait du graphique :

Au début de la série (1976), le pays avait un degré de démocratie beaucoup plus élevé que la moyenne de la région, et il a subi une augmentation tangible pendant la conjoncture de 1991 (la nouvelle Constitution). Par ailleurs, il a commencé à vivre un sérieux niveau de répression, qui ne pouvait pas être ignoré, mais qui n'atteignait pas des niveaux d'extermination. La situation s'est peu à peu détériorée jusqu'à devenir un authentique terrorisme d'État, selon les deux agences qui servent de source au PTS. L'indice de mesurage de la démocratie selon *Polity IV Project* pour le cas colombien, montre qu'elle est descendue jusqu'à 7 après que la répression ait atteint un niveau ouvertement terroriste, mais elle n'est pas descendue en-dessous de ce niveau. Malgré la légère diminution de son niveau de démocratie, la Colombie est toujours l'un des pays les plus démocratiques d'Amérique Latine, mais en même temps c'est probablement le plus répressif. La partie grise du *Graphique 5* mesure la brèche qui existe entre la gestion démocratique et la qualification la plus optimiste de notre dérive répressive, et nous pourrions l'appeler « le déficit civilisateur indiscutable du régime politique colombien ». Il constitue intuitivement la différence entre ce que l'on pourrait attendre en termes de violence du Gouvernement et de ses alliés contre la population civile, et ce qu'on observe effectivement. La brèche a atteint son point culminant en 1996, quand la démocratie est arrivée à un niveau de 9 et le niveau de protection des civils a atteint 0. Depuis, elle s'est un peu modérée grâce aussi bien à

des fermetures démocratiques qu'à une diminution du terrorisme d'État, mais elle est encore énorme⁵¹⁰.

CHAPITRE 6. LA « DEMOCRATISATION DE LA PENSEE »

« Il n'y a rien de particulièrement antidémocratique si on donne des coups de pied au majordome pour lui faire dévaler l'escalier. Ce n'est peut-être pas correct, mais ce n'est pas antidémocratique ».

GILBERT KEITH CHESTERTON

L'explication du saut sémantique dans le vide fait par les démocrates maximalistes se trouve, tout d'abord, dans la consolidation de l'aspiration démocratique dans l'imaginaire politique global en tant qu'*idéal de bon gouvernement* qui est associé uniquement à des vertus, tandis qu'on ignore de manière délibérée les multiples défauts et limites et, par conséquent, les possibilités mêmes du processus démocratique en tant que structure politique. Cette idéalisation est aussi le résultat de l'*utilisation stratégique* que le personnel politique professionnel fait du discours démocratique afin de dissimuler le mieux possible le véritable degré de soumission qu'implique tout système de domination. Souvenons-nous à nouveau avec GALBRAITH qu'une « bonne partie de l'exercice du pouvoir dépend d'un conditionnement social qui essaie de le cacher »⁵¹¹. Il faut encore et à nouveau répéter, comme nous l'avons dit au début de cette partie de la thèse, que le mythe de la « souveraineté populaire » sert essentiellement à faire croire au citoyen, grâce à la fiction de la représentation, que dans le système démocratique c'est toujours lui qui commande par personne interposée, et que par conséquent il n'y pas de soumission. Cependant, la réalité est autre : la démocratie réelle est aussi un système de domination de quelques-uns sur de nombreux autres, système élitiste par définition, comme nous l'avons vu à la *Section 3* du *Chapitre 3*.

⁵¹⁰ F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, op. cit., p. 47.

⁵¹¹ J. GALBRAITH, *La anatomía del poder*, op. cit., p. 30.

L'approche idéaliste de la démocratie était compréhensible dans le contexte historique de l'essor des totalitarismes du XX^{ème} siècle, quand le cri libertaire du monde soumis par l'autoritarisme demandait plutôt à échapper à la répression autocratique, qu'à concevoir une alternative de gouvernement aux ambitions claires et réalistes. Selon PRZEWORSKI, « ce n'était pas le moment de plonger dans des réflexions profondes sur la démocratie : la démocratie était ce qui manquait, c'était une absence », « la démocratie était tout ce qui nous déplaisait de l'autoritarisme »⁵¹².

Cependant, avec l'effondrement du communisme et l'essor du modèle démocratique qui a prévalu au cours des années quatre-vingt-dix, est ensuite venu le désenchantement produit par ses promesses non tenues (BOBBIO l'a vu venir depuis 1984 dans son texte sur « Le promesse non mantenute della democrazia »⁵¹³). Les deux dernières décennies de vie démocratique ont révélé son incapacité à réaliser tout ce qu'on attendait d'elle. C'est pourquoi la théorie démocratique contemporaine se trouve dans l'obligation intellectuelle d'examiner d'un œil critique ses propres *possibilités*.

Nous ne pouvons plus nous permettre d'être des démocrates non-critiques, sous peine de sombrer dans l'idéalisation d'un modèle abondant en *défauts* et qui, par conséquent, doit encore être perfectionné, même grâce à l'incorporation de mécanismes qui supposent sa négation : il est important de souligner que la plupart des expériences historiques réussies de rationalisation de la démocratie ont été mises en œuvre dans des institutions contre-démocratiques. L'exemple le plus visible en est l'apparition et la normalisation des tribunaux constitutionnels (qui ne sont pas apparus pour protéger la démocratie mais plutôt pour nous « en » protéger) en tant que contre-pouvoir aux majorités parlementaires.

Mais il convient surtout de ne pas perdre de vue que la démocratie a des *limites* structurellement insurmontables, qui font que beaucoup des nombreuses aspirations démocratiques maximalistes deviennent logiquement incohérentes et empiriquement irréalisables. Des aspirations comme l'élection de gouvernants

⁵¹² A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, *op. cit.*, p. 27.

⁵¹³ N. BOBBIO, *Le promesse non mantenute della democrazia*, *Mondoperaio*, NI' 5, 1984.

compétents et la prise de décisions plus rationnelles sont en tête de la liste des attentes impossibles à satisfaire par la méthode démocratique. De son côté, le désir d'autogouvernement dans des sociétés ayant une population importante constitue une ambition évidemment chimérique. Même si les fondateurs des institutions représentatives modernes ont soutenu le contraire dès le début, à savoir que la représentation démocratique était le mécanisme capable de matérialiser le mythe de la souveraineté populaire, ils l'ont fait pour protéger stratégiquement leurs propres privilèges, en déguisant de la meilleure manière l'acte de la domination pour aboutir à la « rationalisation de leurs intérêts »⁵¹⁴.

Le *maximalisme démocratique idéaliste* est alors la principale victime de la normalisation du discours pro-démocratie, qui mobilise beaucoup d'attentes non réalisables. La surcharge sémantique du terme « démocratie » a provoqué une instrumentalisation – et une banalisation – de l'adjectif « démocratique » pour désigner tout ce qui pourrait être considéré comme politiquement désirable, tandis que, comme aspect opposé à cette distorsion analytique qui agit dans un double sens, tout ce qui est politiquement indésirable est désormais considéré comme « antidémocratique ».

C'est cette conceptualisation tendancieuse que nous appelons dans le titre de cette section la « démocratisation de la pensée » et qui conduit à qualifier en termes de « plus ou moins démocratique » une caractéristique quelconque du phénomène de l'État moderne, et même des manifestations de la vie strictement privée et quotidienne⁵¹⁵, sans qu'importe qu'il soit absurde ou incohérent, dans une perspective analytique, de lui appliquer ce critère. CHESTERTON a mis en évidence avec humour cette propension quand il a écrit « qu'il n'y a rien de particulièrement antidémocratique si on donne des coups de pied au majordome pour lui faire dévaler l'escalier. Ce n'est peut-être pas correct, mais ce n'est pas antidémocratique »⁵¹⁶.

⁵¹⁴ A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, *op. cit.*, p. 43-53.

⁵¹⁵ Concernant la dangereuse aspiration à la « démocratisation de la société » ou « démocratisme » nous en avons parlé à la *Section 5* du *Chapitre 2*, à propos des « excès de démocratie ».

⁵¹⁶ G. CHESTERTON, *Herejes*, traduction de l'anglais par STELLA MASTRANGELO, corrigée par JOSÉ VIVAR, Barcelona, Acantilado, 2009, p. 195.

Aussi bien dans la doctrine constitutionnelle que dans la philosophie politique contemporaines abondent les exemples de cette méthode dialectique erronée, qui effectue une « extension » gratuite du mot démocratie afin de définir des objets qui n'ont que peu ou rien à voir avec elle. HÄBERLE⁵¹⁷, par exemple, en arrive au point extrême de réduire la démocratie à la condition de *droit fondamental*, spécifiquement à une dérivation du droit à la dignité humaine. NANCY, pour sa part, enlève tout contenu institutionnel à la démocratie quand il écrit qu'elle « n'est absolument pas une forme politique », mais « le nom d'un régime de sens dont la vérité ne peut être soumise à aucune instance visant à ordonner »⁵¹⁸. RANCIÈRE raisonne d'une manière très similaire car pour lui la démocratie « n'est pas un ensemble d'institutions ou un type de régime parmi d'autres, mais plutôt une manière d'être du politique »⁵¹⁹. La démocratie se voit donc ainsi réduite à un élément métaphysique inobservable (*droit fondamental, régime de sens et manière d'être dans le domaine politique*) qui ne correspond à aucun arrangement institutionnel concret et qui, par conséquent, ne décrit absolument rien.

ARANGO tombe aussi dans le vice analytique que nous pourrions appeler l'*extension sémantique inappropriée* de la démocratie à des objets qui lui sont étrangers. Dans son livre sur la *démocratie sociale*, il affirme que celle-ci est un modèle qui « partage avec le républicanisme le fait de nous avertir que nous ne réaliserons une vraie démocratie que quand nous aurons des personnes ayant la possibilité effective d'un plein développement des capacités humaines »⁵²⁰. Cet objectif serait réalisable, selon sa vision particulière du monde, uniquement grâce à la garantie des droits sociaux au travers de politiques d'accès gratuit à l'enseignement public, à l'alimentation appropriée, à la couverture médicale et sociale en cas de

⁵¹⁷ P. HÄBERLE, *Constitución como cultura*, Colección Temas de Derecho Público, n° 66, Bogotá, UEC, 2002, p. 29-32.

⁵¹⁸ J.-L. NANCY, *La verdad de la democracia*, *op. cit.*, p. 56-57.

⁵¹⁹ J. RANCIÈRE, *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2012, p. 125.

⁵²⁰ ARANGO, RODOLFO, *Democracia social. Un proyecto pendiente*, *op. cit.*, p. 76.

besoin, à la protection de l'emploi et à l'assurance spécialisée en cas de chômage. Tout cela afin de créer « des citoyens actifs et pleins »⁵²¹.

Nous sommes ici probablement en présence du niveau maximum de pollution avec des contenus idéologiques, dans ce cas du socialisme, que peut expérimenter la démocratie. Ce n'est pas que ces contenus soient indésirables : en tant qu'auteur de cette étude, par exemple, nous considérons que la garantie d'un *minimum vital mobile* en termes de services sociaux pour tous les citoyens qui puisse leur garantir un minimum d'*égalité de chances* pour la concurrence capitaliste, ainsi que la lutte contre la pauvreté et l'iniquité, sont des objectifs prioritaires que tout État contemporain sensible à la souffrance humaine devrait viser sur la base du principe de solidarité. En fait, la Colombie a l'obligation juridique de le faire en vertu du modèle d'*État social de droit* que la Constitution de 1991 prétend matérialiser.

Le problème est que la description d'ARANGO ne correspond pas à une définition générale acceptable de la démocratie en tant que modèle institutionnel de prise de décisions collectives, mais plutôt à la réalisation d'un projet politique spécifique, le projet socialiste, qui trouve son expression maximum depuis la perspective économique dans le modèle d'*État-providence* redistributif. Il est évident que la réalisation effective de ce modèle d'État peut être le résultat de l'accès au pouvoir d'un groupe politique qui s'occupe de le promouvoir de manière judicieuse, or ce n'est pas une conséquence directe de la méthode démocratique mais plutôt de la mise en place de politiques publiques qui puissent répondre à cette vision solidaire et redistributive de l'action de l'État. Ce n'est plus une question de *formes* (et la démocratie est une forme) mais de *contenus* politiques. Affirmer le contraire, à savoir que seul un gouvernement qui aspire à la matérialisation de l'État-providence est « vraiment démocratique », conduirait à conclure de manière absurde que l'arrivée au pouvoir, grâce à des élections libres, périodiques et compétitives, d'un groupe politique opposé au modèle d'État interventionniste redistributif, soit un groupe essentiellement néo-libéral, n'est pas démocratique.

Confondre le socialisme – qui est une idéologie – avec la démocratie –qui est

⁵²¹ *Ibid.*, p. 77.

une méthode de gouvernement – est une attitude maximaliste inacceptable pour l’analyse en théorie politique, parce qu’elle annule toute possibilité de débat rationnel sur la portée réelle de l’un et de l’autre. Mais c’est aussi une voie dialectique axiologiquement répréhensible : dogmatique, anti-pluraliste et hautement excluante de groupes politiques dissidents de cette vision de l’État, qui disposent aussi de toute la légitimité pour être en compétition pour le pouvoir dans des processus électoraux pouvant respecter la diversité politique.

ARANGO – probablement sans s’en apercevoir – finit par promouvoir d’une manière implicite la transition vers un « régime démocratique à parti unique »⁵²² (permettez-nous l’oxymore), qui manque de concurrence entre partis et dans lequel seul le projet socialiste s’avèrerait légitime. Dans cet ordre d’idées, il pousse même son raisonnement sectaire jusqu’à l’extrémité de qualifier de « cyniques ignorants » et de « sceptiques résignés » ceux qui ne communient pas sur sa vision particulière du modèle d’État souhaitable. Par contre, ceux qui partagent ses aspirations politiques, selon sa typologie, rentrent dans la catégorie « d’activistes progressistes », qui à leur tour se divisent en deux positions : « l’idéaliste utopique » et la « réaliste mobilisatrice »⁵²³ (p. 105). Le biais idéologique de ces classements est tellement évident qu’il n’a pas besoin de commentaires supplémentaires.

Un autre bon exemple de théorisation maximaliste à logique défectueuse se trouve dans le travail de DOMINIQUE ROUSSEAU⁵²⁴, qui croit assister à l’apparition d’un nouveau paradigme plus évolué de gouvernement qu’il appelle « démocratie constitutionnelle ». Selon lui, ce nouveau modèle constitue un « progrès démocratique » par rapport à la précédente « démocratie électorale », grâce à la mise en place dans les États contemporains des tribunaux constitutionnels et à leur rôle de contrôle des lois élaborées par les parlements pour la protection du principe de la suprématie constitutionnelle (qui implique que les droits, les principes et les règles constitutionnelles sont hiérarchiquement au-dessus du reste des normes).

⁵²² Ou, dans le meilleur des cas, de « projet politique unique ».

⁵²³ R. ARANGO, *Democracia social. Un proyecto pendiente*, op. cit., p. 105.

⁵²⁴ D. ROUSSEAU, Constitutionnalisme et démocratie, *La vie des idées*, 19 septembre 2008.

Ce nouveau modèle démocratique, la « démocratie constitutionnelle », serait caractérisée par l'adoption d'un « régime d'énonciation concurrentiel de la volonté générale » dans lequel trois institutions participent au processus de création de la loi : le *gouvernement*, qui est derrière la plupart des initiatives et qui définit le programme législatif ; le *parlement*, qui a la fonction de discuter, d'amender et de voter la loi ; et le *tribunal constitutionnel*, instance ayant la capacité de compléter la loi, de préciser ses modalités d'application, de supprimer certaines de ses dispositions et d'en déclarer d'autres sans effets juridiques. Ce nouveau type de régime supposerait en outre un « approfondissement de la démocratie » dans la mesure où la production de lois n'est plus le monopole du pouvoir législatif, car elle encourage la concurrence entre différentes interprétations des règles constitutionnelles grâce à la dynamique dialogique que suppose la production d'une jurisprudence impliquant que le sens de la loi n'est jamais définitif, mais qu'il peut évoluer et donner lieu à la reconnaissance de nouveaux droits⁵²⁵.

La thèse de ROUSSEAU soulève plusieurs problèmes. D'abord, elle esquivé le sérieux défi de conceptualisation⁵²⁶ que suppose le fait de considérer une caractéristique institutionnelle « plus profondément démocratique ». Quel est le critère pour déterminer qu'une chose est « plus intensément démocratique » ?, qu'elle implique une plus grande participation des citoyens? Si tel est le cas, les tribunaux constitutionnels sont particulièrement non démocratiques car le peuple ne participe pas à l'élection de leurs magistrats et parce que ceux-ci rendent leurs arrêts sans aucune limite ou contrôle populaire.

Deuxièmement et bien plus grave encore : dans l'argument de ROUSSEAU la *démocratie constitutionnelle* serait, par rapport à la précédente *démocratie électorale* – déjà caduque, selon l'auteur – « une démocratie plus démocratique ». Cependant, le critère avancé pour justifier cette prémisse, en plus d'être persuasif – non descriptif – est fallacieux : à savoir que le juge constitutionnel récupère le « peuple oublié » par

⁵²⁵ D. ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 9ème ed., Paris, Montchrestien, 2010.

⁵²⁶ On peut trouver chez P. BRUNET (La démocratie, entre essence et expérience. Réponse à Dominique Rousseau, *La vie de idées*, 9 octobre 2008) et J-M. DENQUIN (Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle”, *Jus Politicum*, n°. 2, mars 2009) deux critiques dévastatrices sur les inconsistances logiques du raisonnement de ROUSSEAU.

la démocratie représentative traditionnelle parce que, grâce à son interprétation, il oblige le parlement à respecter la volonté constituante contenue dans la Constitution. Le raisonnement n'est pas démuné d'intérêt, mais il fait appel à un expédient qui ne tient pas sur le plan logique puisqu'il fait réapparaître, dans toute sa force, le contre-argument selon lequel l'imposition de textes constitutionnels anciens à des générations nouvelles qui n'ont pas participé à leur approbation, de préférence sur des lois produites – quant à elles – par des parlements venant d'être élus par les citoyens qui s'y soumettent, est loin d'être démocratique et suppose par contre la soumission arbitraire à la volonté des ancêtres constituants (cela en partant de la fiction que les juges constitutionnels « interprètent » et appliquent le droit existant au lieu de le créer).

D'autre part, comme les juges ne sont pas élus par un vote populaire, leur fonction n'est pas pénétrée par la fiction légitimatrice de la représentation. Ce déficit de « démocratie » est aggravé quand l'auteur lui-même reconnaît que les tribunaux constitutionnels « découvrent » constamment, grâce à l'herméneutique, de nouveaux principes et de nouveaux droits constitutionnels. Comme corollaire de ce qui précède, le travail de la jurisprudence ne peut pas être alors considéré comme « démocratique » car il s'agit en grande partie d'une tâche discrétionnaire des magistrats, bien qu'elle soit encadrée dans les règles – particulièrement flexibles – d'interprétation constitutionnelle. Les juges sont des créateurs de droit, et non pas de simples interprètes mais cette qualité, au lieu de les rapprocher du critère démocratique, comme le prétend ROUSSEAU, les en éloigne. Comme nous le voyons, l'argument selon lequel le travail de la jurisprudence est démocratique est vulnérable des deux côtés.

Un troisième défaut de l'approche de ROUSSEAU c'est qu'elle confond le type de système de gouvernement avec le modèle de production de lois. La rigueur logique impose de ne pas prendre la partie pour le tout, ni de confondre les parties entre elles. Si une modification quelconque d'une dimension du fonctionnement de l'État (qui est *le tout* aux effets de notre analyse) était considérée comme une reformulation du modèle démocratique (juste *une partie* de la réalité de l'État), il faudrait alors fonder « de nouveaux modèles plus évolués et plus démocratiques » de démocratie à chaque fois que la conception institutionnelle subit un changement, même si les critères de

classement ne coïncident pas. Par exemple, le type de régime politique d'un État, qui peut être essentiellement *parlementaire* ou *présidentiel* et qui implique de profondes différences dans la dynamique législative, n'affecte pas la nature démocratique du gouvernement pas plus que le caractère constitutionnel de l'État (une autre *partie* de la réalité de l'État), à condition de continuer à organiser des élections et à exercer le contrôle de constitutionnalité sur les lois.

Il en va de même avec le rôle des tribunaux constitutionnels et leur protection des droits de l'homme. Le processus de formation de la loi, particulièrement la procédure de contrôle de constitutionnalité, est sans doute une qualité importante dans tout État contemporain. Mais ses critères ne coïncident pas avec ou n'épuisent pas ceux qui définissent historiquement le modèle de gouvernement démocratique représentatif, sauf s'ils altéraient l'application du principe majoritaire pour le vote de la loi par des parlementaires. Cependant, si pour le besoin de la discussion on acceptait que le contrôle de constitutionnalité modifie de manière décisive le fonctionnement de la règle de majorité, et par conséquent la démocratie, il faudrait alors conclure qu'il *la diminue* en imposant des limites jurisprudentielles à l'activité parlementaire, mais que jamais il ne « l'approfondit », comme le prétend ROUSSEAU.

Pour terminer son argumentation, ROUSSEAU⁵²⁷ dénonce le caractère *essentialiste* de la définition de démocratie qui suppose de l'identifier aux processus électoraux, au principe majoritaire et au suffrage universel. Avec cette façon de raisonner, il tend lui-même le piège dans lequel il tombe ensuite, car toutes les définitions ont quelque chose d'essentialiste si on prétend leur donner une signification claire. Dans ce même sens, le livre de RUIZ sur « L'essentialisme démocratique » (c'est-à-dire « l'idée même que la démocratie, en tant que régime politique de gouvernement, possède une essence »⁵²⁸) perd de vue le fait qu'accuser une définition quelconque d'être « essentialiste » équivaut fondamentalement à la critiquer parce qu'elle définit quelque chose ! En effet, toutes les définitions identifient une « essence » de leur objet ou sinon elles ne décriraient rien. Ce qui donne quelque intérêt au débat sur la manière de définir la démocratie, ce n'est pas

⁵²⁷ D. ROUSSEAU, *Constitutionnalisme et démocratie*, *op. cit.*, p. 18.

⁵²⁸ J. RUIZ, *El esencialismo democrático*, Madrid, Trotta, 2010, p. 13.

que la démocratie manque d'une essence mais plutôt de savoir quels sont les critères utilisés pour définir les éléments qui constituent cette essence. Dans le cas de cette recherche, le critère adopté est celui de l'empirisme, la possibilité de vérifier empiriquement l'existence des éléments qui sont incorporés dans la définition et en général toute la connaissance sur la démocratie.

Dans sa critique à l'essentialisme des courants minimalistes, ROUSSEAU confond en outre le mot « démocratie » avec le concept qu'il veut qu'il signifie. Comme nous l'enseigne KOSELLECK, les concepts n'*ont* pas d'histoire mais ils la *contiennent* dans la mesure où ce sont des objets abstraits uniques en fonction de la réalité qu'ils décrivent dans un contexte spatio-temporel déterminé⁵²⁹. Par contre, les mots, leur utilisation, *ont* bien une histoire et par conséquent ils peuvent décrire différentes réalités selon le temps et le lieu. Le mot « démocratie », avec son énorme résilience historique qui dépasse deux millénaires, est un modèle de cette idée et par conséquent il devient naturel que ce mot ait été utilisé pour couvrir une pléthore de définitions. Or, si l'intention de ROUSSEAU était de breveter un *nouveau concept de démocratie* sur la base de critères logiques différents de ceux utilisés historiquement, il a toute liberté de le faire. Il pourrait même utiliser le mot démocratie pour désigner un fruit, un système de gouvernement dictatorial (comme du reste on l'a fait), ou un « horizon », comme il le fait dans la dernière phrase de son texte⁵³⁰. Mais ce procédé dialectique ne fait qu'accentuer la dérive conceptuelle dans laquelle il s'embarque par rapport aux références historiques de la démocratie, en tant qu'il diminue la valeur descriptive de sa définition.

La principale erreur conceptuelle commise par les auteurs maximalistes de la branche constitutionnaliste, c'est de confondre la démocratie, qui est un *système d'autogouvernement fondé sur la méthode électorale pour la sélection des dirigeants et sur la règle de la majorité pour la prise de certaines décisions*, avec le modèle

⁵²⁹ « Les concepts, en tant que tels, n'ont pas d'histoire ; ils contiennent une histoire, mais ils n'ont pas d'histoire ; ils ne peuvent que vieillir, qu'affirmer quelque chose qui ne soit plus vrai. Ce qui change alors c'est le contexte, mais non le concept vieilli » (R. KOSELLECK, *Begriffsgeschichtliche Probleme de Verfassungsgeschichtsschreibung*”, *Der Staat*, Beiheft, 6 (1983), p. 14).

⁵³⁰ « Pour dire aussi, et plus modestement, que la démocratie reste un horizon ! » (D. ROUSSEAU, *Constitutionnalisme et démocratie*, *op. cit.*, p. 18).

d'État constitutionnel qui est avant tout un modèle particulier de contrôle des lois et d'application du principe de la suprématie constitutionnelle. C'est ainsi qu'ils prétendent graduer toutes les mutations véhiculées par l'émergence du constitutionnalisme, avec le statut de « changement de paradigme démocratique », en défigurant l'identité de deux unités d'analyse distinctes.

L'aspect inapproprié de ce type de raisonnement, c'est qu'il perd de vue que certaines de ces transformations de l'État moderne débordent clairement le critère démocratique : les tribunaux constitutionnels ne sont pas « plus ou moins démocratiques », mais ils sont simplement autre chose, un nouvel objet qui répond à des besoins spécifiques de contrôle et de vigueur du principe de la suprématie constitutionnelle, ainsi que de protection des droits de l'homme de groupes sociaux souvent minoritaires –et discriminés – face aux majorités parlementaires, phénomène qui dans tous les cas contredit (il « n'approfondit » pas) de front les postulats démocratiques, car il agit comme un *correctif* de l'un de leurs défauts les plus dangereux, à savoir la menace d'une éventuelle « tyrannie des majorités ». Comme nous l'avons vu en détail dans une section précédente (*Section 1 du Chapitre 4*), les droits de l'homme sont des entités spécifiquement contre-majoritaires, insensibles aux velléités parlementaires et par conséquent ouvertement non démocratiques.

En tout état de cause, ceux qui défendent l'existence d'une *démocratie constitutionnelle* en tant que modèle de gouvernement plus avancé par opposition à la « démocratie pure », devraient en bonne logique comprendre aussi que la démocratie constitutionnelle serait « une démocratie moins démocratique » et donc, uniquement en vertu de cela, meilleure.

CHAPITRE 7. UN PORTRAIT MINIMAL MAIS REALISTE

« Le monde ne peut s'améliorer que si nous comprenons d'abord comment il fonctionne et pourquoi »⁵³¹.

BRUNO DE MESQUITA et ALASTAIR SMITH

Nous n'avons pas cherché à jouer les Cassandre tout au long de cette réflexion en affirmant que la démocratie est démunie de toute valeur en vue de défendre une position antidémocratique, mais nous avons simplement voulu indiquer qu'il faut chercher cette valeur là où elle se trouve réellement. Il est possible – et approprié – d'être démocrate en peignant un portrait *a minima* mais réaliste de la démocratie. Tout système de domination cherche à se déguiser le mieux possible afin d'exagérer ses vertus, d'atténuer ses défauts et même de faire croire à la masse des dominés qu'en réalité il ne l'est pas, en faisant appel à toutes sortes de fictions : *représentation démocratique, souveraineté populaire, volonté du peuple, bien commun*, entre autres, complètent le catalogue des *mythes* qui soutiennent, en grande partie artificiellement, la légitimité de l'édifice démocratique.

Les données disponibles indiquent que la démocratie est non seulement compatible, mais qu'en fait elle coexiste dans de nombreux pays du monde avec l'injustice, la pauvreté extrême, l'inégalité, l'irrationalité des politiques publiques, le mensonge et la manipulation médiatique, l'impunité judiciaire, les restrictions de la liberté d'expression et de la presse, l'institutionnalisation d'intérêts privés à l'aide de lois particularistes, la discrimination de groupes sociaux minoritaires, l'absence d'une véritable représentation, le clientélisme, la corruption et même la répression et la violence arbitraire contre les citoyens, parmi tant d'autres graves problèmes sociaux.

Ce qui précède ne signifie pas que la démocratie ne peut pas atteindre des niveaux élevés de performance de l'État : ces résultats ne sont pas une conséquence automatique du modèle de gouvernement considéré en lui-même, mais plutôt de la qualité des politiques publiques adoptées par les dirigeants afin de résoudre des problèmes sociaux spécifiques. Les bonnes et les mauvaises politiques peuvent être

⁵³¹ « The world can only be improved if first we understand how it works and why » (B. DE MESQUITA et A. SMITH, *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good op. cit.*).

appliquées, alternativement, dans des régimes autocratiques ou démocratiques. Les institutions créent des mécanismes déterminants pour l'exercice du pouvoir, mais le « facteur humain » continue à être la cause principale aussi bien du développement que du sous-développement.

Le débat sur l'influence relative des institutions et de la main de l'homme dans l'échec ou le succès des États – et des démocraties – a été tranché aussi bien en faveur qu'à l'encontre du degré d'importance des institutions pour le développement. Sans en arriver au point extrême des défenseurs de « l'ingénierie institutionnelle » (qui, à vrai dire, n'existe pas en tant que branche de l'ingénierie), ACEMOGLU et ROBINSON⁵³² considèrent que les institutions, en particulier celles qu'ils appellent « inclusives » car elles génèrent des stimulus positifs non seulement pour une élite mais aussi pour de vastes secteurs de la société, sont la principale *cause* de la prospérité des États. Dans le sens contraire, PRZEWORSKI⁵³³ est moins optimiste quand il souligne le caractère « endogène » des institutions, c'est-à-dire leur condition d'épiphénomènes qui sont, en grande partie, le résultat de conditions historiques non reproductibles sous d'autres latitudes et dont le bon fonctionnement n'est par conséquent pas garanti partout.

Ce n'est pas que les institutions ne soient pas importantes, mais il existe des preuves qu'elles ne sont pas le chemin « automatique » vers le développement, car la variable humaine y joue un rôle essentiel. Une comparaison aussi simple que celle du résultat différent qu'a obtenu la transposition, par les États-Unis, des mêmes institutions électorales démocratiques dans d'autres pays, suffit à le prouver : tandis qu'à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale les forces d'occupation américaines en Allemagne Occidentale et au Japon ont laissé derrière un modèle démocratique qui s'est ajusté peu à peu aux conditions locales et qui a produit à long terme des niveaux élevés de développement, ce même legs institutionnel laissé par les États-Unis en Haïti en 1934, mis en œuvre dans une Constitution démocratique qui a été écrite par le Secrétaire à la Marine de l'époque (rien de moins que FRANKLIN D. ROOSEVELT),

⁵³² D. ACEMOGLU et J. ROBINSON, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, *op. cit.*

⁵³³ A. PRZEWORSKI, *Institutions Matter?*, *Government and Opposition*, 39, n° 4 (2004), p. 527-540.

n'a pas évité que le président STÉNIO VINCENT devienne un tyran un an plus tard, après que les marines eurent quitté l'île, et que le pays devienne à long terme le paradigme latino-américain de l'État failli.

Les problèmes d'instabilité chronique dans certains processus de transition démocratique sont aussi symptomatiques du fait que les institutions « ne suffisent pas ». Le coup d'État en Égypte contre le président MOHAMED MORSI le 3 juillet 2013 montre à quel point il est difficile de « construire » des démocraties fonctionnelles en partant de rien, sans modifier d'autres structures sociales plus importantes⁵³⁴. C'est la même idée qu'exprime GUILLERMO O'DONNELL quand il affirme « qu'il est impossible d'arrêter un coup d'État avec un article de la Constitution »⁵³⁵.

Or, le fait d'identifier les problèmes de la démocratie n'implique pas qu'il convienne de l'abandonner en tant que méthode de gouvernement. Ce n'est pas le sens d'une conception démocratique minimaliste comme celle qui est défendue ici. En suivant le schéma proposé par DAHL⁵³⁶, on peut avancer deux types de critique contre la démocratie, l'*opposante* et la *bienveillante*. La *critique opposante* attaque la pertinence de la démocratie parce que, soit elle la considère « intrinsèquement mauvaise », comme c'est le cas par exemple de la vision de PLATON et de sa défense du protectorat ; ou dans la *pensée anarchiste*, selon laquelle toute forme de coercition est indésirable et par conséquent la démocratie est à peine une variante institutionnalisée de l'utilisation de la force. Ou alors parce qu'elle considère que la démocratie est un projet utopique, irréalisable en termes empiriques à cause de multiples facteurs, comme par exemple les tendances oligarchiques des partis politiques de masses, selon la critique dévastatrice de MICHELS⁵³⁷ contre la démocratie représentative ; ou parce que c'est un gouvernement trop parfait pour être réalisé par l'espèce humaine, comme l'écrit ROUSSEAU dans le *Contrat*

⁵³⁴ N. BROWN, Egypt's Failed Transition, *Journal of Democracy*, 24, n° 4 (2013), p. 45-58.

⁵³⁵ Cité par A. PRZEWORSKI, Institutions Matter?, *op. cit.*, p. 529. La comparaison historique citée est du même auteur.

⁵³⁶ R. DAHL, *Democracy and Its Critics*, *op. cit.*

⁵³⁷ R. MICHELS, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971.

social : « S'il y avait un peuple de dieux, il se gouvernerait démocratiquement. Un gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »⁵³⁸.

Par contre, la critique démocratique *bienveillante* reconnaît l'énorme valeur de la démocratie en tant que méthode politique pacificatrice, mais elle la libère de sa fausse aura de perfection. Elle oriente par conséquent ses arguments vers l'objectif de dévoiler non seulement les *vertus* mais aussi les *défauts, les limites et les possibilités* d'un modèle de gouvernement dont elle reconnaît l'utilité sociale, mais qu'elle considère susceptible de perfectionnement sous certains aspects (souvent, comme nous l'avons vu, grâce à l'adoption de mécanismes contre-démocratiques) et pour d'autres, qu'il est simplement non adéquat pour atteindre certains buts dont on attend irrationnellement qu'ils soient réalisés, comme par exemple, la pleine égalité politique et économique, la sélection de gouvernants compétents et la prise de décisions rationnellement supérieures.

Dans cette perspective critique bienveillante, il est possible de défendre la démocratie en faisant un portrait minimal mais réaliste. C'est, en outre, la manière la plus responsable de le faire afin de ne pas cultiver des espoirs irrationnels qui engendreront nécessairement des déceptions futures. Dans cette thèse nous proposons une vision minimaliste de la démocratie, dans le but déclaré d'éviter de tomber dans la fausse identification d'un arrangement institutionnel spécifique qui sert un dessein très louable : la solution périodique de la lutte pour le pouvoir politique sans effusion de sang, avec les nombreuses aspirations supplémentaires qui l'entourent comme un mythe. L'objectif de fond c'est de différencier clairement ce que la démocratie *est réellement* et ce qu'elle est en mesure de fournir en tant que méthode politique, de ce qu'elle *devrait être* ou ce que l'on attend qu'elle soit.

À force d'être instrumentalisé par des idéologies et des projets politiques extrêmement différents, le mot « démocratie » a perdu sa valeur sémantique intrinsèque⁵³⁹,

⁵³⁸ Livre III, Chapitre IV du Contrat social.

⁵³⁹ Il est certain que, sur le long terme, et du fait de l'évolution de la langue, n'importe quel mot manque de valeur intrinsèque. Toutefois, concernant le vocable « démocratie » et à cause de sa polysémie exacerbée, il semblerait qu'à aucune époque ou en aucun lieu il n'arrive à avoir une signification claire.

non seulement dans le langage courant mais même dans le discours scientifique. Il faut, alors, délimiter clairement le concept pour qu'il retrouve un sens précis. Tout au long de ce livre, nous nous sommes concentrés sur l'analyse de l'une ou de plusieurs des vertus que le discours maximaliste attribue à la méthode démocratique en vue d'éclaircir s'il s'agit de véritables qualités du modèle ou plutôt de « faux positifs ». Dès le début, notre ligne d'approche de la démocratie a été la même : l'empirisme, une optique qui, selon le Dictionnaire de l'Académie Royale Espagnole, privilégie « la connaissance qui s'obtient en partant de l'expérience ». Notre carte de navigation épistémologique indique qu'il est licite de promouvoir l'inclusion d'un élément quelconque dans la définition de démocratie seulement s'il est possible de vérifier empiriquement son existence dans la pratique politique réelle. Toutefois cela n'implique pas, comme on le verra, de devoir inclure en elle « tous » les éléments associés ou associables à la démocratie en tant qu'observable empirique, car cette aspiration à l'exhaustivité ouvre une route interminable d'ajout d'attributs aussi bien directs qu'indirects (ce qu'on appelle souvent les « exigences » ou les « conditions requises » de la démocratie) qui finit par estomper le concept à un tel point qu'il en arrive à se confondre avec d'autres. L'auteur d'une définition quelconque choisit aussi bien le catalogue des éléments qui la constituent en fonction de leur importance, que l'ampleur de la description qu'il offre de chacun d'eux.

La définition de démocratie que nous proposons ici suppose comme fondement du modèle, toujours présent au long de son évolution historique car aucune démocratie n'est concevable sans lui, l'application de la règle de la majorité en tant que méthode pour la prise de décisions de groupe à impact collectif dans des ambiances caractérisées par les conflits entre des intérêts individuels divergents⁵⁴⁰. Dans cette mesure, nous sommes tout à fait d'accord avec LAUVAUX sur le fait que « le critère essentiel de classification des régimes démocratiques peut être défini comme celui qui résulte de l'aménagement du

⁵⁴⁰ Les origines de la règle de majorité en tant que méthode d'élection sociale peuvent être renvoyées à plusieurs animaux. Il semblerait que l'homme a juste reproduit un mécanisme qui existait déjà dans d'autres espèces. Il y a des preuves que les buffles femelles africaines, les cygnes chanteurs, les babouins et autres singes, les éléphants, quelques bandes d'oiseaux, les bancs de poissons et les colonies d'abeilles prennent des décisions de groupe, qui ne sont pas un produit du consensus, mais de majorités, et même qualifiées. Les troupeaux de cerfs, par exemple, se déplacent seulement quand 62% des adultes se lèvent du sol, ce qui correspond à une majorité de presque deux tiers. Une chose semblable se passe avec les gorilles qui bougent si 65% d'entre eux le demandent avec leurs cris d'appels. Cf. J. YANES, *La democracia la inventaron los animales*, *El Huffington Post*, 19 juin 2015.

principe de majorité »⁵⁴¹. À cet effet, notre description comprend deux facettes différenciables dans le processus décisionnel démocratique : l'une concerne l'élection et l'autre le gouvernement, en circonscrivant la définition de démocratie au *système d'autogouvernement, ayant une valeur pacificatrice prouvée, fondé dans un premier temps sur la procédure électorale compétitive pour la sélection périodique des élites gouvernantes grâce à l'application de la règle de majorité et, dans un deuxième temps, sur l'instrumentalisation du même principe majoritaire pour la prise de certaines décisions d'importance collective dans les assemblées délibérantes.*

Cette définition minimaliste se rapproche beaucoup, dans son contenu, de celle conçue par BOBBIO⁵⁴², sauf qu'elle exclut de son contenu « l'État de droit » ou principe de soumission du pouvoir politique aux lois (*sub lege*) en tant que condition requise de la démocratie. Et elle le fait de manière délibérée, car elle considère que cette caractéristique répond plutôt aux conditions « d'auto-imposition »⁵⁴³ et de survie propres à tout type de gouvernement qui puisse prétendre être efficace. Notre approche est similaire face aux libertés civiles, en particulier la liberté d'expression et celle de la presse, que nous n'incluons pas dans la définition de démocratie malgré le fait de les considérer comme faisant partie de ses *conditions*. De la même manière que l'espace est une *condition* pour que la force de la gravité se matérialise⁵⁴⁴, la démocratie a besoin de certaines conditions pour se développer. Toutefois, ces conditions ne la définissent pas, elles permettent juste qu'elle se réalise. Soutenir le contraire conduirait à une *agrégation ad infinitum* d'éléments qui devraient être considérés définissants car sans eux la démocratie ne pourrait pas se matérialiser : pensons par exemple au fait que c'est aussi une « condition » de la démocratie qu'il existe des êtres humains vivants pour la réaliser, que ces personnes aient une liberté de locomotion pour pouvoir voter et qu'il y ait un espace physique où puissent

⁵⁴¹ P. LAUVAUX, PHILIPPE, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004, p. 177.

⁵⁴² N. BOBBIO, *El futuro de la democracia*, *op. cit.*, p. 24-27.

⁵⁴³ Cf. A. PRZEWORSKI, *Self-enforcing Democracy*, New York University, Department of Politics, 28 juin 2005 et J. FEARON, *Self-enforcing Democracy*, *The Quarterly Journal of Economics*, 126, n° 4 (2011), p. 1661-1708.

⁵⁴⁴ La gravité est la « force que, sur tous les corps, la Terre exerce vers son centre », selon le Dictionnaire de l'Académie Royale Española. Pour que cette force se matérialise il faut de l'espace (ce qui fait que sa valeur normale [g] est 9,81 m/s², où les mètres dans l'unité de mesure représentent sa dimension spatiale), mais l'espace ne fait pas partie de sa définition.

se développer matériellement les relations de pouvoir entre elles. Toutefois, personne n'aurait l'idée d'inclure « l'espace physique » et la « présence d'êtres humains » parmi les éléments qui définissent la démocratie en tant que modèle de gouvernement. Il se passe quelque chose de semblable avec les « effets de la démocratie ». Comme nous l'avons expliqué dans les sections 4 et 5 du *Chapitre 5*, la démocratie a exercé très probablement un impact important sur la pacification progressive du monde. Cependant, cette *conséquence* n'oblige pas à inclure sa valeur pacificatrice dans la définition de démocratie, bien qu'en vertu de sa transcendance historique la nôtre le fasse.

Au sujet de l'ampleur de la définition, O'DONNELL⁵⁴⁵ avance une critique intéressante de ce qu'il considère comme le « faux » minimalisme de SCHUMPETER⁵⁴⁶. En récupérant un passage où l'auteur autrichien a écrit que « pour qu'il existe une libre concurrence en faveur de votes libres » doit exister « une dose considérable de liberté de parole pour tous » qui « implique normalement une dose considérable de liberté de la presse », O'DONNELL soutient que la vision *schumpétérienne* « n'est pas aussi minimaliste que peut l'indiquer une lecture isolée de la célèbre définition », parce qu'elle exige que soient remplies « certaines conditions étrangères au processus électoral lui-même »⁵⁴⁷ (p. 524). Cependant, cette critique s'effondre dès que l'on comprend que le minimalisme est un concept relatif dont le seuil acceptable d'éléments agréables est impossible à établir *a priori* (à partir de combien d'éléments une définition cesse-t-elle d'être minimaliste ? Chaque réponse que l'on pourra donner est discrétionnaire). Ce qu'il faut souligner particulièrement à nouveau et qui donne sa valeur ajoutée à la perspective démocratique minimaliste, c'est la méthode réaliste de sa connaissance, l'empirisme, et non pas tellement l'ampleur de ses définitions. Et tout cela, sans perdre de vue que la spécification des éléments d'une définition quelconque constitue un processus qui peut amener à des descriptions plus ou moins étendues en fonction du niveau de détail poursuivi, comme nous le ferons dans les lignes qui suivent concernant les caractéristiques que doivent posséder des élections démocratiques. Pour le reste, avertir du fait que doivent exister certaines conditions pour que se produise un phénomène n'équivaut pas à définir le

⁵⁴⁵ G. O'DONNELL, *Teoría democrática y política comparada*, *Desarrollo Económico*, 39, n° 156 (2000), p. 523.

⁵⁴⁶ J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, *op. cit.*

⁵⁴⁷ G. O'DONNELL, *Teoría democrática y política comparada*, *op. cit.*, p. 524.

phénomène lui-même, car il s'agit d'exercices intellectuels différents.

La notion « d'autogouvernement » que la définition proposée ici incorpore concerne, bien sûr, la *fiction* qui est mise en place grâce aux institutions démocratiques représentatives, avec tous les problèmes qui ont déjà été analysés en détail dans les sections 4 et 5 du *Chapitre 4*, c'est-à-dire, sans perdre de vue que cette représentation est extrêmement défectueuse et même totalement factice dans certains aspects de sa réalité empirique. Il faut souligner aussi le caractère « compétitif » que les élections doivent avoir, puisque c'est seulement lorsque cette condition existe de facto, que peut alors être garantie l'*institutionnalisation de l'incertitude* qui, comme nous le verrons ci-après, appartient à l'essence de la démocratie. Il faut mentionner également que l'application de la règle de majorité dans la prise de décisions par les dirigeants se limite aux processus délibératifs généralement dans des assemblées populaires, car la plupart des décisions de politique publique dans les démocraties modernes se trouve, pour des raisons d'efficacité, entre les mains de bureaucrates qui ont le pouvoir de les imposer grâce à d'amples cadres juridiques à l'intérieur desquels ils peuvent manœuvrer.

CHAPITRE 8. INCERTITUDE DU RESULTAT ELECTORAL ET ALTERNANCE AU POUVOIR EN TANT QU'ELEMENTS ESSENTIELS DE LA PROCEDURE DEMOCRATIQUE

Or, si le minimalisme défendu ici limite dans un premier temps la démocratie à la procédure électorale, cette méthode d'élection d'élites dirigeantes n'est pas exempte de plusieurs conditions requises. Une partie importante de la théorie démocratique la plus fiable est d'avis que pour que les élections soient authentiquement démocratiques, elles doivent être périodiques, libres et justes. *Périodiques* parce que la permanence indéfinie de n'importe quel dirigeant au pouvoir supposerait l'annulation de la lutte politique constante, bien que pacifique, qui caractérise la démocratie. *Libres* puisque le contraire, l'utilisation de n'importe quelle forme de violence pour forcer le vote, équivaldrait à léser la liberté de choisir,

qui est le premier droit que matérialise le suffrage. Et *justes* dans le sens où des acteurs en conditions réelles de conquérir le pouvoir doivent participer à la compétition électorale, vu que si l'un des candidats possède un avantage insurmontable sur les autres qui lui assure à l'avance la victoire, le caractère *compétitif* des élections est dénaturé, et au lieu d'être en présence d'élections on assiste de manière périodique à un montage légitimateur coûteux démuné de substance démocratique, à une vraie *pantomime électorale*.

Selon le raisonnement de SCHMITTER et LYNN⁵⁴⁸, l'un des principes qui rend possible la démocratie c'est qu'elle effectue une « institutionnalisation limitée de l'incertitude politique », qui fait que toute ambiance démocratique contient un niveau considérable de doute sur qui sera élu et quelles seront les politiques publiques qu'il mettra en place. Cette incertitude est néanmoins limitée aussi bien par les conditions exigées pour aspirer à des postes soumis à l'élection populaire⁵⁴⁹, que par les principes et les droits protégés par la Constitution et auxquels il ne peut être dérogé par des politiques législatives, sauf au cas où il y aurait un processus de réforme constitutionnelle avec la participation du pouvoir constituant originaire. On voit clairement dans ce cas comment le paradigme de l'État constitutionnel limite la portée moderne de la démocratie, en devenant l'un de ses *correctifs*.

Dans cet ordre d'idées, la démocratie met en place juste un « consentement contingent ». Un consensus populaire provisoire par définition, sujet à des variations dans le temps et avec des possibilités réelles de changement, qui fait de la démocratie surtout un instrument transactionnel périodique pour la solution pacifique – mais jamais définitive – des conflits sociaux :

Dans une démocratie, les représentants doivent être d'accord au moins de manière informelle sur le fait que ceux qui obtiennent un plus grand appui électoral et plus

⁵⁴⁸ P. SCHMITTER et TERRY LYNN, What Democracy Is... And Is Not, *Journal of Democracy*, 2, n° 3 (1991), p. 75-88.

⁵⁴⁹ En Colombie, en dehors des âges minimums établis pour exercer les différents postes soumis à élection populaire (trente ans pour être Président ou sénateur, par exemple), il existe un obstacle légal infranchissable pour y arriver : avoir été condamné pénalement à une peine de privation de la liberté pour un quelconque délit qui ne soit pas politique ou à titre non intentionnel.

d'influence sur la politique, n'utiliseront pas leur supériorité temporaire pour empêcher que les perdants assument le pouvoir ou exercent leur influence dans le futur, et qu'en échange de l'opportunité de continuer à être en compétition pour le pouvoir et pour les postes, les perdants momentanés respecteront le droit des gagnants de prendre des décisions qui les lient. Par ailleurs, on attend que les citoyens obéissent aux décisions découlant de ce processus de compétition, à condition que son résultat reste contingent selon les préférences collectives exprimées au travers d'élections libres et régulières et par des négociations ouvertes et répétées⁵⁵⁰.

Le corollaire obligé de l'*institutionnalisation de l'incertitude* est que toute démocratie doit garantir aussi la réalisation du principe d'*alternance au pouvoir*, qui consiste à ce que des acteurs politiques différents des titulaires temporaires des postes soumis à élection populaire, doivent avoir périodiquement la possibilité d'accéder au pouvoir, et que ces derniers doivent ressentir une réelle menace de ne pas être réélus. L'*alternance* au pouvoir est plus que l'*alternabilité* car, bien qu'existe la *possibilité juridique* de rotation des élites, quand les *conditions factuelles* d'exercice du poste garantissent au dirigeant le triomphe systématique aux élections, le principe d'*alternance* effective est tourné en dérision parce qu'il n'y a pas de véritable compétition. En d'autres termes, tout régime où il existerait un acteur politique qui gagne toujours, en condamnant les autres à perdre systématiquement, ne peut pas être démocratique.

Un exemple clair de ce que nous venons de mentionner est justement le vice antidémocratique institutionnalisé par l'autorisation de RPI dans le contexte des régimes présidentielistes latino-américains où, dans des conditions de normalité économique, l'*alternance* à la tête du pouvoir exécutif se voit définitivement annulée lorsque le président au pouvoir peut se faire réélire. Une analyse des résultats électoraux des deux dernières décennies dans la région suffit à le prouver : entre 1994 et 2016, 21 réélections consécutives ont été tentées en Amérique Latine, dont 20 ont eu du succès, pour un taux d'efficacité total de 95.2% (voir *Tableau 1*). La seule exception à cette tendance électorale s'est produite en République Dominicaine, où le président-candidat HIPÓLITO MEJÍA a été battu en 2004 par l'ancien président LEONEL

⁵⁵⁰ P. SCHMITTER et TERRY LYNN, *What Democracy Is... And Is Not*, *op. cit.*, p. 82.

FERNÁNDEZ, au milieu de la pire des crises économiques et financières de toute l'histoire de cette Île.

Du fait de l'utilisation – en réalité de l'*abus* – du pouvoir présidentiel à des fins électorales, tous les candidats qui prétendent entrer en concurrence avec le président aspirant à demeurer au pouvoir se trouvent dans l'impossibilité empirique de le battre électoralement. Le catalogue des ressources déployées par le président au pouvoir afin d'assurer sa réélection a été déjà présenté dans la *Première Partie* de cette thèse et inclut : des faveurs bureaucratiques et contractuelles au bénéfice des élites politiques afin de payer leur appui électoral ; une visibilité médiatique privilégiée ; la censure et l'étatisation des médias dans le pire des cas, et dans le meilleur une capture des faveurs du conglomérat médiatique au moyen de compensations indues ; la manipulation des indices de performance de l'État à travers les statistiques des agences étatiques ; l'utilisation de l'assistance et en particulier des *programmes de transfert monétaire conditionné* comme mécanisme d'achat prépayé du suffrage et, en général, le détournement du budget et des autres biens de l'État à des fins électorales, même comme conséquence du simple exercice de la fonction présidentielle.

En définitive, la réélection immédiate en Amérique Latine met en œuvre, en réalité, une *extension de facto du mandat présidentiel* autant de fois que la Constitution le permettra. En faisant appel à la clause logique *ceteris paribus* nous voyons que, dans des situations de normalité (dans lesquelles deux caractéristiques sont partagées : le régime politique présidentiel et l'autorisation de la réélection consécutive), le président qui aspire à être réélu en Amérique Latine est électoralement quasiment imbattable. Par conséquent, comme elle annule la compétition électorale, la réélection présidentielle immédiate est antidémocratique dans son essence⁵⁵¹, ce qui constitue la principale conclusion de notre recherche.

CHAPITRE 9. QUE FAIRE AVEC LA DEMOCRATIE ?

⁵⁵¹ J. FLÓREZ, El fraude electoral de la reelección inmediata, *El Tiempo*, 24 octobre 2014.

La démocratie est avant tout une technologie sociale qui facilite la vie en société et c'est la principale raison pour la défendre en tant que modèle de gouvernement. Pour commencer, en vertu de sa valeur pacificatrice, le monde serait pire sans elle car il serait plus violent. Cependant, il est nécessaire de l'étudier avec rigueur pour la comprendre dans sa juste dimension, en évitant ainsi de la surestimer et de lui demander ce qu'elle n'est pas en capacité de fournir en tant que méthode politique. *Il faut la démythifier*. Il convient de dépouiller la démocratie de sa charge idéologique dans le but de transformer le mythe et le discours démocratique en un véritable élément empirique observable, susceptible de critique et de rationalisation.

« La démocratie est le pire des régimes à l'exception de tous les autres déjà essayés dans le passé »⁵⁵². Cette fameuse phrase de WINSTON CHURCHILL a été prononcée pendant un discours devant la Chambre des Communes le 11 novembre 1947. La date est importante, car CHURCHILL avait gagné la guerre mais il avait été battu aux élections de juillet 1945. Quand il a appris cette désagréable nouvelle, l'ancien Premier Ministre anglais a affirmé : « Ils ont parfaitement le droit de me chasser. C'est ça la démocratie »⁵⁵³. Il dirait aussi à un autre moment que « le meilleur argument contre la démocratie, c'est un entretien de cinq minutes avec l'électeur moyen »⁵⁵⁴.

Lucide, CHURCHILL a compris à la perfection les deux grandes idées qui traversent cette deuxième partie de notre thèse : que la démocratie est un système de gouvernement éminemment défectueux, mais indispensable, et qu'il n'est pas nécessaire de l'idéaliser pour comprendre – et défendre – sa valeur. On peut se passer de la tromperie lorsque la priorité est de comprendre, au lieu d'aimer ou de détester (pour reprendre les termes de SPINOZA : *Humanas actiones non ridere, non lugere, neque detestari, sed intelligere*⁵⁵⁵). L'avantage majeur qu'offre une approche

⁵⁵² « Democracy is the worst form of government, except for all those other forms that have been tried from time to time ».

⁵⁵³ « They have a perfect right to kick me out. That is democracy ».

⁵⁵⁴ « The best argument against democracy is a five-minute conversation with the average voter ».

⁵⁵⁵ Ou dans une traduction libre : « Ne pas rire, ne rien regretter, jamais détester les actions humaines, seulement les comprendre ».

impartiale de la démocratie, c'est qu'elle facilite une meilleure compréhension du phénomène démocratique. Permettez-nous ci-après de développer un exemple d'actualité qui montre clairement pourquoi le minimalisme démocratique est bénéfique pour toute société.

Les excès de démocratie peuvent ruiner des institutions dont la nature n'est pas compatible avec la méthode électorale. C'est le cas des juges constitutionnels. En Bolivie, la démocratisation du tribunal constitutionnel qui s'est produite avec la Constitution de 2009 (encouragée par le président EVO MORALES pour donner naissance à « l'État Plurinational de Bolivie » en remplacement de la République) a marqué la fin de son indépendance vis-à-vis de l'exécutif. Le texte de la nouvelle Constitution a ordonné que l'élection des magistrats des Hautes Cours (tribunaux Agro-environnemental, Constitutionnel, Suprême de Justice et Conseil de la Magistrature) se ferait au suffrage populaire, un arrangement institutionnel inconnu dans le droit latino-américain et particulièrement inapproprié dans le contexte présidentieliste. Bien que l'argument défendu par le gouvernement afin de justifier cette étrange réforme ait été d'en finir avec les quotas de pouvoir que détenaient les partis politiques au sommet du secteur judiciaire à cause de leur faculté de nomination des magistrats, le véritable effet des « élections judiciaires » qui ont eu lieu le 16 octobre 2011 afin d'élire 56 nouveaux juges a été la capture de l'appareil judiciaire par des magistrats du même bord politique que le président EVO MORALES, car la sélection des candidats a dû d'abord passer par le filtre de l'Assemblée Législative Plurinationale, l'organe parlementaire dans lequel le parti au pouvoir (*Movimiento Al Socialismo* – Mouvement vers le Socialisme) avait la majorité. Depuis lors, EVO MORALES contrôle la juridiction constitutionnelle et il a profité de son influence afin de manipuler à sa guise l'interprétation de la nouvelle Constitution.

En avril 2013, le Tribunal Constitutionnel de Bolivie a autorisé MORALES à se présenter à une deuxième réélection (« ré-réélection ») en 2014, en contrevenant à ce qui est stipulé par le texte constitutionnel de 2009 dont la « Première Disposition Transitoire » établit clairement que « les mandats antérieurs à l'entrée en vigueur de cette Constitution seront pris en compte aux effets du calcul des nouvelles périodes de fonctions ». L'introduction de cette clause expresse qui limite la possibilité de réélection présidentielle à une seule occasion, a été une précaution promue par l'opposition durant le processus constituant bolivien pour éviter un cas de figure similaire à celui du Pérou lorsqu'en 2000

le Jury National des Élections a autorisé ALBERTO FUJIMORI à chercher une deuxième réélection (aussi malgré l'interdiction constitutionnelle formelle) en avançant l'argument que son premier mandat avait eu lieu lors de la vigueur d'un régime antérieur (la Constitution péruvienne de 1979) et que, par conséquent, il ne fallait pas en tenir compte pour les effets de la nouvelle interdiction, qui commencerait à opérer seulement à partir de la « refondation » que supposait la Constitution de 1993. Enfin, comme on pouvait s'y attendre, EVO MORALES a assuré sa deuxième réélection au premier tour avec 61% des suffrages lors des élections du 12 octobre 2014.

Les tribunaux constitutionnels n'ont pas été créés pour protéger la démocratie, mais pour nous en protéger. L'importance de cette perspective minimaliste et le tournant théorique qu'elle suppose dans la conception de la démocratie, c'est qu'elle permet de mieux aborder des débats tels que celui de l'inconvenance de soumettre les droits fondamentaux à des mécanismes de démocratie plébiscitaire ou de démocratiser le mode d'élection des juges constitutionnels. Une fois qu'on a pleinement compris que les tribunaux constitutionnels et les droits de l'homme sont des institutions « contre-majoritaires », il faut dire de vrais « correctifs » de la démocratie et non ses « approfondissements », toute tentative d'avoir des juges populairement élus perd sa pertinence.

Pour terminer cette deuxième partie du travail, nous aimerions rappeler que CHURCHILL est revenu au pouvoir en 1951⁵⁵⁶. Pour paraphraser GIOVANNI SARTORI, il convient de ne pas oublier que la démocratie ne signifie pas que le peuple ne se trompe pas, mais qu'il « a le droit de se tromper »⁵⁵⁷. Heureusement, il ne le fait pas toujours.

⁵⁵⁶ Il faut préciser quand même que les conservateurs ont obtenu une majorité absolue aux Communes avec 321 sièges mais seulement 48% des voix, tandis que le Parti travailliste obtenait 285 sièges mais avec 0.8% de voix en plus, du fait du système électoral britannique au scrutin majoritaire (P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, *op. cit.*, p. 505-506).

⁵⁵⁷ G. SARTORI, *How Far Can Free Government Travel?*, *op. cit.*

Troisième Partie. Ce que la pratique nous enseigne

Dans cette troisième partie de notre thèse, nous essaierons d'apporter une vision d'ensemble sur l'état actuel de la réélection présidentielle dans la pratique politique latino-américaine au cours des vingt deux dernières années. À cet effet, nous verrons successivement les problématiques suivantes :

1. L'état de la démocratie dans le monde en tant que modèle prépondérant d'exercice du pouvoir politique et la position de l'Amérique Latine sur la scène globale en fonction de l'impact que l'autorisation de la réélection a exercé sur les démocraties présidentielles de la région. Est-il certain, comme l'a affirmé FUKUYAMA⁵⁵⁸, qu'après l'effondrement du communisme à la fin des années quatre-vingt-dix, nous assistons à la « fin de l'histoire » ? (*Chapitre 1*)

2. Le récent processus historique de subversion de la *règle de la non-réélection* présidentielle qui avait été, jusqu'à 1994, l'une des caractéristiques typiques des démocraties latino-américaines. Nous souhaitons en particulier reconstruire la façon dont cette tradition anti-réélection s'est estompée au cours des deux dernières décennies comme conséquence de plusieurs processus de réforme en faveur d'une personne et marqués par l'illégalité (*Chapitre 2*).

3. Construction d'une typologie de la réélection présidentielle qui puisse répondre aux diverses modalités que cette institution présente actuellement dans le droit comparé latino-américain. Pour arriver à cet objectif, nous ferons tout d'abord une présentation de l'évolution des textes constitutionnels de la région qui autorisent actuellement la réélection du chef de l'État (*Chapitre 3*).

⁵⁵⁸ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

4. Analyse du cas hondurien et du coup d'État que ce pays a subi en 2009. Le fait d'approfondir l'étude de la démocratie hondurienne présente un intérêt parce qu'il s'agit d'un pays qui protège le « principe de l'alternance dans l'exercice de la fonction présidentielle » grâce à une clause constitutionnelle immuable, mais il n'a pas pu éviter l'effondrement de la démocratie comme conséquence des intentions de continuité au pouvoir de l'un de ses présidents. On peut tirer beaucoup de leçons du Honduras en matière de réélection présidentielle pour le reste de l'Amérique Latine (*Chapitre 4*).

5. L'expérience historique de la Colombie concernant la réélection présidentielle depuis que le pays existe en tant que République. Nous mettons l'accent sur l'impact négatif que l'autorisation de la RPI en 2004 a exercé sur le régime politique, et sur l'apport fondamental de la Cour Constitutionnelle colombienne au droit comparé et à la doctrine des limites matérielles pour réformer la Constitution par le biais de sa jurisprudence sur la « substitution constitutionnelle », inaugurée en 2003 (*Chapitre 5*).

6. Élaboration d'un cadre théorique de compréhension du phénomène de la popularité des présidents. Les enquêtes sont-elles réellement un thermomètre de la qualité de la gestion des dirigeants ou répondent-elles à d'autres types de variables ? (*Chapitre 6*)

7. Présentation des résultats électoraux de la réélection aussi bien immédiate qu'alternée en Amérique Latine au cours des deux dernières décennies en vue de détecter des tendances et de proposer des explications causales à ce sujet (*Chapitre 7*).

CHAPITRE 1. LA FIN DE LA « FIN DE L'HISTOIRE »

Selon la chronologie proposée par HUNTINGTON⁵⁵⁹, entre 1974 et 1996 le monde a assisté à ce qu'on a appelé la *troisième vague de démocratisation*⁵⁶⁰. Cette

⁵⁵⁹ Cf. S. HUNTINGTON, "Democracy's Third Wave", *Journal of Democracy*, 2, n° 2 (1991), p. 12-34 ; S. HUNTINGTON, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, *op. cit.* et S. HUNTINGTON, "After Twenty Years: The Future of the Third Wave", *Journal of Democracy* 8, n° 4 (1997), p. 3-12.

période d'expansion globale du nombre de démocraties électorales⁵⁶¹ a commencé au Portugal avec la chute du dictateur MARCELO CAETANO, du fait du coup d'État militaire de 1974, suivi par une période d'instabilité qui a dégénéré en guerre civile. La fin de celle-ci a facilité l'arrivée au pouvoir du socialiste MARIO SOARES, devenu Premier Ministre en avril 1976, ce qui a inauguré un régime démocratique pacifique ininterrompu depuis lors.

La Grèce (1974) et l'Espagne (1977) se sont unies à cette tendance de démocratisation qui s'est poursuivie en Turquie (1983) et qui s'est terminée dans les pays latino-américains avec les processus de démocratisation qui ont eu lieu dans les années quatre-vingts après l'effondrement de plusieurs dictatures : Pérou (1980), Argentine (1982), Uruguay (1983), Brésil (1984), Paraguay (1989) et Chili (1990). En 1990, après la chute du gouvernement de PINOCHET au Chili, l'ensemble des 18 pays qui sont traditionnellement considérés comme partie intégrante du sous-continent latino-américain aux fins de l'analyse politique⁵⁶² avaient des démocraties électorales⁵⁶³.

Cette transformation a provoqué un optimisme exagéré, qui a même conduit un auteur qui deviendrait célèbre par la suite, à proclamer la « fin de l'histoire »⁵⁶⁴ comme résultat de la consolidation du modèle démocratique libéral capitaliste en tant qu'idéologie et que type prédominant de gouvernement global. La réflexion de FUKUYAMA a supposé le recyclage d'une *vision unidirectionnelle de l'histoire*,

⁵⁶⁰ La littérature sur ce sujet est abondante. Voir aussi J. GRUGEL, *Latin America after the Third Wave, Government and Opposition*, 42, n° 2 (2007), p. 242-257 et S. MAINWAIRING et F. HAGOPIAN (Eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge University Press, 2005.

⁵⁶¹ S. HUNTINGTON (*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, *op. cit.*, p. 15) définit une vague de démocratisation comme « un groupe de transitions de régimes non démocratiques vers des régimes démocratiques qui ont lieu au cours d'une période de temps spécifique et qui dépassent de manière significative le nombre de transitions en sens inverse pendant ce même laps de temps ».

⁵⁶² Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Salvador, Uruguay et Venezuela.

⁵⁶³ Les seules exceptions géographiques vérifiables à cette époque étaient Cuba et Guyana.

⁵⁶⁴ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, *op. cit.*

défendue précédemment par des philosophes tels que HEGEL et MARX, qui suppose l'existence d'une « ligne cohérente de développement historique », d'un « processus évolutif » intelligible des sociétés vers une forme optimale qui serait atteinte grâce à la mise en place d'un modèle supérieur d'organisation sociale.

Ainsi que le souligne FUKUYAMA lui-même⁵⁶⁵, tandis que pour MARX le summum du développement humain était la société communiste sans État, HEGEL pensait que le degré maximum de *progrès social* en termes historiques serait atteint grâce au modèle d'État libéral, organisation politique qui canaliserait de la meilleure manière « le désir de reconnaissance », en tant que pulsion fondamentale qui définit la singularité humaine face aux autres animaux. Pour HEGEL, la *soif de reconnaissance* fait de l'homme le seul animal capable de surmonter son instinct de survie (la peur de la mort) pour s'impliquer dans des combats à mort avec ses semblables, combats qui résultent non seulement de besoins physiques (nourriture, abri, sécurité) mais inspirés aussi par des causes abstraites telles que le prestige et la gloire. Étant donné que l'objectif de ce type de lutte n'a pas de causes biologiques, HEGEL y a identifié l'essence de la liberté humaine.

L'apparition de l'État libéral s'est produite après les révolutions française et américaine, comme résultat de l'abolition de la distinction entre maîtres et esclaves, « en transformant les anciens esclaves en leurs propres maîtres et en établissant les principes de la souveraineté populaire et de l'État de Droit »⁵⁶⁶. Cependant, au cours du XX^{ème} Siècle, l'humanité a connu un pessimisme global qui a annulé la plausibilité de toute notion de « progrès historique » du fait de plusieurs phénomènes : les deux guerres mondiales dévastatrices, l'essor des totalitarismes, l'insurrection contre l'homme du développement technologique sous forme d'armes nucléaires capables de le détruire en tant qu'espèce et de créer des dommages irréparables à l'environnement, ainsi que la bipolarisation mondiale générée par la Guerre Froide, qui a provoqué un état de peur permanente d'un conflit atomique.

⁵⁶⁵ La fidélité de l'auteur à la pensée hégélienne est mise en doute par R. DAHRENDORF (*Reflections on the Revolution in Europe*, New Brunswick/New Jersey, Transaction Publishers, 2004, p. 37-41), qui l'accuse de ne pas avoir lu directement HEGEL et d'avoir déformé sa pensée de manière caricaturale.

⁵⁶⁶ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, *op. cit.*, p. xvii.

Or FUKUYAMA a considéré opportun de récupérer la perspective hégélienne au début des années 1990, moment historique dans lequel, selon lui, la démocratie libérale et le capitalisme du libre marché ont fusionné en un modèle d'État qui satisfaisait effectivement les exigences de la « fin de l'histoire » :

La démocratie libérale continue d'être la seule aspiration politique cohérente qui englobe différentes régions et cultures du monde entier. En outre, les principes libéraux d'économie – le « libre marché » – se sont élargis et ont permis d'atteindre des niveaux de prospérité matérielle sans précédents, aussi bien dans les pays industrialisés que dans ceux qui faisaient partie, à la fin de la Deuxième Guerre Mondiale, du Tiers Monde appauvri. Une révolution libérale de la pensée économique a parfois précédé et parfois suivi le mouvement vers la liberté politique sur toute la planète⁵⁶⁷.

L'approche de FUKUYAMA présente plusieurs inconsistances aussi bien théoriques qu'empiriques. Sur le plan théorique, elle rappelle la vieille « théorie des cycles constitutionnels » défendue en France par MAURICE HAURIOU et, par conséquent, les mêmes critiques peuvent lui être appliquées. Selon cette théorie, il existe « deux courants d'idées et de forces » qui dominent par intervalles le système politique français et qui « ont été en confrontation depuis la Révolution »⁵⁶⁸. Ces deux courants politiques sont le courant véritablement *révolutionnaire*, qui privilégie le gouvernement des assemblées représentatives ; et le courant « directorial, consulaire, impérial ou présidentiel » qui, en réaction contre le gouvernement des assemblées et contre l'oligarchie qu'il génère, préfère renforcer le pouvoir de l'exécutif, héritage de l'ancienne monarchie, en le légitimant directement par le peuple grâce au plébiscite. Dans ce schéma binaire d'interprétation de l'histoire, les grandes transformations subies par le régime politique français depuis la Révolution découleraient de la primauté d'un courant ou de l'autre.

⁵⁶⁷ F. FUKUYAMA, *The End of History and the Last Man*, *op. cit.*, p. xiii-xiv.

⁵⁶⁸ M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, p. 325. Voir aussi A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1970, p. 682-683.

L'apparition de ce type de « rêves rationnels » dans l'histoire n'est pas nouvelle. Autrefois, plusieurs des premiers politologues (PLATON, ARISTOTE, MACHIAVEL, VICO, MONTESQUIEU, pour en citer seulement quelques-uns) ont cru « découvrir » des relations stables occultes ou des « lois » qui instaurent un peu d'ordre dans les faits historiques (qui ne seraient isolés qu'en apparence) au moyen des théories qui se voulaient à longue portée. Cependant, aussi bien les théories d'HAURIOU, HEGEL, MARX, PARETO⁵⁶⁹, FUKUYAMA ou toute autre tendance qui aspire à trouver une « loi cachée » qui régule de manière inévitable le chaos du devenir historique, sont de la science-fiction car elles ne résistent pas à l'analyse empirique. Que l'on nous permette de présenter ci-après quatre des arguments les plus frappants contre une vision unidirectionnelle et/ou cyclique de l'histoire.

1. Si dans l'histoire on identifie des successions concernant des scénarios connus (on peut dire : gouvernement démocratiquement élu, parlementariste et ensuite présidentieliste, coup d'État, dictature militaire, etc.), cela n'obéit pas à l'existence d'un « rythme cyclique » quelconque, d'un « éternel retour » ou d'un fatalisme similaire qui fait que les événements surviendraient selon un ordre préétabli, mais simplement (et c'est la seule chose qui puisse en réalité être prouvée) au fait qu'il y a un nombre limité de situations-types connues – créées comme résultat de la conceptualisation des experts – et donc il est logique qu'elles se répètent.

2. Même s'il existe des similitudes entre des faits historiques distincts, ils ne seront jamais identiques ni n'auront exactement la même signification contextuelle. Par exemple, aucune révolution ne peut être identifiée à une autre car les nuances les rendent nécessairement différentes.

3. Aucun processus de transformation historique – sauf l'hypothétique « fin de l'Univers » – ne pourrait être sérieusement considéré comme « définitivement achevé » car l'histoire continue d'être soumise à une reformulation permanente, même si les catégories politiques cognitives ne changent pas de *nomen iuris*. Cette

⁵⁶⁹ V. PARETO (*Traité de sociologie générale (1917-1919)*, 3ème ed., Genève, Droz, 1968) avait également une vision cyclique de l'histoire en tant que « succession d'aristocraties ». Cf. M. CARRERAS, *Elitismo y democracia: de Pareto a Schumpeter*, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 73 (1991), p. 244.

observation renvoie au problème déjà esquissé relatif au fait que la permanente redéfinition à laquelle est soumis le mot « démocratie » ne signifie pas que le *concept* ne change pas, mais seulement que l'énorme résilience historique du *mot* lui-même fait qu'il soit utilisé pour désigner successivement des objets différents (*voir supra* le *Chapitre 6* de la *Deuxième Partie*).

Pensons uniquement aux différences qui existent entre la définition de la démocratie utilisée par FUKUYAMA en 1992 (principe de la souveraineté populaire plus État de droit) ; celle avancée par HEGEL (abolition de la distinction entre maîtres et esclaves) ; celle qui a prédominé pendant tout le XIX^{ème} siècle et une bonne partie du XX^{ème} (instauration du suffrage universel masculin – initialement censitaire – plus gouvernement représentatif) ; la nouvelle définition adoptée par FUKUYAMA dans un livre postérieur (« ensemble complexe d'institutions qui limitent et qui régularisent l'exercice du pouvoir à travers la loi et un système de freins et de contrepoids »⁵⁷⁰) ; et toutes les autres définitions que nous trouvons de nos jours, pleines de contradictions car l'amplitude de leurs contenus varie largement entre la position minimaliste et les aspirations que lui attribuent les conceptions maximalistes en fonction de ce qu'elles attendent de la démocratie.

En définitive, cela n'a pas de sens de parler de « la fin de l'histoire » en prenant comme référent un *concept*, la démocratie, car tous les concepts sont des objets uniques dans l'histoire (« congelés dans le temps ») en tant que descriptions d'un phénomène spécifique. Par conséquent, ils ne *possèdent* pas d'histoire mais ils la *contiennent*⁵⁷¹. Autrement dit, si FUKUYAMA est parvenu à découvrir quelque chose, c'est la circularité du cercle : que tout concept peut supposer « la fin de l'histoire » pour la simple raison qu'il ne la possède pas.

4. L'histoire, comprise comme succession d'événements sujets à des logiques causales complexes, multidimensionnelles et bidirectionnelles, est par définition

⁵⁷⁰ F. FUKUYAMA, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 3-4.

⁵⁷¹ R. KOSELLECK, *Begriffsgeschichtliche Probleme de Verfassungsgeschichtsschreibung*, *op. cit.*

chaotique et donc asystématique. Les efforts de systématisation des phénomènes sociaux sont la création du génie de l'homme dans sa lutte pour réduire la complexité du monde, et ils accordent une pertinence limitée à l'élaboration de *théories* qui peuvent être plus ou moins solides selon leur niveau de résistance à la vérification empirique dans des espaces vastes et pendant des laps de temps prolongés. En Sciences sociales – sauf en cas d'utilisation de méthodes expérimentales – cette vérification est réalisée grâce à de bonnes comparaisons historiques, bien que nécessairement défectueuses, car jamais deux objets ne sont exactement pareils. Mais cela ne veut pas dire qu'il puisse exister des *lois historiques universelles* définitives, car les modèles théoriques courent le risque permanent de se voir réfutés par la pratique.

Pour sa part, sur le plan empirique, la consolidation de la démocratie en tant que modèle global incontestable de gouvernement est encore loin d'être réalisée. Une fois que *la troisième vague de démocratisation* est arrivée à son sommet au début des années quatre-vingt-dix, grâce au dynamisme que l'effondrement du communisme et la fin de la Guerre Froide ont donné à la démocratie, elle est arrivée au « point mort » en 1996. A l'époque, DIAMOND a remarqué avec perspicacité :

Avec un nombre stagnant de démocraties libérales, avec la qualité de nombreuses démocraties de la troisième vague et du Tiers Monde grandement détériorée, et avec les États autoritaires les plus puissants et les plus forts du monde – la Chine, l'Indonésie, l'Iran et l'Arabie Saoudite – ne montrant que peu ou pas de perspective de démocratisation à court terme, se pose alors la question suivante : la troisième vague est-elle arrivée à sa fin?

L'évidence d'une réponse affirmative semble augmenter. Si nous regardons au-delà de la forme de la démocratie – une forme de plus en plus acceptée par la culture et par les organisations du monde – nous voyons comment l'érosion et l'impasse viennent contrebalancer la libéralisation et la consolidation. La démocratie *libérale* a cessé de s'étendre dans le monde et, par conséquent, la liberté politique en général aussi. Si nous prenons au sérieux le contenu libéral de la démocratie, il semble que la troisième vague d'expansion démocratique a atteint son sommet et qu'elle a probablement touché à sa fin. Nous pourrions ou non assister au cours des prochaines années à l'apparition

de quelques nouvelles démocraties électorales, mais une augmentation considérable paraît peu probable du fait que la démocratisation a déjà eu lieu dans les pays où les conditions étaient plus favorables. Il apparaît probable que le mouvement vers la démocratie électorale se verra compensé par le mouvement en dehors d'elle, puisque certaines démocraties électorales naissantes en Afrique et ailleurs ont été effrontément renversées (comme en Gambie et au Niger), écrasées juste avant leur apparition (comme au Nigéria) ou étranglées par la détérioration de l'honnêteté face à la contestation et à la tolérance envers l'opposition (comme au Pérou, au Cambodge et dans certains des anciens États communistes). Dans ces circonstances, de plus en plus de pays tenteront de satisfaire les attentes de la "démocratie" à travers sa forme la plus vide, la pseudo-démocratie⁵⁷².

Bien que le *Printemps Arabe* ait suscité de nouveaux espoirs de démocratisation, ils ont été vite démentis par l'instabilité provoquée par la chute de KADHAFI en Lybie⁵⁷³, par le renversement violent du gouvernement démocratiquement élu de MORSI en Égypte en juillet 2013, par la recrudescence de la violence et de la répression du régime autoritaire de Syrie, et par les récents reculs en matière de libertés que présentent certains pays de la région (l'Irak, la Jordanie, le Koweït, le Liban, le Sultanat d'Oman et les Émirats Arabes Unis) en réaction à la menace de soulèvements de civils. Parmi les pays impliqués dans les mouvements de protestation du monde arabe qui ont éclaté en 2011, aujourd'hui seule la Tunisie a des possibilités sérieuses de devenir une démocratie stable dans un futur proche⁵⁷⁴.

Malgré cela, DIAMOND pense qu'une nouvelle vague « va venir » au cours des cinq ou dix prochaines années et qu'elle aura lieu dans les pays de l'Asie de l'Est, où aujourd'hui 40% seulement des États ont des démocraties. Sept des 17 pays de la région ont des régimes démocratiques : le Japon, la Corée du Sud et Taiwan sont des démocraties libérales consolidées, tandis que le Timor Oriental, l'Indonésie, la Mongolie et les Philippines sont au moins des démocraties électorales avec une

⁵⁷² L. DIAMOND, *Is The Third Wave Over?*, *Journal of Democracy*, 7, n° 3 (1996), p. 30-31.

⁵⁷³ C. ECHEVERRÍA, *La difícil estabilización de Libia*, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), *Documento de Opinión*, n° 45, 13 mai 2013.

⁵⁷⁴ F. CARRIÓN, *Sólo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático*, *El Mundo*, 15 mars 2016.

certaine résilience. Les meilleures perspectives pour la démocratisation seraient alors la Thaïlande, qui semble se diriger à nouveau vers la démocratie ; la Malaisie et Singapour, qui donnent des signes d'entrer dans une période de transition démocratique ; la Birmanie, qui commence à se libéraliser politiquement pour la première fois depuis 20 ans ; et la Chine, où la crise de l'autoritarisme, selon les prévisions de DIAMOND, « constituera une nouvelle opportunité pour la transition démocratique au cours des deux prochaines décennies et probablement beaucoup plus tôt »⁵⁷⁵.

Cependant, la « récession démocratique » qui a commencé avec la fin de la troisième vague de démocratisation n'a pas cessé. Actuellement, on observe un nouveau reflux démocratique, non pas tant en termes du nombre de démocraties électorales qu'il y a dans le monde, mais plutôt de la qualité de leurs processus de concurrence électorale. Dans le cas particulier de l'Amérique Latine, maintenant il ne s'agit plus uniquement d'éviter les coups d'État, la manière la plus grossière et la plus violente de briser la démocratie, mais plutôt de garantir que les autorités démocratiquement élues *gouvernent* aussi de manière démocratique, et surtout qu'elles garantissent la *concurrence* des élections présidentielles qui, dans un contexte présidentialiste, se trouve annulée par l'autorisation de la RPI.

À l'encontre de l'idée de la fossilisation historique défendue par FUKUYAMA, le rapport de 2016 de *Freedom House*, qui est l'organisme qui mesure annuellement les niveaux globaux de liberté et de démocratie, révèle que seulement 64% des pays du monde sont aujourd'hui électoralement démocratiques, dont une grande partie sont des démocraties de « façade » qui dissimulent des gouvernements despotiques sans une véritable liberté (26%, c'est-à-dire 51 pays qui ne sont pas considérés comme « libres »⁵⁷⁶), et le nombre de vraies démocraties est en diminution depuis six ans.

⁵⁷⁵ L. DIAMOND, China and East Asian Democracy: The Coming Wave, *Journal of Democracy*, 23, n° 1 (2012), p. 6.

⁵⁷⁶ Le rapport « Freedom in the World » applique une catégorisation ternaire dans laquelle les pays sont classés comme *libres, partiellement libres et non libres*.

Selon ce rapport⁵⁷⁷, 72 pays ont subi des reculs en 2015 tandis que seulement 43 ont montré des progrès dans leurs niveaux de liberté. Bien que le nombre des pays considérés dans le monde comme « libres » soit passé de 89 en 2014⁵⁷⁸ à 86 en 2015 (44% des 195 pays observés, où vivent 2.9 milliards de personnes, c'est-à-dire 40% de la population globale), le nombre des pays considérés comme « partiellement libres » a augmenté de 55 à 59 (30% des pays étudiés, dans lesquels vit 24% de la population du monde, soit 1.7 milliards de personnes) et celui des démocraties électorales est resté stable à 125. Ces chiffres mis en contexte ne sont pas très encourageants car c'est la dixième année consécutive où la liberté globale a connu une chute, et la période la plus longue de reflux démocratique dans l'histoire du rapport qui est réalisé depuis 1972.

Les résultats du rapport de 2017⁵⁷⁹ ont été encore moins encourageants : le nombre démocraties électorales est tombé à 123, deux moins qu'en 2015. Le Burkina Faso a atteint le statut de démocratie électorale, tandis que trois pays - le Niger, la Turquie et la Zambie - ont perdu leur caractère démocratique.

⁵⁷⁷ « Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom Under Pressure », *Freedom House*, 2016. Disponible sur <http://freedomhouse.org/>

⁵⁷⁸ « Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist », *Freedom House*, 2015.

⁵⁷⁹ « Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy », *Freedom House*, 2017.

Tableau 10. Démocraties électorales du monde, 1989-2016

Démocraties Électorales, 1989-2015 ⁵⁸⁰			
Année de révision	Nombre Total de Pays	Nombre de Démocraties Électorales ⁵⁸¹	Pourcentage de Démocraties Électorales ⁵⁸²
2016	195	123	63
2015	195	125	64
2014	195	125	64
2013	195	122	63
2014	195	118	61
2011	195	117	60
2010	194	115	59
2009	194	116	60
2008	193	119	62
2007	193	121	63
2006	193	123	64
2005	192	123	64
2004	192	119	62
2003	192	117	61
2002	192	121	63
2001	192	121	63
2000	192	120	63
1999	192	120	63
1998	191	117	61
1997	191	117	61
1996	191	118	62
1995	191	115	60

⁵⁸⁰ Source : www.freedomhouse.org. Pour d'autres informations sur la méthodologie de la mesure, n'hésitez pas à visiter ce site.

⁵⁸¹ Pour qu'un pays soit considéré comme une démocratie électorale, il doit obtenir un sous-total d'au moins 7 points sur 12 dans la *sous-catégorie A de vérification des droits politiques* (qui comprend 3 questions sur le processus électoral), et une note globale dans l'*indicateur des droits politiques* de 20 ou plus sur un maximum de 40 points. La présence de certaines irrégularités au cours du processus électoral n'exclut pas automatiquement un pays de sa condition de démocratie électorale. Aucun pays où une partie significative de la prise de décisions nationales est entre les mains d'un pouvoir non élu, que ce soit un souverain ou une autorité étrangère ou internationale, ne peut constituer une démocratie électorale. Un pays perd son statut de démocratie électorale lorsque ses dernières élections nationales ne sont pas suffisamment libres ou justes, ou quand des changements légaux érodent de manière significative la possibilité que les citoyens effectuent une véritable élection libre. Pour *Freedom House* une « démocratie électorale » diffère d'une « démocratie libérale » du fait que cette dernière implique la présence d'un important éventail de libertés civiles. Selon le rapport, tous les pays « libres » sont considérés comme des démocraties aussi bien électorales que libérales. En revanche, certains pays « partiellement libres » sont classés comme des démocraties électorales mais non libérales.

⁵⁸² Les pourcentages sont arrondis au nombre entier le plus proche.

1994	191	113	59
1993	190	108	57
1992	186	99	53
1991	183	89	49
1990	165	76	46
1989	167	69	41

A l'égard du recul démocratique en Amérique Latine, le Honduras a même subi en 2009 un coup d'État qui sera analysé en détail plus loin (*voir Chapitre 4*). Le sous-continent assiste en plus à une vague d'autoritarisme déguisé sous la forme d'élections présidentielles frauduleuses dans les pays qui permettent la RPI. Il semblerait qu'une fois dépassée l'époque des dictatures militaires qui, dans les années soixante, soixante-dix et quatre-vingts du siècle dernier, étaient devenues une pandémie favorisée par la bipolarisation mondiale et par la politique extérieure des États-Unis d'appui aux « hommes forts » afin de contrecarrer la « menace du communisme », de nouvelles méthodes d'exercice abusif du pouvoir, plus sophistiquées et différentes du putsch militaire, ont commencé à se profiler. Et elles ont atteint le sommet au cours de la première décennie du XXI^{ème} siècle grâce à l'*institutionnalisation de la domination du chef* [caudillo] *au niveau constitutionnel* que suppose l'autorisation de la réélection présidentielle immédiate.

Dans ce contexte de recul démocratique, les démocraties latino-américaines, historiquement précaires et caractérisées par leur faiblesse institutionnelle, redeviennent la proie de la personnalisation et de la concentration du pouvoir. Le rapport de *Freedom House* de 2011 a souligné comme symptomatiques dans la région, les cas mexicain et vénézuélien. À cette époque, le Mexique (malgré le fait de continuer à être l'un des rares pays qui interdit la réélection présidentielle) a perdu son statut de pays « libre » et il est maintenant considéré comme « partiellement libre » du fait de l'incapacité de son gouvernement à protéger les citoyens, les fonctionnaires et les journalistes contre le crime organisé alimenté par le narcotrafic. De sa part, le Venezuela a également subi une diminution notoire de ses libertés civiles, en vertu d'une série de lois qui ont octroyé au président CHÁVEZ « de vastes pouvoirs pour légiférer par décret et qui ont intensifié les restrictions envers la société civile et les médias, et qui ont tenté d'annuler l'avantage obtenu par

l'opposition aux élections parlementaires de septembre 2010 »⁵⁸³. Cependant, ces deux pays étaient à l'époque juste la pointe visible de l'iceberg autoritaire qui atteint des proportions continentales.

Le rapport de 2012⁵⁸⁴ a souligné que le « populisme quasi-autoritaire » continuait à être la plus grande menace à l'encontre de la stabilité politique dans la région. Symptomatiques de ce phénomène ont été la réélection du président sandiniste DANIEL ORTEGA en novembre 2011, facilitée par les manœuvres frauduleuses d'interprétation perverse de la Constitution dont le contenu littéral l'interdit de manière claire ; et également le recul des libertés équatoriennes généré par la campagne du gouvernement de RAFAEL CORREA contre les médias critiques de sa gestion, et par l'usage des fonds de l'État pour influencer le résultat d'un référendum sur des questions relatives au système judiciaire, à la sécurité, à l'environnement, à la banque et aux médias, pour la plupart en violation ouverte de principes constitutionnels qui sont normalement non-modifiables.

Le rapport de *Freedom House* en 2013 a mis en évidence que la troisième réélection d'HUGO CHAVEZ au Venezuela a été garantie par « l'abus massif des ressources de l'État », et qu'elle s'est ajoutée aux reculs importants des niveaux de liberté en Équateur, au Paraguay et au Surinam⁵⁸⁵. Le même modèle d'abus grossier du pouvoir présidentiel à des fins électorales, en particulier à travers le recours à la censure, à la fermeture et à l'étatisation des médias, s'est reproduit en Équateur avec la réélection de RAFAEL CORREA le 17 février 2013 et avec l'élection, le 14 avril 2013, de NICOLÁS MADURO comme continueur du projet *chaviste* après la mort de son chef⁵⁸⁶.

⁵⁸³ « Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy », *Freedom House*, 2011.

⁵⁸⁴ « Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and their Global Repercussions », *Freedom House*, 2012.

⁵⁸⁵ « Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance », *Freedom House*, 2013.

⁵⁸⁶ « Freedom in the World 2014. The Democratic Leadership Gap », *Freedom House*, 2014.

Le rapport de *Freedom House* en 2015 a enregistré à nouveau de sévères détériorations dans les démocraties de deux pays qui autorisent la RPI : l'Équateur et le Venezuela. En Équateur, du fait d'une plus grande limitation de la liberté d'expression qui s'est traduite par la surveillance de contenus on-line et le harcèlement des blogueurs, des caricaturistes et des utilisateurs des réseaux sociaux. Et au Venezuela, comme conséquence de la violence exercée par les forces de sécurité face aux manifestations contre l'establishment, le gouvernement a répondu par la répression, qui a entraîné des arrestations politiques de membres de l'opposition et l'échec du système légal pour garantir un procès en bonne et due forme aux Vénézuéliens arrêtés⁵⁸⁷.

En dernier lieu, le rapport de 2016⁵⁸⁸ a indiqué que, malgré le triomphe de l'opposition aux élections législatives au Venezuela en décembre 2015, le président NICOLÁS MADURO a manipulé la Cour Suprême et il a menacé de ne pas reconnaître les décisions de la nouvelle majorité parlementaire. En Équateur, le président CORREA a éliminé toutes les limites à la réélection dans son pays et EVO MORALES a essayé de faire de même en Bolivie, quoique sans succès, puisque le référendum de février 2016 a échoué. Pour leur part, les présidentes du Brésil et du Chili (toutes les deux pendant leur deuxième mandat) ont été impliquées dans de graves scandales de corruption. DILMA ROUSSEFF doit faire face à un *impeachment* pour avoir truqué les chiffres du déficit fiscal, et la popularité de MICHELLE BACHELET a été entachée par un scandale de corruption qui compromet son fils.

Pour conclure, l'index de *Freedom House* enregistre clairement le fait que les pays d'Amérique Latine qui permettent la réélection subissent de graves diminutions de la qualité de leurs démocraties lors des deuxièmes et troisièmes mandats du même président.

⁵⁸⁷ « Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist », *Freedom House*, 2015.

⁵⁸⁸ « Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom Under Pressure », *Freedom House*, 2016.

CHAPITRE 2. INVERSION DE LA TRADITION ANTI-REELECTION DANS LE MODELE PRESIDENTIALISTE LATINO-AMERICAIN

En 1990, la République Dominicaine et le Nicaragua étaient les deux seuls pays latino-américains qui permettaient la réélection présidentielle. Les autres constitutions du sous-continent reflétaient le consensus implicite à l'époque selon lequel la possibilité de réélection du chef de l'État représentait une menace contre la démocratie.

Dans le passé, l'interdiction de la réélection présidentielle est même parvenue à être considérée comme un élément *consubstantiel* du présidentielisme latino-américain, soulevant aussi bien des critiques que des opinions favorables face à la *règle de la non-réélection*. Il faut souligner que JUAN LINZ, dans son fameux livre de 1994 sur « l'échec » des démocraties latino-américaines, parlait encore de la « règle de non-renouvellement des mandats » comme l'un des défauts intrinsèques du modèle présidentieliste⁵⁸⁹.

Par contre, depuis les années soixante, LAMBERT considérait la limitation du pouvoir présidentiel dans le temps comme un palliatif nécessaire afin de modérer le déséquilibre structurel entre les pouvoirs qui est institutionnalisé par le régime présidentieliste :

Faute de pouvoir limiter l'étendue des pouvoirs du président et d'en assurer un contrôle efficace par les assemblées qui risquerait de paralyser dangereusement le gouvernement, le régime de prépondérance présidentielle s'efforce de réduire l'arbitraire dans l'exercice du pouvoir et de préserver les fondements de la démocratie en limitant sévèrement dans sa durée l'autorité présidentielle⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ J. LINZ, *Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ?*, *op. cit.*, p. 69.

⁵⁹⁰ J. LAMBERT, *La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de l'Amérique latine*, *op. cit.*, p. 594.

Cette saine tendance historique s'est trouvée inversée au cours des deux dernières décennies. Actuellement, sur les 18 pays qui constituent l'échantillon de ce travail, seulement cinq (27.77%) interdisent formellement la réélection présidentielle : la Colombie, le Guatemala, le Honduras, le Mexique et le Paraguay, tandis que les 13 autres (72.22%) l'autorisent sous diverses modalités.

Parmi les 13 pays qui autorisent la réélection présidentielle, sept d'entre eux (54%) permettent la réélection présidentielle immédiate : l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Nicaragua, la République Dominicaine et le Venezuela. Pour leur part, les six autres pays (46%) l'autorisent de manière alternée : le Chili, le Costa Rica, le Salvador, le Panama, le Pérou et l'Uruguay (pour un tableau panoramique voir *infra* le Chapitre 3).

L'immense hétérogénéité des régimes politiques latino-américains fait que l'efficacité des tentatives de réforme et l'impact des réformes elles-mêmes en faveur de la RPI sont variés. Les spécificités de « densité institutionnelle » de chaque pays, c'est-à-dire la capacité des institutions – notamment celles qui sont chargées du contrôle de l'exécutif – de résister à la pression des gouvernements avides de se pérenniser, marquent la différence dans le succès relatif des projets des *caudillos* [caciques]⁵⁹¹. En particulier, le prestige et l'indépendance des tribunaux constitutionnels jouent un rôle crucial au moment de freiner les coups de boutoir des présidents qui cherchent à s'accrocher au pouvoir par des réformes de la Constitution dont ils veulent profiter personnellement⁵⁹².

Cette *densité institutionnelle* détermine en bonne partie les possibilités de succès des leaders qui cherchent à s'incruster au pouvoir, souvent en tirant parti de mécanismes frauduleux et « para-constitutionnels » pour encourager illégalement des réformes pouvant autoriser la RPI. A cet égard, l'efficacité des tribunaux

⁵⁹¹ Désormais, on utilisera ce terme local de *caudillo*, qui correspond en français à « cacique » ou « notable », pour désigner, dans le contexte latino-américain, un chef d'État qui se croit investi d'un rôle messianique et donc indispensable pour le bon avenir de son pays.

⁵⁹² V. BENÍTEZ et G. GONZÁLEZ, El rol de las Cortes y la protección de la democracia: una aproximación desde regímenes transicionales, *Derecho del Estado*, n° 36 (janvier-juin 2016), p. 41-67.

constitutionnels en tant que barricade pour résister aux attaques du « présidentielisme abusif »⁵⁹³ offre le meilleur exemple de densité constitutionnelle comparée : tandis que la Cour Constitutionnelle colombienne a empêché, en 2010, par un arrêt historique, la destruction définitive du système d'équilibre des pouvoirs et la « substitution » de la Constitution qu'aurait supposé une deuxième réélection d'ÁLVARO URIBE, au Nicaragua, en 2009, de même qu'en Bolivie en 2013, les tribunaux constitutionnels (la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême dans le cas du Nicaragua) ont été complices des aspirations illégales à la réélection de DANIEL ORTEGA et d' EVO MORALES. Au Honduras, la maladresse de la classe politique a débouché sur un coup d'État en 2009 qui aurait parfaitement pu être évité avec l'armature institutionnelle actuelle du système politique (*voir infra Section 2 du Chapitre 4*).

Une vue d'ensemble du phénomène latino-américain de la réélection permet de déduire qu'il s'agit de l'apparition d'un nouveau modèle déjà généralisé dans la région (13 des 18 pays analysés autorisent la réélection, et sept d'entre eux de manière immédiate) de s'assurer de l'exercice abusif du pouvoir exécutif, au plus haut niveau normatif, mis en place en général à travers des réformes constitutionnelles contestables, et qui ne fait aucune distinction entre les tendances idéologiques puisqu'il englobe des régimes politiques aussi bien de droite que de gauche et du centre.

On peut constater que dans cinq des sept pays qui permettent aujourd'hui la RPI (la Bolivie, l'Équateur, le Nicaragua, la République Dominicaine et le Venezuela) les processus de réforme constitutionnelle qui ont conduit à son autorisation, ou la permanence à leur poste de présidents qui ne se résignaient pas à en partir alors qu'ils devaient légalement le faire, ont été marqués par une fraude à l'encontre de la normativité constitutionnelle en vigueur. En Bolivie, bien que la Charte Constitutionnelle de 2009 ait stipulé sans équivoque que « les mandats antérieurs à l'entrée en vigueur de cette Constitution seront pris en compte pour le calcul des nouvelles périodes de fonctions », EVO MORALES a manipulé son interprétation devant le Tribunal Constitutionnel (conquis aujourd'hui par des

⁵⁹³ Cf. D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, *op. cit.* et M. TUSHNET, *Authoritarian Constitutionalism*, *op. cit.*

magistrats qui obéissent au président), afin de pouvoir accéder et aspirer à un troisième mandat consécutif bien évidemment inconstitutionnel puisque l'article 168 prévoit que le président sera réélu « pour une seule fois de manière continue ». Il y avait déjà eu un cas très similaire en 2000 quand le Jury National des Élections du Pérou a autorisé ALBERTO FUJIMORI à se présenter à une deuxième réélection, en méconnaissant l'interdiction constitutionnelle formelle en ce sens, avec l'argument absurde que le premier mandat s'était déroulé lorsqu'un régime précédent était en vigueur (la Constitution péruvienne de 1979). Le cas de FUJIMORI a été tellement aberrant que, quand plusieurs magistrats du Tribunal Constitutionnel ont présenté des objections contre la créativité de son interprétation de la Constitution, la majorité parlementaire favorable au président a choisi de les expulser de leurs postes :

La majorité dont disposait FUJIMORI au Congrès avait ratifié un langage qui autorisait spécifiquement deux mandats présidentiels consécutifs selon la Constitution en vigueur. Le Tribunal Constitutionnel a voté par 3 voix contre 0 (mais les quatre autres membres restants se sont abstenus) que cette loi ne pouvait pas être appliquée à FUJIMORI. Les abstentions ont jeté un doute sur la décision. Toutefois, ce doute a été dissipé lorsque le Congrès a mis en oeuvre un procès politique contre les juges anti-réélectionnistes⁵⁹⁴.

Aussi bien au Venezuela (1999) qu'en Équateur (2007), les processus constitutants qui ont facilité la rédaction d'une nouvelle Constitution qui autoriserait la RPI ont été mis en oeuvre en utilisant des mécanismes plébiscitaires non permis par la Constitution en vigueur et qui étaient par conséquent non conformes à celle-ci⁵⁹⁵.

Au Nicaragua, en octobre 2009 eut lieu une « opération interprétative frauduleuse » semblable à celle que la Bolivie répèterait ensuite en 2013. Profitant de son influence sur la Cour Suprême de Justice, le président DANIEL ORTEGA a manipulé la Chambre Constitutionnelle pour arriver à une « interprétation » burlesque de l'article 147, qui interdisait expressément la RPI, en le faisant déclarer inapplicable, avec l'argument absurde qu'il était « discriminatoire » à l'encontre du

⁵⁹⁴ J. CAREY, *The Reelection Debate in Latin America*, *op. cit.*, p. 132.

⁵⁹⁵ A. BREWER-CARÍAS, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Bogotá, UEC, 2009, p. 23-39 et 75-144.

président parce qu'il violait le principe de « l'égalité inconditionnelle de tout citoyen nicaraguayen ». Mais ceci n'était qu'une mesure provisoire tandis qu'ORTEGA se faisait réélire en novembre 2011, avant que la majorité du *Front Sandiniste de Libération Nationale* à l'Assemblée Nationale réussisse à démanteler définitivement la règle de la non-réélection, en approuvant en janvier 2014 une réforme qui a autorisé expressément dans le texte constitutionnel la réélection présidentielle illimitée.

En *République Dominicaine*, la Constitution a été réformée en juin 2015 pour autoriser à nouveau la RPI pour une seule fois, quoique par une procédure non prévue dans la Constitution pour ce type d'amendement. Bien que l'article 272 de la Charte politique exige que toute modification du texte concernant les droits et les garanties fondamentaux soit effectuée au moyen d'un référendum populaire, la majorité du parti officiel à l'Assemblée a choisi de contourner la norme pour éviter de perdre dans les urnes une réforme extrêmement contestée par l'opinion publique. Si la procédure du référendum établie dans la Constitution pour autoriser la RPI avait été respectée, ce référendum exigeait, pour être approuvé, la participation d'au moins 30% des personnes inscrites sur les listes électorales et la moitié plus une de voix favorables.

Le cas de *la Colombie* qui, entre décembre 2004 et juin 2015, a permis la réélection présidentielle consécutive, mérite une mention spéciale. ÁLVARO URIBE, élu président pour la période 2002-2006, a encouragé en 2004 devant le Congrès une réforme constitutionnelle par la voie d'un acte législatif qui a autorisé la réélection présidentielle immédiate pour une seule fois et qui lui a permis d'être réélu pour la période 2006-2010. Par la suite, il a été prouvé que plusieurs des votes parlementaires décisifs pour l'approbation de cette réforme avaient été achetés par l'exécutif en échange d'offices de notaires, de contrats, de postes dans des consulats et des ambassades, et d'autres faveurs bureaucratiques, en commettant des délits de corruption⁵⁹⁶, d'enrichissement illicite, de concussion⁵⁹⁷ et probablement de

⁵⁹⁶ Voir dans la presse : « Corte Suprema cuestionó legitimidad de la reelección de Uribe en fallo contra Yidis Medina », *El Tiempo*, 27 juin 2008; « El poder soy yo », *Semana*, n° 1365, 28 juin 2008; D. CORONELL, El computador de Palacio, *Semana*, n° 1421, 25 juillet 2009; D. CORONELL, Hasta el cuello, *Semana*, n° 1417, 27 juin 2009.

prévarication⁵⁹⁸, lors d'un scandale qui a eu un énorme retentissement médiatique et qui a été connu sous le nom de « yidispolitique »⁵⁹⁹.

Comme si ce qui précède n'avait pas été suffisamment scandaleux (un chef d'État réélu grâce à une réforme résultant d'actions criminelles), pendant son second mandat le président URIBE a eu de nouveau recours à des opérations frauduleuses pour essayer d'obtenir un troisième mandat consécutif, et cette fois en dépassant les limites établies par la loi colombienne pour financer un référendum qui autoriserait sa deuxième réélection. Toutefois, le 26 février 2010, dans un arrêt historique (C-141 de 2010) la Cour Constitutionnelle a frustré les aspirations de continuité d'URIBE en déclarant inconstitutionnel un référendum pour la réélection dont il serait le bénéficiaire évident et qui souffrait de multiples vices dans son financement et dans sa procédure législative. « Il y a beaucoup de pessimisme actuellement concernant la démocratie, et les autocrates semblent progresser sur chaque continent. C'est pourquoi nous devrions en prendre note lorsque la démocratie triomphe des tentations autocratiques »⁶⁰⁰, ont écrit quelques jours plus tard sur cet arrêt ROBERT KAGAN et AROOP MUKHARJI dans *The Washington Post*.

Le 16 juin 2015, la Colombie a eu la chance de voir approuver par son Congrès une réforme constitutionnelle intitulée « De l'Équilibre des pouvoirs et du réajustement institutionnel » présentée par le gouvernement du président réélu JUAN MANUEL SANTOS, qui a interdit à nouveau la réélection présidentielle dans toutes ses modalités. « Ne pourra être élu Président le citoyen qui, à n'importe quel titre, aurait exercé la Présidence », prévoit l'article approuvé qui restreint, en outre, sa possibilité

⁵⁹⁷ « Se revive la “Yidispolítica” con condena a dos excongresistas, *El Tiempo*, 4 juin 2009.

⁵⁹⁸ « A versión libre 86 congresistas que votaron el referendo reeleccionista », *El Espectador*, 6 aout 2009.

⁵⁹⁹ On connaît sous le nom de « *Yidispolitique* » le scandale politique qui a éclaté en Colombie en Avril 2008 comme conséquence des déclarations de l'ancienne députée à la Chambre Yidis Medina. Yidis a reconnu avoir reçu des cadeaux sous forme de contrats et d'offices de notaires de la part de fonctionnaires du gouvernement d'ÁLVARO URIBE, en échange de son vote favorable à la réforme constitutionnelle qui a permis au président en exercice d'aspirer à un deuxième mandat consécutif.

⁶⁰⁰ R. KAGAN et A. MUKHARJI, In Colombia, democracy is stirred but not shaken, *The Washington Post*, 9 mars 2010.

d'être réformé à des référendums d'initiative populaire ou à une assemblée constituante.

Nous présentons dans les deux sections suivantes l'évolution récente des textes constitutionnels dans les 13 pays de la région qui permettent la réélection présidentielle. D'abord et par ordre alphabétique, ceux qui l'autorisent immédiatement (l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Nicaragua, la République Dominicaine et le Venezuela) ; et ensuite, ceux qui le font de manière alternée (le Chili, le Costa Rica, le Salvador, le Panama, le Pérou, et l'Uruguay).

Section 1. Pays qui permettent la réélection présidentielle immédiate

1.1. L'Argentine

En *Argentine*, la « dynastie » KIRCHNER a été frappée par la fatalité avec la mort, le 27 octobre 2010, de NESTOR KIRCHNER qui jusqu'alors, après avoir occupé la présidence pendant la période 2003-2007⁶⁰¹, s'installait de nouveau au pouvoir grâce à la vieille méthode de la « personne interposée », tout-à-fait dans le style de POUTINE avec sa marionnette MEDVEDEV qui a gouverné la Russie entre 2008 et 2012, sauf que dans ce cas il s'agissait d'un accord avec son épouse CRISTINA KIRCHNER. Ce que DANIEL ZOVATTO appelle ironiquement la modalité de « réélection conjugale ». CRISTINA KIRCHNER a été élue présidente de l'Argentine pour la période 2007-2011 et elle a ensuite été réélue au premier tour avec 54% des voix pour la période 2011-2015. La Constitution argentine de 1993 autorise la réélection présidentielle immédiate pour une seule période, au bout de laquelle il doit y avoir au moins un intervalle de la même durée pour qu'elle soit à nouveau autorisée.

⁶⁰¹ Entre mai et décembre 2003 NÉSTOR KIRCHNER a occupé la présidence en succédant à EDUARDO DUHALDE, qui devait compléter le mandat inachevé de FERNANDO DE LA RÚA, mais il a démissionné plus tôt que prévu.

PAYS	ARGENTINE
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1853
ARTICLE	Art. 90
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le président et le vice-président exercent leurs fonctions pendant quatre ans et ils pourront être réélus ou se succéder réciproquement pour une seule période consécutive. S'ils ont été réélus ou s'ils se sont succédés réciproquement, ils ne peuvent être réélus à aucune des fonctions, qu'après un intervalle d'une période présidentielle.
ANNÉE DE LA RÉFORME	1994

1.2. La Bolivie

La Bolivie, durant le premier mandat d'EVO MORALES (2006-2010) et à l'initiative du parti du président (le MAS), a promu un référendum constitutionnel qui a abouti à l'approbation, le 25 janvier 2009, d'un nouveau texte constitutionnel (article 169) autorisant la réélection présidentielle consécutive « pour une seule fois » (la Constitution précédente permettait la réélection uniquement après un intervalle d'une période présidentielle) et a rendu possible la réélection de MORALES pour un second mandat (2010-2015).

Toutefois, non content d'un double mandat d'un total de neuf ans, le président EVO MORALES a obtenu l'autorisation en avril 2013 du Tribunal Constitutionnel de Bolivie, dans des conditions déjà décrites, pour se présenter à une deuxième réélection (« ré-réélection ») en 2014. Et cela à l'encontre de ce qui est ordonné par le texte constitutionnel de 2009 dont la « Première Disposition Transitoire » exige de comptabiliser les mandats antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution « pour le calcul des nouvelles périodes de fonctions (mandats) », ce qui voulait dire que MORALES avait déjà épuisé le maximum de deux périodes autorisé par la Constitution. Cependant, celui-ci s'est présenté aux élections du 12 octobre 2014, lors desquelles il a remporté sa deuxième réélection pour la période 2015-2020 au premier tour avec 61% des votes. À la fin de 2020 il aura déjà passé 14 ans comme président.

Le 21 février 2016 s'est tenu en Bolivie un référendum populaire encouragé par le parti officiel et qui cherchait à réformer la Constitution pour autoriser le président MORALES à postuler un quatrième mandat consécutif jusqu'en 2025. À la surprise du gouvernement et des observateurs internationaux, le peuple bolivien a déclaré son opposition par une étroite marge de 51.3% des suffrages en faveur du « Non ». Cela a constitué la première défaite électorale directe subie par EVO MORALES au cours de ses dix années au pouvoir, et c'est seulement grâce à cette défaite que la Bolivie n'est pas devenue le quatrième pays d'Amérique Latine victime du dévoiement de la démocratie que représente la réélection présidentielle illimitée.

PAYS	BOLIVIE
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	2009
ARTICLE	Art. 168
TEXTE CONSTITUTIONNEL	La durée du mandat de la Présidente ou du Président et de la Vice-Présidente ou du Vice-Président de l'État est de cinq ans, et elles ou ils peuvent être réélus ou réélus pour une seule fois de manière consécutive.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Elle n'a pas été réformé.

1.3. Le Brésil

Au *Brésil*, la Constitution a été réformée en 1997 afin d'autoriser la réélection présidentielle immédiate, mécanisme qui a permis initialement à FERNANDO CARDOSO de gouverner pendant deux mandats successifs (1995-1999, 1999-2003) et ensuite il en fut de même pour LUIZ INACIO LULA DA SILVA (2003-2007, 2007-2011). DILMA ROUSSEFF, appuyée par le président sortant, a été élue présidente pour la période 2011-2015 et puis réélue le 26 octobre 2014 pour la période 2015-2019. La version précédente de la Constitution (Amendement Constitutionnel n° 5 de 1994) permettait uniquement la réélection de manière alternée, après au moins une période présidentielle.

Bien que le texte de la Constitution ne limite pas expressément le nombre de mandats continus, depuis sa réforme en 1997 la pratique a normalisé le fait que le président qui exerce deux mandats consécutifs peut se représenter aux élections mais

seulement après avoir laissé passer la durée d'un mandat présidentiel (*voir infra Chapitre 3*). Heureusement, aujourd'hui est en cours au Congrès brésilien une réforme constitutionnelle pour interdire la réélection consécutive aux fonctions de président, de gouverneur et de maire, qui entrerait en vigueur à partir de 2018, réforme appuyée par le Parti Mouvement Démocratique Brésilien qui était proche du gouvernement de l'exprésidente DILMA ROUSSEFF.

PAYS	BRÉSIL
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1988
ARTICLE	Art. 82
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le mandat du Président de la République est de quatre ans et il débutera le 1 ^{er} janvier de l'année qui suivra son élection. (Texte original en portugais : <i>O mandato do Presidente da República é de quatro anos e terá início em primeiro de janeiro do ano seguinte ao da sua eleição.</i>)
ANNÉE DE LA RÉFORME	Amendement Constitutionnel n° 16 de 1997.

1.4. L'Équateur

En *Équateur*, RAFAEL CORREA a exercé son troisième mandat présidentiel consécutif (2013-2017). La nouvelle Constitution équatorienne de 2008, qui a été élaborée par une Assemblée Nationale Constituante dont la convocation n'était pas prévue dans l'ancienne Constitution⁶⁰² a autorisé la réélection présidentielle immédiate pour une seule fois dans son article 144.

Bien que CORREA ait exercé le pouvoir pendant deux ans et sept mois (2007-2009) avant l'approbation de la nouvelle Constitution, le texte constitutionnel n'a pas comptabilisé son premier mandat en vertu de l'article 10 du « régime de transition ». C'est pourquoi, après son second mandat (2009-2013), il a pu se représenter à nouveau aux élections qu'il a gagnées confortablement au premier tour avec 57% des voix, comme on pouvait le prévoir⁶⁰³. Le 6 août 2013 CORREA a manifesté son

⁶⁰² A. BREWER-CARIÁS, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, op. cit., p. 75-107.

⁶⁰³ J. FLÓREZ, *Reelección segura*, *Semana.com*, 15 février 2013.

intention « d’entreprendre toutes les actions nécessaires afin que l’Assemblée Nationale (...) puisse réformer la Constitution en vue de garantir la réélection indéfinie pour toutes les autorités soumises à élection populaire »⁶⁰⁴. Finalement, l’Équateur est tombé dans le précipice anti-démocratique de la réélection illimitée dans lequel se trouvaient déjà le Venezuela (2009) et le Nicaragua (2014). Le 3 décembre 2015 a été approuvée à l’Assemblée Nationale, dominée par le parti officiel, une réforme constitutionnelle qui a autorisé la réélection indéfinie pour tous les postes soumis au vote populaire, y compris celui de président.

PAYS	ÉQUATEUR
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	2008
ARTICLE	Art. 144
TEXTE CONSTITUTIONNEL	La Présidente ou le Président de la République aura un mandat de quatre ans et il pourra postuler pour être réélu.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Amendement Constitutionnel du 3 décembre 2015

1.5. Le Nicaragua

Après la réforme de 1995, l’article 147 de la Constitution du *Nicaragua* interdisait formellement la réélection présidentielle consécutive et elle ne l’autorisait que de manière alternée et pour une seule fois. Cependant, en octobre 2009, la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême de Justice a réalisé une incroyable « interprétation »⁶⁰⁵ de cette norme constitutionnelle, en la laissant sans effet afin de faciliter le maintien au pouvoir de DANIEL ORTEGA⁶⁰⁶, qui avait été élu pour la période 2006-2011. Le tribunal était composé de 16 magistrats, dont la moitié était des sympathisants du Front Sandiniste de Libération Nationale, le parti d’ORTEGA, à l’époque de la réforme effectuée par voie prétorienne. L’autre moitié des magistrats

⁶⁰⁴ « Le président Correa propose d’instaurer la réélection indéfinie en Equateur », *El Tiempo*, 6 août 2013.

⁶⁰⁵ La Cour a considéré que la norme mentionnée violait le droit à « l’égalité inconditionnelle de tout citoyen nicaraguayen » en vue de la réélection aussi bien d’ORTEGA que de 109 maires qui ont invoqué ce même argument.

⁶⁰⁶ « La voie de la réélection de Daniel Ortega est ouverte », *El Espectador*, 19 octobre 2009 ; « Daniel Ortega brigue la réélection parce que son programme n’est pas à court terme », *El Espectador*, 25 octobre 2009.

était proche de la force politique d'opposition, le Parti Libéral Constitutionnaliste (PLC), et l'arrêt en question a été rendu en leur absence, ce qui a provoqué une grave crise institutionnelle.

Le 3 décembre 2009 le Congrès du Nicaragua a approuvé une résolution qui déclarait la « nullité absolue » de l'arrêt de la Cour Suprême permettant la réélection d'ORTEGA en 2011. C'était seulement une déclaration symbolique, sans aucun effet légal, selon laquelle le Parlement a décidé « de refuser, de ne pas reconnaître et de décréter la nullité absolue du pseudo-jugement illégal » rendu par la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême de Justice le 19 octobre. Cet arrêté, ayant simplement une portée de déclaration politique, a été approuvé par 46 congressistes de l'opposition et rejeté par 36 sandinistes. Plus tard, l'opposition n'a pas réussi dans sa tentative de faire en sorte que l'arrêté devienne un projet de loi soumis à débat, car il n'a pas obtenu les voix requises pour être inclus dans l'ordre du jour législatif.

ORTEGA s'est présenté à nouveau aux élections du 6 novembre 2011 en tant que candidat du parti sandiniste (*Front Sandiniste de Libération Nationale*), et il a été élu au premier tour pour la période 2012-2017 avec plus de 62% des suffrages. Cependant, la postulation d'ORTEGA a été considérée comme illégitime par ses adversaires politiques et une fois son gouvernement en place, il a été catalogué de « dictature constitutionnelle » pour avoir violé l'État de droit⁶⁰⁷

La candidature d'ORTEGA en 2011 était ouvertement inconstitutionnelle. Non seulement parce qu'il exerçait ses fonctions de Président du Nicaragua au moment des élections, mais parce qu'il avait déjà été président deux fois, pendant la période 1985-1990. C'est-à-dire qu'ORTEGA tombait sous le coup des deux causes d'empêchement établies de manière expresse dans le texte constitutionnel pour aspirer à la présidence. Cependant, la Cour Suprême de Justice lui a ouvert la route pour qu'il puisse être réélu en appliquant le texte en vigueur à l'époque.

Finalement, ORTEGA et le Front Sandiniste ont pu obtenir ce qu'ils voulaient.

⁶⁰⁷ MARTHA VÁSQUEZ, Jurídicamente Presidencia de Ortega es inconstitucional, afirman juristas. Una « dictadura institucional », *El Nuevo Diario*, 8 novembre 2011.

Le 28 janvier 2014 l'Assemblée du Nicaragua a approuvé l'autorisation constitutionnelle expresse de la réélection présidentielle illimitée par 64 voix en faveur et 25 contre. Le paquet de réformes approuvées a en outre inclus de plus grandes facultés présidentielles telles que la possibilité d'émettre des décrets ayant force de loi, en usurpant ouvertement les fonctions du législatif⁶⁰⁸. Suite à cette réforme, le 6 novembre 2016 ORTEGA a remporté à nouveau les élections au premier tour avec 72% des suffrages et commencé son troisième mandat consécutif (2016-2021).

PAYS	NICARAGUA
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1987
ARTICLE	Art. 148, alinéa 2
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Art 148. Le Président et le Vice-Président exerceront leurs fonctions pendant une période de cinq ans, comptée à partir de leur prise de fonctions le 10 janvier de l'année suivant leur élection.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Arrêt de la Cour Suprême de Justice du 18 octobre 2009. Jugement 504 de 2009. Réforme constitutionnelle de janvier 2014 qui élimine les limites à la réélection.

1.6. La République dominicaine

En *République Dominicaine*, la Constitution de 2010 a réitéré l'interdiction de la réélection immédiate qui avait déjà été établie par l'Assemblée pour la Révision de la Constitution en juin 2009, mais elle a éliminé le paragraphe de la Constitution précédente qui limitait la possibilité de briguer un deuxième mandat et rien de plus. Bien qu'en 1994 le système de réélection soit passé du mode consécutif au mode alterné, en 2002 la logique a de nouveau été inversée par voie de référendum et l'autorisation de la réélection immédiate a été maintenue jusqu'en 2009. Pendant ce laps de temps, le président LEONEL FERNÁNDEZ, élu pour un deuxième mandat pour la période 2004-2008 (il avait déjà exercé la présidence entre 1996 y 2002), en a profité pour se faire réélire pour un troisième mandat, 2008-2012.

⁶⁰⁸ C. SALINAS, El presidente Daniel Ortega consigue la reelección indefinida, *El País Internacional*, 29 janvier 2014.

Le 12 juin 2015 le Congrès dominicain a approuvé, par 181 voix pour et 39 contre, une réforme constitutionnelle polémique qui a autorisé de nouveau la réélection présidentielle consécutive pour une seule fois. Le processus de réforme a été mis en doute parce qu'on avait utilisé un mécanisme non prévu dans la Constitution pour ce type de modification qui, en vertu de l'article 272 de la Charte politique, exigeait l'organisation d'un référendum populaire pour l'approuver parce qu'elle touchait aux droits et aux garanties fondamentaux. Si la procédure idoine pour ce type de réforme avait été respectée, le référendum aurait eu besoin, pour être approuvé, de plus de la moitié des voix en faveur et que le nombre total des suffrages dépasse 30% des inscrits sur les listes électorales. Toutefois, comme il n'était pas sûr de gagner dans les urnes, le gouvernement de DANILO MEDINA a préféré soutenir avec ses majorités au Congrès l'approbation de la RPI sans que lui importe que la procédure soit illégale. La seule précaution prise par les membres de l'Assemblée pour barrer la route à un troisième mandat de MEDINA a été d'ajouter un article transitoire qui précise que « dans le cas où le Président de la République correspondant à la période constitutionnelle 2012-2016 serait candidat au même poste pour la période constitutionnelle 2016-2020, il ne pourra pas se présenter pour la période suivante ni pour aucune autre, ni à la vice-présidence de la République ». Conformément au nouvel article constitutionnel, le président DANILO MEDINA a été réélu le 15 mai 2016 pour un second mandat consécutif (2016-2020) avec 60% des voix.

Après la dernière réforme, la République Dominicaine est le pays d'Amérique Latine qui a expérimenté le plus de modalités de réélection présidentielle⁶⁰⁹ (cinq) au cours du passé récent : jusqu'à 1994, réélection présidentielle sans limites ; à partir de 1994, réélection présidentielle alternée ouverte ; depuis 2002, réélection présidentielle immédiate pour un seul mandat ; en 2010, réélection présidentielle non consécutive ouverte ; et à partir de 2015 jusqu'à maintenant, de nouveau réélection présidentielle consécutive fermée, c'est-à-dire pour un seul mandat⁶¹⁰.

⁶⁰⁹ Pour une plus grande clarté concernant les modalités de réélection présidentielle en Amérique Latine, voir *infra* le Chapitre 3.

⁶¹⁰ J. AQUINO, *Reelección presidencial consecutiva y garantías electorales*, *Acento*, 22 juin 2015.

PAYS	RÉPUBLIQUE DOMINICAINE
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	2010
ARTICLE	Art. 124
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le Pouvoir Exécutif est exercé par le Président ou la Présidente de la République, qui sera élu(e) tous les quatre ans au scrutin direct. Le président ou la Présidente de la République pourra opter pour un second mandat constitutionnel consécutif mais il ne pourra jamais postuler au même poste ni à la Vice-présidence du pays.
ANNÉE DE LA RÉFORME	2015

1.7. Le Venezuela

Le Venezuela a fait approuver une nouvelle Constitution en 1999 par une Assemblée Nationale Constituante, mécanisme de refonte du pacte social fondamental qui, cependant, n'était pas prévu dans la précédente Constitution de 1961. Dans son article 230, le nouveau texte constitutionnel a allongé la période présidentielle de cinq à six ans avec la possibilité de réélection « immédiate et pour une seule fois pour une période supplémentaire ».

Plus tard, par le biais du référendum constitutionnel du 15 février 2009 que le gouvernement chaviste a gagné avec une marge étroite (6.319.636 voix pour –54,86% – et 5.198.006 contre – 45,13% –), la limitation du nombre de réélections présidentielles a été supprimée. Le Venezuela, le Nicaragua et l'Equateur sont aujourd'hui les trois pays latino-américains qui permettent des réélections présidentielles immédiates indéfinies.

Dans ce cadre institutionnel, HUGO CHAVEZ a gouverné le Venezuela pendant plus de 14 ans durant lesquels il a été élu quatre fois président pour les périodes suivantes : 1999-2001, 2001-2007, 2007-2013 et 2013-2019. Cependant, du fait de sa mort prématurée en mars 2013 à cause d'un cancer, de nouvelles élections anticipées

ont dû être réalisées et elles ont été remportées par le continuateur du projet *chaviste*, NICOLAS MADURO, qui détiendra le pouvoir jusqu'en 2019, à moins que l'opposition réussisse à faire approuver la révocation populaire du mandat présidentiel qu'elle promet au moment où on écrit.

PAYS	VENEZUELA
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1999
ARTICLE	Art. 230
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le mandat présidentiel est de six ans. Le Président ou la Présidente de la République peut être réélu.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Référendum Constitutionnel de 2009

Section 2. Pays qui permettent la réélection présidentielle alternée

2.1. Le Chili

Au *Chili*, bien que la réélection alternée soit permise, la chef d'État de gauche MICHELLE BACHELET (2006-2010) s'est montrée en 2009 défavorable à une réforme visant à autoriser la réélection présidentielle immédiate « pour des raisons esthétiques »⁶¹¹. Un homme d'affaires multimilliardaire, SEBASTIÁN PIÑERA, est devenu le premier président chilien de droite élu démocratiquement depuis 1958 pour la période 2010-2014, et aussi le premier président de droite en exercice depuis qu'AUGUSTO PINOCHET a quitté ses fonctions en 1990.

Le 15 décembre 2013, MICHELLE BACHELET a été réélue au deuxième tour avec 62 % des voix (contre 38% obtenus par son adversaire, une autre femme,

⁶¹¹ « Les déclarations en la matière faites par MICHELLE BACHELET ont été très intéressantes, en soulignant qu'elle ne briguerait pas un second mandat présidentiel au Chili, justement pour des motifs d'esthétique. C'est-à-dire parce que ce serait laid. Parce que ce serait une offense contre le peuple, parce qu'il faudrait changer la Constitution de son pays en sa faveur et cela est laid. C'est une simple question d'esthétique. Cette femme admirable n'a pas avancé de raisons juridiques, ni même éthiques, alors qu'il y en a énormément. Elle a tout simplement invoqué le bon goût en tant que critère d'État » (F. CAJIAO, Problemas de estética, *El Tiempo*, 23 novembre 2009).

EVELYN MATTHEI) pour la période 2014-2018. Il est à noter que, dans ce pays austral, l'alternance au pouvoir s'est faite grâce aux potentialités institutionnelles découlant de la réélection non consécutive qui facilite, néanmoins, le retour à la présidence de celui qui l'a déjà exercée.

PAYS	CHILI
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1980
ARTICLE	Art. 25, alinéa 2
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le Président de la République exercera ses fonctions pendant quatre ans et il ne pourra pas être réélu pour la période suivante.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Loi 20.050 de 2005

2.2. Le Costa Rica

Au *Costa Rica*, la possibilité de la réélection alternée a été à nouveau autorisée en 2003. Dans ce pays, la réélection présidentielle alternée avait été permise jusqu'en 1969, année où elle fut interdite par voie de référendum. Cependant, en 2003, la Chambre Constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle cette interdiction et elle est revenue au système précédent, en autorisant la réélection alternée à condition de laisser passer deux périodes présidentielles, c'est-à-dire huit ans.

Il faut souligner que la Constitution du Costa Rica, de même que celle du Honduras, est un exemple de bonne législation pour le reste de l'Amérique Latine puisqu'elle a érigé l'alternance présidentielle au niveau de principe constitutionnel, de telle manière que sa violation, par tout fonctionnaire ou par tout particulier, signifie commettre un délit de trahison à la patrie qui est, en outre, imprescriptible.

PAYS	COSTA RICA
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1949
ARTICLE	Arts. 132 et 134
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Art. 132. Ne pourra être élu Président ou Vice-Président : 1) Celui qui aura exercé la Présidence pendant un quelconque laps de temps compris dans les huit années précédant la période objet de l'élection, ni le Vice-Président ou son remplaçant qui aurait exercé ses

	fonctions pendant la majeure partie de l'une des deux périodes qui couvrent les huit ans concernés. Art. 134. Le mandat présidentiel sera de quatre ans. Les actes des fonctionnaires publics et des particuliers qui violeraient le principe de l'alternance dans l'exercice de la Présidence, ou celui de la libre succession présidentielle, consacrés par cette Constitution, impliqueraient une trahison envers la République. La responsabilité découlant de tels actes sera imprescriptible.
ANNÉE DE LA RÉFORME	L'arrêt de la Chambre Constitutionnelle N° 2003-02771 du 4 avril 2003 a annulé la réforme du premier alinéa de l'article 132, mise en place par la Loi N° 4349 du 11 juillet 1969.

2.3. Le Salvador

La Constitution de 1983 du *Salvador* proscrit la réélection présidentielle immédiate. Dans son article 152, elle établit que ne pourra être candidat à la présidence celui qui « aura exercé la Présidence de la République pour plus de six mois, consécutifs ou non, pendant la période immédiatement antérieure, ou dans les six derniers mois précédant le début du mandat présidentiel ». Elle inclut, en outre, l'alternance présidentielle comme clause immuable dans l'article 248, selon lequel « ne pourront en aucun cas être réformés les articles de cette Constitution qui se réfèrent à la forme et au système de gouvernement, au territoire de la République et à l'alternance pour l'exercice de la Présidence de la République ».

PAYS	LE SALVADOR
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1983
ARTICLE	Art. 152, alinéa 1
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Ne pourra être candidat à la Présidence de la République : Celui ayant exercé la Présidence de la République pour une période supérieure à six mois, consécutifs ou non, pendant la période immédiatement antérieure, ou dans les six derniers mois précédant le début du mandat présidentiel.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Il n'a pas été réformé

2.4. Le Panama

Au *Panama* a eu lieu en 1998 un référendum qui visait à permettre la

réélection immédiate du président, mais il a été rejeté par les citoyens. Par conséquent, l'article 173 de la Constitution de 1972 est toujours en vigueur et il stipule la possibilité de réélection, mais uniquement à condition de laisser passer deux périodes présidentielles de cinq ans chacune.

PAYS	PANAMA
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1972
ARTICLE	Art. 178
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Les citoyens ayant été élus Président et Vice-Président de la République ne pourront pas être réélus dans les mêmes fonctions pendant les deux périodes présidentielles immédiatement consécutives.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Il n'a pas été réformé

2.5. Le Pérou

Le Pérou a interdit en 2000 la réélection immédiate pour revenir au système de l'alternance dans la réélection présidentielle établi initialement par la Constitution de 1993, en laissant un intervalle de cinq ans. Le président ALAN GARCÍA, qui a exercé le pouvoir une deuxième fois entre 2006 et 2011, avait déjà été président pendant la période 1985-1990. OLLANTA HUMALA est l'actuel président du Pérou, élu pour la période 2011-2016.

PAYS	PÉROU
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1993
ARTICLE	Art. 112
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le mandat présidentiel est de cinq ans, il n'y pas de réélection immédiate. Après un intervalle minimum d'une autre période présidentielle, l'ancien président peut se représenter, et il sera soumis aux mêmes conditions.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Loi N° 27365 de 2000

2.6. L'Uruguay

En *Uruguay*, la Constitution de 1997 autorise uniquement la réélection présidentielle après un intervalle minimum de cinq ans correspondant à la durée d'un mandat présidentiel.

PAYS	URUGUAY
ANNÉE DE LA CONSTITUTION	1997
ARTICLE	Art. 152
TEXTE CONSTITUTIONNEL	Le Président et le Vice-Président exerceront leurs fonctions pendant cinq ans et afin de pouvoir les exercer à nouveau, il faudra laisser passer cinq ans après la fin de leurs fonctions.
ANNÉE DE LA RÉFORME	Il n'a pas été réformé.

CHAPITRE 3. TYPOLOGIE DE LA REELECTION PRESIDENTIELLE EN AMERIQUE LATINE

En suivant pour l'essentiel la conceptualisation de SERRAFERO⁶¹², il convient maintenant de présenter une typologie de la réélection présidentielle en Amérique Latine. Le phénomène de la réélection est hétérogène, il varie en intensité – et en gravité – selon les formes qu'il adopte dans chaque démocratie du sous-continent.

Dans cet ordre d'idées, il convient d'établir une graduation des *modalités de la réélection présidentielle* en fonction de la nocivité qu'elles représentent pour la démocratie, en termes d'obstacle au principe de l'alternance présidentielle et à la compétition électorale entre les candidats à la présidence. Du plus mauvais des scénarios jusqu'au meilleur, la réélection présidentielle peut être classée de la manière suivante :

⁶¹² M. SERRAFERO, *Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual*, Comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 25 août 2010.

1. *Réélection sans limites* : sous cette modalité, le président en exercice ne trouve aucune barrière de type institutionnel à la continuité indéfinie de son mandat. C'est le cas au Nicaragua, au Venezuela et en Equateur.
2. *Réélection immédiate pour une seule fois et ouverte* : c'est-à-dire, avec la possibilité de se représenter après un certain laps de temps. C'est le cas de l'Argentine où le président peut être réélu pour un deuxième mandat consécutif, mais une fois deux mandats consécutifs écoulés, il doit abandonner le pouvoir pendant au moins une période présidentielle – qui est de quatre ans – avant de se présenter à nouveau aux élections.

Et le Brésil, pays où bien que la Constitution ne précise dans son texte aucune limite à la réélection parce qu'elle affirme seulement que le mandat présidentiel est de quatre ans et qu'il commence le premier janvier de l'année suivant son élection, depuis que la Constitution a été réformée en 1997, la pratique politique a heureusement interprété que celui qui a été président pendant deux mandats consécutifs ne peut se représenter qu'après un intervalle d'une période présidentielle⁶¹³.

Cependant, le Congrès brésilien a discuté une réforme constitutionnelle afin d'interdire la réélection consécutive aux fonctions exécutives de président, de gouverneur et de maire. La nouvelle disposition entrerait en vigueur à partir de 2018 et elle est promue par le président de la Chambre des Députés, HENRIQUE EDUARDO ALVES, qui appartient au Parti Mouvement Démocratique Brésilien, allié du gouvernement de l'actuelle présidente DILMA ROUSSEFF. Le législateur avance l'argument suivant afin de promouvoir la réforme :

Nombreux sont les dirigeants, parmi ceux qui se présentent à la réélection, qui créent une situation très inégale, et qui font du second mandat l'objectif du premier, qui

⁶¹³ M. SERRAFERO, La reelección presidencial indefinida en América Latina, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54 (mai 2011), p. 230.

mettent la structure du gouvernement au service de la réélection, ce qui entraîne une inégalité très importante⁶¹⁴.

3. *Réélection immédiate pour une seule fois et fermée* : le président ne peut pas se représenter après avoir été réélu. C'est la modalité établie expressément dans les constitutions de : Bolivie, Colombie entre 2004 et juin 2015, Équateur et République Dominicaine.
4. *Réélection alternée ouverte* : elle autorise la possibilité de revenir de nouveau à la présidence à celui qui l'a déjà exercée, à condition de laisser passer un ou deux mandats présidentiels. Elle est *ouverte* dans la mesure où la Constitution indique uniquement combien de périodes il faut laisser passer afin que l'ancien président puisse se représenter, sans exclure la possibilité qu'il se représente aux élections. Cette modalité de réélection est pratiquée au Costa Rica, au Panama, au Chili, au Salvador, au Pérou et en Uruguay. Dans les deux premiers pays il faut laisser un intervalle de deux mandats présidentiels et dans les autres il faut laisser un intervalle d'au moins un mandat.
5. *Réélection alternée fermée* : elle se distingue de la précédente par le fait que, outre la limite de l'intervalle d'une ou de plusieurs périodes, elle précise que le président peut être candidat uniquement le nombre de fois établi dans la Constitution après le premier mandat. Il s'agit d'une hypothèse qui ne s'applique actuellement dans aucun texte constitutionnel latino-américain en vigueur.
6. *Interdiction absolue de la réélection* : la personne qui a déjà exercé une fois la présidence ne peut plus jamais être candidate. Cette interdiction formelle existe en Colombie, au Guatemala, au Honduras, au Mexique et au Paraguay.

⁶¹⁴ « Le Brésil étudie l'élimination de la réélection présidentielle », *La Nación*, 6 novembre 2013.

Tableau 11. Modalités de réélection présidentielle en Amérique Latine

PAYS	RP SANS LIMITES	RPI		RPA		RPP
		FERMÉE	OUVERTE	FERMÉE	OUVERTE	
ARGENTINE			X			
BOLIVIE		X				
BRÉSIL			X			
CHILI					X	
COLOMBIE						X
COSTA RICA					X	
ÉQUATEUR	X					
SALVADOR					X	
GUATEMALA						X
HONDURAS						X
MEXIQUE						X
NICARAGUA	X					
PANAMA					X	
PARAGUAY						X
PÉROU					X	
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE		X				
URUGUAY					X	
VENEZUELA	X					

ABRÉVIATIONS.

R.P.S.L. : Réélection Présidentielle Sans Limites.

R.P.I. : Réélection Présidentielle Immédiate (Ouvrte/Fermée).

R.P.A. : Réélection Présidentielle Alternée (Ouvrte/Fermée).

R.P.P. : Réélection Présidentielle Prohibée.

Carte 1. Modalités de réélection présidentielle par pays en Amérique Latine



CHAPITRE 4. DES COUPS D'ÉTAT DEMOCRATIQUES ?

Il ne s'agit pas d'une plaisanterie de mauvais goût. L'expression qui intitule ce chapitre a été forgée par *The Wall Street Journal* pour faire allusion au coup d'État perpétré au Honduras contre le président démocratiquement élu, MANUEL ZELAYA, le 28 juin 2009. À cette occasion, le journal conservateur américain a considéré que le « putsch » avait été « étrangement démocratique » puisqu'il a reçu l'appui de la Cour Suprême, du Congrès, de l'Armée, des autorités électorales et en général de toutes les institutions honduriennes, sauf – bien sûr – du président déchu⁶¹⁵. Il est cependant toujours étonnant de voir la gymnastique sémantique qu'implique le fait d'ignorer complètement que la seule procédure acceptable d'accès au pouvoir qui permet d'affirmer qu'un gouvernement est démocratique, ce sont les élections populaires.

A une date plus récente, concernant le coup d'État perpétré en Égypte contre le président MOHAMED MORSI le 3 juillet 2013, ce même journal a affirmé le lendemain que le peuple égyptien « aurait de la chance » si la fracture démocratique provoquait l'arrivée au pouvoir d'un général du style de PINOCHET, dictateur chilien qui, selon l'éditorial, a facilité sa transition vers la démocratie :

Les Égyptiens auraient de la chance si leurs nouveaux généraux au gouvernement sortaient du même moule chilien d'AUGUSTO PINOCHET, qui a pris le pouvoir au milieu du chaos, mais qui a engagé des réformateurs du libre marché ce qui a ouvert la voie à la transition vers la démocratie⁶¹⁶.

Il y a même eu des gens qui ont dit ouvertement que le coup d'État en Égypte a été démocratique. Tel a été l'avis publié par le journal *The Daily Beast*, de TOMASKY, qui a considéré qu'il s'agissait « d'un coup qu'il fallait célébrer »⁶¹⁷ car le président déchu était devenu un tyran, et la prise irrégulière du pouvoir peut être

⁶¹⁵ « The Wages of Chavismo. The Honduran coup is a reaction to Chávez's rule by the mob », *The Wall Street Journal*, 2 juillet 2009.

⁶¹⁶ « After the coup in Cairo. The U.S. shouldn't cut off aid to a new Egyptian government », *The Wall Street Journal*, 7 juillet 2013. Voir aussi M. PENGELLY, Wall Street Journal says Egypt needs a Pinochet – can it get away with that?, *The Guardian*, 6 juillet 2013.

⁶¹⁷ M. TOMASKY, A coup to celebrate, *The Daily Beast*, 5 juillet 2013.

considérée comme démocratique puisque, selon le journaliste, elle a été appuyée par de nombreuses personnes sur la Place Tahrir, aussi nombreuses peut-être que celles qui ont voté pour MORSI en 2012. Bien que l'auteur n'ait pas cité la source statistique qui confirmait son syllogisme, la conception de « procédure démocratique » qu'il semble manier, paraît pour le moins curieuse⁶¹⁸.

En termes logiques, le fait d'affirmer qu'un coup d'État – la négation violente du mécanisme électoral comme unique méthode légitime d'accès au pouvoir politique – est *démocratique* mène à une absurdité sémantique insoutenable. Un non-sens pareil s'explique parce que certains individus sont démocrates seulement quand la démocratie installe au pouvoir des candidats à leur goût : dans le cas de ZELAYA, il s'agissait d'un *caudillo* chaviste déclaré, qui avait l'intention de s'incruster au pouvoir, et dans celui de MORSI, c'était un fondamentaliste islamique, sans doute de la pire espèce parmi la faune politique propre à chaque région du monde. Cela ne veut pas dire que le fait de « célébrer » certains coups d'État sur la base de la mauvaise gestion de ces gouvernements démocratiques, ne puisse pas être rationnel (bien que politiquement et même moralement incorrect car ces coups d'État s'accompagnent habituellement de nombreux morts). Le point est que, le fait de les considérer politiquement convenables pour leurs pays est une chose, mais dire qu'ils ont été « démocratiques » en est une autre. Les cercles ne peuvent pas être carrés.

La consolidation dans l'imaginaire global de l'Occident de la démocratie comme « le meilleur système de gouvernement », fait faussement croire que c'est le modèle le plus enclin à élire de bons dirigeants, et par conséquent l'adjectif « démocratique » est réservé à tout ce qui est désirable et juste, tandis que tout ce qui est jugé indésirable et injuste est condamné à être « antidémocratique ».

Comme nous l'avons vu dans la Deuxième Partie, la principale conséquence de la normalisation de l'idéologie démocratique, c'est la confusion globale qui existe entre ce qu'est réellement la démocratie électorale : une méthode d'élection d'élites dirigeantes, et ce que certains considèrent qu'elle devrait être : la meilleure méthode parce qu'elle choisit les meilleurs dirigeants afin qu'ils prennent les meilleures

⁶¹⁸ J. FLÓREZ, ¿Golpes de Estado democráticos?, *Semana.com*, 9 juillet 2013.

décisions ; celle qui redistribue la richesse et qui garantit l'égalité économique, comme c'est le cas des aspirations des socialistes ; celle qui garantit de la meilleure manière la paix, selon les défenseurs de la théorie de la paix démocratique ; et celle qui reconnaît le plus grand nombre de libertés et de droits fondamentaux, selon les constitutionnalistes, les activistes et les défenseurs des droits de l'homme, alors qu'en réalité, il est difficile de trouver quelque chose de moins démocratique, qui aille « plus à l'encontre de la majorité », que les droits de l'homme.

La seule garantie que propose en tant que méthode politique, c'est l'égalité devant la loi à l'égard de certains droits politiques : « l'isonomie », dans le vocabulaire de l'Athènes du V^{ème} siècle avant J-C. En particulier le droit au suffrage, non pas tant pour gouverner que pour élire les dirigeants, c'est-à-dire ceux qui exercent réellement le pouvoir politique d'une manière temporaire et avec une liberté presque complète car l'aspiration à « l'autogouvernement » est un mythe si l'on observe en particulier les conditions réelles de l'exercice de la mal-nommée « représentation démocratique » contemporaine, qui instrumentalise un type de mandat avec une liberté presque complète (voir Section 4.5 de la *Deuxième Partie*). Et cette *élection* des gouvernants n'est pas sans problèmes car elle est influencée – pour ne pas dire « manipulée » – par ceux qui dominent la puissante machine médiatique façonnant la popularité des dirigeants et « l'opinion publique », qui est le principal appareil moderne de conquête des électeurs.

Dans cette optique, nous en revenons à la lucidité de CHESTERTON, car le fait de botter les fesses du majordome s'avère (*supra*, Chapitre 6 de la *Deuxième Partie*), à bien voir, plutôt démocratique : « D'une certaine manière, une claque ou un coup de pied peuvent être considérés comme une déclaration d'égalité : l'homme qui affronte son majordome corps à corps est en train de lui concéder pratiquement le privilège du duel »⁶¹⁹. Par conséquent, il n'est pas étrange d'entendre parler aujourd'hui de *coups d'État démocratiques*. La démocratie choisit parfois des dirigeants tellement mauvais, que ses promoteurs désespérés font même appel à son antithèse, le coup d'État, afin de la défendre.

⁶¹⁹ G. CHESTERTON, GILBERT, *Herejes*, *op. cit.*

Section 1. L’alternance présidentielle en tant que clause constitutionnelle immuable et les limites du droit face à la politique

Il n’existe aucune norme juridique capable d’empêcher un coup d’État. Quand la structure démocratique s’effondre, l’histoire se charge du reste. Cela semblerait être l’épigraphe du devenir politique et constitutionnel du Honduras durant le dernier lustre, pays qui a rappelé à l’Amérique Latine que la politique a précédé le droit qui, depuis son apparition, a constitué son outil aussi bien pour le mal que pour le bien. Le droit est un produit historique de la politique, et en l’espèce une technologie sociale civilisatrice qui cherche à la limiter, mais qui est hautement faillible. GUILLERMO O’DONNELL l’exprime en affirmant que « on ne peut pas arrêter un coup d’État avec un article de la Constitution »⁶²⁰.

Le Salvador, le Guatemala et le Honduras sont les trois seuls pays d’Amérique Latine dont les constitutions prévoient le *principe de l’alternance pour l’exercice de la présidence* en tant que clause immuable, c’est-à-dire, comme un contenu non-modifiable par le biais d’une réforme et déterminé de manière expresse par la Constitution. Les Constitutions du Honduras et du Costa Rica ont en outre la particularité de pénaliser et de châtier comme un délit de trahison à la patrie toute tentative de réforme visant à ouvrir la voie à la perpétuation d’un dirigeant à la tête de l’État au travers de la réélection immédiate. Nous présentons ci-dessous le texte des articles importants dans les quatre constitutions :

Constitution du Salvador de 1983 :

Article 248. Ne pourront être réformés en aucun cas les articles de cette Constitution qui se réfèrent à la forme et au système de gouvernement, au territoire de la République et à l’alternance pour l’exercice de la Présidence de la République.

Constitution du Guatemala de 1985 :

⁶²⁰ Cité par A. PRZEWORSKI, *Institutions Matter?*, *Government and Opposition*, 39, n° 4 (2004), p. 529.

Article 281. Articles non réformables. En aucun cas ne pourront être réformés les articles 140, 141, 165 paragraphe g), 186 et 187 , ni en aucune façon toute question se référant à la forme républicaine du gouvernement, au principe de la non-réélection pour l'exercice de la Présidence de la République, et on ne pourra pas non plus enlever de l'effectivité ou de la vigueur aux articles qui déterminent l'alternance pour l'exercice de la Présidence de la République, pas plus que les laisser en suspens ni, d'une manière ou d'une autre, varier ou modifier leur contenu.

Constitution du Honduras de 1982 :

Article 4. Le type de gouvernement est républicain, démocratique et représentatif. Il est exercé par trois pouvoirs : le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire, ils sont complémentaires et indépendants et n'ont aucune relation de subordination entre eux. *L'alternance dans l'exercice de la Présidence de la République est obligatoire.* La violation de cette norme constitue un délit de trahison à la Patrie.

Article 42. La condition de citoyen se perd :

5. Si on incite, promeut ou appuie *la continuité ou la réélection du Président* de la République.

Article 239. Le citoyen ayant été à la tête du Pouvoir Exécutif ne pourra être ni Président, ni Président Délégué. Celui qui enfreindra cette disposition ou qui proposera sa réforme, ainsi que ceux qui l'appuieront de manière directe ou indirecte, cesseront immédiatement l'exercice de leurs postes et ils seront interdits d'exercer des fonctions publiques pendant dix ans. Ces dispositions sont établies afin de défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République, de préserver la paix, l'ordre public et l'autorité de la Constitution, *les principes du libre suffrage et de l'alternance dans l'exercice de la Présidence de la République.*

Article 374. Ne pourront, en aucun cas, être réformés ni l'article précédent, ni le présent article, ni les articles constitutionnels qui portent sur la forme de gouvernement, sur le territoire national, sur la durée du mandat présidentiel, sur *l'interdiction d'être à nouveau Président de la République*, sur le citoyen ayant exercé ces fonctions à n'importe quel titre, et concernant les personnes qui ne peuvent pas être Présidents de la République pour la période immédiatement subséquente.

Constitution du Costa Rica de 1949 :

Art. 134. Le mandat présidentiel sera de quatre ans. Les actes des fonctionnaires publics et des particuliers qui violeront *le principe d'alternance dans l'exercice de la Présidence, ou celui de la libre succession présidentielle*, consacrés par cette Constitution, constitueront une trahison à la République. La responsabilité découlant de tels actes sera imprescriptible.

L'interdiction par une clause constitutionnelle immuable de la possibilité d'une réélection immédiate constitue le mécanisme de droit positif le plus strict de réaction de tout système juridique face à la continuité présidentielle. Paradoxalement, dans le contexte hondurien, cette interdiction extrême qui a blindé des contenus constitutionnels anti-réélection n'est pas parvenue à protéger la démocratie électorale en 2009, mais cela ne signifie pas que l'immutabilité ait été la « cause » de la rupture des institutions.

Section 2. Le paradoxe du Honduras

Au Honduras un coup d'État a été perpétré le 28 juin 2009 contre MANUEL ZELAYA, le président démocratiquement élu, comme conséquence de sa prétention illégale de réformer la Constitution par le biais d'un mécanisme qui n'y était pas prévu, l'Assemblée Constituante. Malgré le fait que l'article 373 de la Constitution

hondurienne⁶²¹ autorise la réforme uniquement par le Congrès, ZELAYA a encouragé la rédaction d'une nouvelle Constitution qui puisse permettre sa réélection, allant ainsi à l'encontre de l'interdiction établie par une clause immuable expresse que stipule à cet égard la Constitution en vigueur. L'argument avancé par le président c'était que l'Assemblée Constituante « n'allait pas réformer la Constitution actuelle » mais qu'elle allait « élaborer une nouvelle Constitution ».

Comme nous l'avons vu, le texte constitutionnel hondurien de 1982 considère non seulement sur la base du « libre suffrage » « l'alternance présidentielle » comme « obligatoire », mais il considère aussi sa violation ou toute tentative de réforme comme un délit de *trahison à la Patrie* en le punissant par la cessation immédiate des fonctions, par l'interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant dix ans et par la perte de la citoyenneté.

Malgré cela, le président ZELAYA a publié le Décret Exécutif PCM-05 du 23 mars 2009 afin d'effectuer une « vaste consultation populaire » qui permettrait au peuple hondurien de décider sur la pertinence de convoquer une Assemblée Nationale Constituante. Celle-ci approuverait une nouvelle Constitution, dont les membres seraient élus le même jour que les élections générales de Président, de députés et de maires, prévues pour le 29 novembre. Face à la déclaration de nullité de cet acte administratif par la juridiction du contentieux administratif en raison de sa franche inconstitutionnalité, un deuxième décret a été publié (Décret Exécutif PCM-05 du 27 mai 2009) afin d'effectuer ce qui a été appelé une « enquête nationale d'opinion », qui aurait lieu le 28 juin 2009 pour déterminer si, aux élections générales suivantes, il fallait installer une quatrième urne pour permettre au peuple de décider sur la pertinence de convoquer une Assemblée Nationale Constituante. Cette initiative a aussi été invalidée par la juridiction du contentieux administratif, car elle visait à déroger à la Constitution en vigueur par le biais d'un mécanisme non prévu dans son texte.

⁶²¹ *Article 373*. La réforme de cette Constitution pourra être décrétée par le Congrès National, au cours des séances ordinaires, avec les deux tiers des voix de la totalité de ses membres. Le décret devra mentionner l'article ou les articles objet de la réforme, et celle-ci devra être ratifiée par la législature ordinaire suivante, avec le même nombre de voix, afin qu'elle entre en vigueur.

Pour sa part, le Congrès avait approuvé le 23 juin une loi interdisant d'effectuer des consultations populaires 180 jours avant ou après les élections générales, raison pour laquelle le Tribunal Suprême Électoral a déclaré illégale la consultation, bien qu'elle fût maintenant appelée « enquête » par le gouvernement.

Après avoir intenté sans succès une action de protection contre les décisions du juge du contentieux administratif, le président ZELAYA s'est obstiné à continuer avec sa prétention de réaliser « l'enquête populaire » par les voies de fait. Cela lui a valu la saisie par les Forces Armées, sur la base d'un mandat judiciaire, du matériel destiné à la réalisation de la consultation, et l'accusation subséquente par le Procureur Général devant la Cour Suprême de Justice, pour les délits contre la forme de gouvernement, pour trahison à la patrie, abus d'autorité et usurpation des fonctions du Tribunal Suprême Électoral (car il est de la seule compétence de ce dernier d'organiser, de diriger, de gérer et de surveiller les processus électoraux et les consultations populaires) au préjudice de l'administration et de l'État du Honduras, plus la demande d'un mandat d'arrêt contre lui, de la cessation de l'exercice de ses fonctions et de la perquisition de son domicile. La Cour Suprême a accepté cette demande le 26 juin 2009, en ordonnant au Chef de l'État-Major Interarmées des Forces Militaires, le général ROMEO VÁSQUEZ, d'arrêter le Président ZELAYA.

Jusque lors, les voies institutionnelles établies au Honduras afin de contrecarrer les prétentions de continuité de ZELAYA avaient été pleinement respectées. Cependant et de manière inexplicable :

Le 28 juin 2009 le mandat judiciaire n'a pas été exécuté comme cela avait été ordonné, et le président ZELAYA, après avoir été arrêté de nuit à son domicile, a été illégalement éloigné du pays et un avion l'a conduit au Costa Rica, en flagrante violation des articles 81 et 102 de la Constitution⁶²².

⁶²² A. BREWER-CARÍAS, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, op. cit., p. 63. Ce livre est riche en détails sur la procédure judiciaire administrative et pénale suite à la tentative illégale de Zelaya de promulguer une nouvelle Constitution.

Ce qui est paradoxal dans le cas hondurien, c'est que la violation de l'un des outils constitutionnels les plus stricts, historiquement conçus afin d'éviter le pouvoir des *caudillos* et de protéger la démocratie électorale, a donné lieu à sa négation moderne par excellence : le coup d'État militaire. Or, cela signifie-t-il que les clauses constitutionnelles intangibles expresses sont une institution pernicieuse? Bien sûr que non.

L'erreur grossière commise par les Forces Armées a été de ne pas avoir exécuté l'ordre de la Cour Suprême de Justice tel qu'il avait été établi, c'est-à-dire de conduire ZELAYA devant l'autorité compétente en attente de la procédure judiciaire régulière de sa condamnation pour le délit d'abus d'autorité et de sa destitution. A ce dérapage s'est ajouté le fait que le président du Congrès, ROBERTO MICHELETTI⁶²³, membre du même parti que ZELAYA, a assumé la présidence de facto après son expulsion vers le Costa Rica, en s'installant au pouvoir dans une totale méconnaissance des règles démocratiques, bien qu'ayant reçu l'appui de toutes les institutions honduriennes : le Parquet, la Cour Suprême de Justice, le Congrès de la République et le Tribunal Suprême Électoral.

Pour le reste, les clauses constitutionnelles immuables qui interdisent la réélection présidentielle sont un outil utile qui, utilisé de manière normale, permettent de garantir la démocratie, spécialement dans un contexte enclin à l'abus du pouvoir exécutif, comme celui du régime présidentieliste.

L'étude rigoureuse de EL-HAGE⁶²⁴ conclut que la Cour Suprême de Justice avait effectivement la compétence constitutionnelle pour juger le président pour n'importe quel délit, le suspendre de ses fonctions pendant le procès et éventuellement le destituer dans le cas d'un jugement de condamnation. Cependant,

⁶²³ Voir dans les médias : « Micheletti admet que la manière dont il a obligé Zelaya à quitter le Honduras a été une erreur », *El Espectador*, 4 octobre 2009 ; « L'acrobate. Grâce à la maladresse des militaires qui l'ont fait sortir du pays, Manuel Zelaya, accusé par les institutions honduriennes de putschiste, est devenu un symbole de la démocratie en Amérique Latine », *Semana*, n° 1418, 5 juillet 2009.

⁶²⁴ J. EL-HAGE, *Los hechos y el derecho de la crisis democrática de Honduras, 2009. Un análisis de Derecho Constitucional y Derecho Internacional de la Democracia*, New York, Human Rights Foundation & HRF Center for Research on Democracy, 8 mars 2010.

malgré tout ce qui précède, au lieu de corriger les actions inconstitutionnelles exécutées par les Forces Armées, la Cour a décidé de les valider et le Congrès a procédé ultérieurement à une destitution également inconstitutionnelle, qui a constitué un *coup d'impeachment*.

Le dénouement du mal nommé « coup d'État démocratique » au Honduras revêt des aspects tragicomiques qui nous laissent cependant plusieurs leçons. La première, c'est qu'il permet de dissiper tout doute sur la survenance d'un vrai « putsch » malgré ses mobiles anti-caudillistes. Dans des matières aussi délicates, il vaut mieux ne pas abuser de l'oxymore. ZELAYA a été renversé illégalement, cela ne fait aucun doute. Mais une autre chose, c'est que le coup d'État perpétré contre lui est le résultat de la crainte justifiée de ses opposants de le voir s'incruster au pouvoir, protégé par une Constitution qui permette sa réélection, et aussi le résultat de l'impatience pour le neutraliser, qui ont débouché sur la méconnaissance de la procédure légale établie en la matière.

Après être rentré clandestinement dans son pays fin septembre 2009, ZELAYA a dû se réfugier pendant plus de quatre mois à l'ambassade du Brésil à Tegucigalpa afin d'éviter son arrestation par les autorités putschistes. Le 27 janvier 2010 il est parti en République Dominicaine muni d'un sauf-conduit délivré par le nouveau président du Honduras, PORFIRIO LOBO.

Pendant ce temps, sous l'impulsion de la diplomatie de Washington et de l'OEA, il a été possible aux parties en conflit de signer, le 30 octobre, « l'Accord Tegucigalpa-San José », qui prévoyait que le Congrès hondurien statuerait sur le retour au pouvoir du président déchu afin qu'il termine son mandat constitutionnel qui allait jusqu'à janvier 2010, et à cette fin été programmée la création d'un cabinet d'unité nationale.

Cependant, le pouvoir législatif ne s'est prononcé sur le rétablissement de ZELAYA qu'après la tenue des nouvelles élections présidentielles, le 29 novembre, qui ont été remportées par le candidat du Parti Conservateur, PORFIRIO LOBO, qui était un opposant. Les quatre premiers pays à reconnaître la validité des élections ont été les États-Unis, le

Costa Rica, le Panama et la Colombie⁶²⁵. Néanmoins, du fait du coup d'État et du refus de réinstaller ZELAYA au pouvoir, le Honduras a été suspendu, depuis le 4 juillet 2009, de la liste des pays-membres de l'Organisation des États Américains à l'unanimité des 33 États-membres.

Le 28 mai 2011, après 700 jours d'exil, ZELAYA est retourné dans son pays dans le cadre de l'Accord de Carthagène conclu le 22 mai précédent avec le président PORFIRIO LOBO, grâce à la médiation des présidents HUGO CHAVEZ du Venezuela et JUAN MANUEL SANTOS de Colombie. « L'accord est démocratique, il permettra la participation ouverte du peuple et il nous garantit la sécurité et l'application du plébiscite et du référendum pour la consultation populaire et nous pourrons ainsi avoir un nouveau pays », a affirmé ZELAYA à son arrivée à Tegucigalpa⁶²⁶.

Parmi les engagements prévus dans l'Accord de Carthagène, se trouvent la suspension par la Cour Suprême de deux procès pour corruption contre ZELAYA, la participation aux processus électoraux du Front National pour la Résistance Populaire – le parti qui a été créé lors de son expulsion – et la possibilité de convoquer une Assemblée Nationale Constituante, mais dans les limites nouvellement prévues par la Constitution après sa réforme.

Le 1^{er} juin 2011 le Honduras a été réincorporé dans l'OEA grâce au vote favorable de 32 sur les 33 membres actifs de l'organisation. Seul l'Équateur s'est opposé à la décision. Le gouvernement de RAFAEL CORREA a argumenté que « les conditions ne sont pas encore propices et suffisantes pour le retour » du Honduras au sein de l'organisme, pour cause de violations des droits de l'homme et d'absence de sanction contre les auteurs du putsch, selon la déclaration de MARÍA SALVADOR, la représentante équatorienne.

⁶²⁵ W. FINNEGAN, *Gone South*, *The New Yorker*, 3 décembre 2009; W. FINNEGAN, *On the coup in Honduras*, *The New Yorker*, 23 de novembre 2009 et « *Tatequieto* [Arrête de bouger] adressé à Chavez », *Semana*, n° 1440, 5 décembre 2009.

⁶²⁶ « Zelaya rentre à Tegucigalpa après 700 jours d'exil. L'ancien chef d'État est arrivé avec sa famille dans la capitale hondurienne à bord d'un avion vénézuélien en provenance du Nicaragua », *Semana.com*, 28 mai 2011.

La deuxième leçon que délivre le cas hondurien, c'est qu'il met en évidence la tension qui se produit entre le principe de suprématie de la Constitution et la souveraineté du peuple, comme résultat de la « juridification » de cette dernière grâce à l'établissement de mécanismes spécifiques pour la réforme de la Constitution à l'intérieur de son propre texte. De cette manière, l'exercice de la souveraineté populaire est réglementé afin non pas de l'éliminer mais de soumettre son exercice au respect de règles du jeu claires.

En tout cas, ce qu'il est important de souligner, c'est que cette juridification ou fixation juridique n'implique pas que la souveraineté nationale, en tant que pouvoir constituant, disparaisse. En réalité on peut dire que, grâce à la propre autolimitation établie constitutionnellement, une fois réglementé le pouvoir constituant dans la Constitution, il reste dans un état latent mais en ayant toujours la possibilité de se manifester en cas de besoin, conformément à la procédure que le peuple lui-même a institué dans le texte constitutionnel⁶²⁷.

L'article 373 de la Constitution du Honduras ordonne que sa réforme ne peut être réalisée que quand deux législatures différentes et successives l'approuvent par le vote qualifié des deux tiers de leurs députés. Pour sa part, l'article 375 affirme de manière catégorique que le texte de la Constitution ne perdra pas sa validité et que son application ne cessera pas « quand elle sera modifiée par un quelconque mécanisme ou moyen différents de ceux qu'elle établit elle-même ».

Cependant, le 11 janvier 2011, le Congrès hondurien a approuvé en première législature un projet de réforme de l'article 5 de la Constitution, qui a par la suite été ratifié le 17 février pendant la seconde législature. Le nouveau texte permet la convocation d'un référendum et la réalisation de plébiscites, en ouvrant ainsi la possibilité d'éliminer même les articles immuables de la Constitution qui interdisent, entre autres, la réélection présidentielle.

L'article 213 aussi a été réformé afin d'autoriser l'initiative législative citoyenne. Le président PORFIRIO LOBO, promoteur de la réforme, a considéré qu'avec elle le Honduras est passé « de la démocratie représentative à la démocratie participative ». Pour sa part, le

⁶²⁷ A. BREWER-CARÍAS, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, op. cit., p. 17.

député AUGUSTO CRUZ a affirmé que « cette lutte, c'est la lutte pour une démocratie réelle et participative. Il ne faut pas craindre la démocratie et il faut le dire à tous les secteurs, ce que nous les Honduriens, nous devons faire, c'est participer aux consultations afin d'obtenir des changements ».

La différence entre la réforme tentée en 2009 par ZELAYA et celle que LOBO a réalisée en 2011, a résidé dans le fait que le second a déclaré n'avoir aucun intérêt pour la réélection à la fin de son mandat en janvier 2014 avec l'argument que, même s'il en avait l'intention, cela ne serait pas possible puisque la réforme entrerait en vigueur à partir de 2017 car le projet devrait être soumis à consultation lors des élections générales de 2013.

Pour sa part, dans ses déclarations faites à la chaîne CNN en espagnol, avant que son avion ne décolle du Nicaragua à destination de Tegucigalpa, ZELAYA a affirmé qu'il ne se présenterait pas aux élections de novembre 2013. À la question de savoir s'il convoquerait un plébiscite, il a répondu que l'accord signé à Carthagène « prévoit justement cet engagement » et il a ajouté que le peuple « doit prendre une décision sur une assemblée constituante, sur une nouvelle Constitution, sur un nouveau pacte social ». Le 24 novembre 2013, JUAN ORLANDO HERNÁNDEZ a été élu président du Honduras, appartenant au Parti National, le même parti du président sortant PORFIRIO LOBO.

On voit comment la tension entre la suprématie constitutionnelle et la souveraineté populaire, qui a initialement débouché sur un coup d'État du fait de la mauvaise gestion par les autorités putschistes et aussi par ZELAYA des outils que le cadre juridique leur offrait afin de défendre leurs intérêts respectifs, a pu être dépassée grâce à la flexibilisation de la Constitution pour permettre sa réforme illimitée au travers de mécanismes de participation citoyenne.

CHAPITRE 5. LA REELECTION PRÉSIDENTIELLE EN COLOMBIE

Ce chapitre aborde le devenir de la réélection présidentielle en Colombie depuis que ce pays existe en tant que république démocratique. La *Section 1* présente l'évolution historique de la réélection dans le régime politique entre 1821 et 2016

pour conclure que l'autorisation de la RPI a constitué l'exception en couvrant tout juste 9.7% du temps (19 ans) en 195 années de vie démocratique pendant lesquelles la méfiance face à la possibilité du chef de l'État de se perpétuer au pouvoir a fait prévaloir la *règle de non réélection* immédiate.

Dans la *Section 2* nous proposons un panorama de l'impact négatif exercé par la réélection consécutive du président ÁLVARO URIBE pour la période 2006-2010 : pendant ce laps de temps, le régime politique a subi un déséquilibre en faveur du pouvoir exécutif encore plus important que celui que normalise traditionnellement le modèle présidentieliste, du fait de l'usage exagéré du *pouvoir de nomination du président* qui a permis au premier magistrat de capter les organismes de contrôle et de contrepoids au pouvoir présidentiel en manipulant les processus du choix des fonctionnaires qui dirigent ces institutions.

Enfin, la *Section 3* est centrée sur le débat de savoir si doivent exister des limites matérielles à la réforme de la Constitution et, dans ce cas, quel serait le meilleur mécanisme, dans le contexte du présidentielisme latino-américain, pour prévenir l'autorisation de la réélection présidentielle consécutive : soit l'interdiction expresse dans le texte constitutionnel grâce à des *clauses immuables* qui fixeraient dans le temps la règle de la non réélection, soit sa déduction par la jurisprudence constitutionnelle en recourant à des théories comme celle de la *substitution constitutionnelle*.

Section 1. Évolution historique

Depuis que la Colombie existe en tant que République, elle s'est caractérisée par une hostilité institutionnelle historique envers la réélection présidentielle immédiate. Entre 1821 (date de la première Constitution Nationale) et 2016, la réélection présidentielle consécutive a seulement été permise entre 1821 et 1830, et puis entre décembre 2004 et juin 2015. Cela signifie qu'en 195 ans de vie républicaine jusqu'en 2016, la continuité présidentielle immédiate a été constitutionnellement admise seulement pendant 19 ans (soit 9.7% du temps). JOSÉ MARÍA SAMPER écrit alors avec justesse que « l'esprit national repousse en Colombie,

par tradition, l'idée de la rééligibilité du président pour la période immédiatement postérieure à son mandat ». Le seul texte constitutionnel qui a autorisé de manière expresse la RPI c'est celui de 1821, qui était un régime sous lequel le président était élu pour un mandat de quatre ans et il ne pouvait pas « être réélu plus d'une fois sans intervalle ». Selon SAMPER, cette exceptionnalité s'est produite « par respect particulier envers le Libérateur »⁶²⁸, qui serait élu président pour la période 1821-1825 et réélu ensuite pour la période suivante de quatre ans.

Or, entre 1886 et 1904 la *continuité présidentielle* s'est vue favorisée de manière atypique car le chef de l'État a été autorisé à se présenter aux élections, à condition d'avoir démissionné de ses fonctions 18 mois avant. Autrement dit, si le dirigeant voulait briguer la réélection, il pouvait le faire en qualité d'ancien président, mais non en tant que titulaire, étant obligé de démissionner un an et demi avant la fin de son mandat. Une autre période atypique de continuité présidentielle a été celle comprise entre 1905 et 1910. En 1905 le Congrès a prorogé le mandat de RAFAEL REYES jusqu'en 1914, par l'acte réformateur N° 5 du 30 Mars (voir *infra* Tableau 12), mais le Général a été déchu en 1909, juste avant la réalisation de la réforme constitutionnelle de 1910, qui a, de nouveau, interdit fermement la RPI.

Tout le contraire s'est passé avec la possibilité de *réélection présidentielle alternée*. Toutes les Constitutions nationales qui ont interdit la RPI (celles de 1830, 1832, 1843, 1853, 1863 et 1886), sauf celle de 1991, ont cependant autorisé la réélection alternée à condition de laisser passer une « intervalle » d'au moins un mandat. Cela est arrivé en marge de la variabilité de la durée du mandat présidentiel : quatre ans dans les Constitutions de 1830, de 1832, de 1843, de 1853 et, après la réforme de 1910, celle de 1886 ; deux ans dans la Constitution de 1863 ; six ans dans celle de 1886 jusqu'en 1910; et huit ans dans celle de 1830 (qui est restée en vigueur uniquement deux ans). Seule la Constitution de 1991 a interdit les deux types de réélection présidentielle (« ne pourra pas être élu Président de la République le citoyen qui, à un titre quelconque, aurait exercé la présidence », disait à l'origine

⁶²⁸ J. SAMPER, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, Plaza & Janés, 1988, p. 251.

l'article 197), jusqu'à sa réforme en 2004, afin d'autoriser la réélection immédiate pour en revenir ensuite à l'interdiction absolue avec la réforme de juin 2015.

Le *Tableau 12* présente l'évolution des textes constitutionnels colombiens concernant la réélection présidentielle et ses modalités. Y sont incluses quelques constitutions de status régionaux, qui prévoyaient le poste de "conseiller" afin d'accompagner le président au sommet du pouvoir exécutif, avec des modalités et même des laps de temps d'alternance différents.

Tableau 12. La Réélection présidentielle dans les Constitutions de Colombie, 1821-2016

Constitution ou Acte Législatif	Texte de la disposition	Type de réélection
1. Constitution de l'État de Cundinamarca (1811)	<p>Titre V (Du Pouvoir Exécutif).</p> <p>« ART. 1-3. A défaut d'un Roi, le Président de la Représentation Nationale exerce le Pouvoir Exécutif ; et pour le meilleur accomplissement de ses fonctions et la meilleure justesse dans ses délibérations, il sera associé à deux conseillers, qui auront un droit de vote consultatif mais non délibératif ».</p> <p>« 1-38. Le Président ne pourra être réélu avant un intervalle de trois ans, il ne pourra occuper aucune des fonctions de la Représentation Nationale avant la fin de la période de trois ans de la Présidence. Les conseillers pourront à nouveau exercer leurs fonctions pendant la première réélection, mais en aucun cas pendant la seconde avant un intervalle de trois ans ».</p>	<p>Président, alternée ouverte.</p> <p>Conseillers, immédiate ouverte.</p>
2. Constitution de l'État de Tunja (1811)	<p>« 1. Le Pouvoir Exécutif de la Province de Tunja sera exercé par un magistrat et il aura le titre de Président Gouverneur de la République de Tunja ».</p> <p>« 4. Le poste de Gouverneur aura une durée d'un an et il pourra être réélu pour le second ; mais à la fin de ce dernier, il ne pourra pas être réélu pour ces fonctions avant un intervalle de deux autres années ».</p>	Président Gouverneur, immédiate ouverte.
3. Constitution de l'État Souverain d'Antioquia (1812)	<p>Titre IV. Du pouvoir exécutif. Première Section.</p> <p>« ART. 1 : Le Gouvernement Suprême, ou Pouvoir Exécutif, sera exercé par un Magistrat, qui s'appellera Président de l'État d'Antioquia ; et pour le meilleur accomplissement de ses fonctions, il sera associé à deux Conseillers, qui auront un vote</p>	Président et Conseillers, alternée ouverte.

	<p>consultatif forcé pour toutes les affaires graves qui surviendront et dans toute autre affaire pour laquelle il voudra les consulter ».</p> <p>« ART. 1-5. Alinéa 2. La durée de leurs fonctions sera de trois ans, avec le renouvellement d'un membre chaque année ; à savoir : la première année un conseiller ; la deuxième année un autre conseiller, et la troisième année le Président, en renouvelant cette même opération pour les autres périodes de trois ans ».</p> <p>« ART. 1-6. Le Président ne pourra être réélu à aucune fonction du Pouvoir Exécutif qu'au bout de trois ans ; et les conseillers devront attendre un an ».</p>	
<p>4. Constitution de Carthagène des Indes (1812)</p>	<p>Titre V-Du pouvoir exécutif.</p> <p>« ART. 1 : L'exercice du pouvoir exécutif dans cet État est du ressort du Président Gouverneur associé à deux conseillers qui, dans leurs délibérations, auront un droit de vote consultatif, mais non résolutif, sauf dans des cas précis pour lesquels la signature des trois sera exigée, afin que les décisions soient obéies ».</p> <p>« 1-27 : Le Collège électoral nommera le Président Gouverneur et ses deux conseillers : le premier aura un mandat de trois ans et il pourra être réélu une seule fois, à condition d'obtenir les trois quarts des suffrages du Collège dans sa totalité ; et dans ce cas, il faudra attendre neuf ans avant d'être élu à nouveau ; mais s'il n'y a pas de réélection, il suffira d'attendre trois ans. Les Conseillers seront renouvelés au rythme d'un conseiller par an, en commençant par le plus ancien, et la première fois par tirage au sort : Ils pourront être réélus, mais pour se représenter il faudra laisser passer deux ans ».</p>	<p>Gouverneur, immédiate ouverte.</p> <p>Conseillers, alternée ouverte</p>
<p>5. Constitution Politique de la République de Colombie (1821)</p>	<p>« ART. 105 : Le pouvoir exécutif de la République sera confié à une personne qui aura le titre de Président de la République de Colombie ».</p> <p>« ART. 107 : La durée du mandat du Président sera de quatre ans, et il ne pourra pas être réélu plus d'une fois sans intervalle ».</p>	<p>Président de la République, immédiate ouverte.</p>
<p>6. Constitution Politique de la République de Colombie (1830)</p>	<p>« ART. 75 : Le pouvoir Exécutif sera exercé par un magistrat qui aura le titre de Président de la République ».</p> <p>« ART. 83 : Le Président et le Vice-Président de la République exerceront leurs fonctions pendant huit ans, comptés à partir du 15 février, et ils ne pourront pas être réélus aux mêmes fonctions pour</p>	

	<p>la période suivante ».</p> <p>« ART. 84 : Les personnes ayant exercé le Pouvoir Exécutif pendant au moins deux ans, immédiatement avant l'élection ordinaire, ne pourront pas être élus Président et Vice-Président de la République pour la période suivante ».</p>	<p>Président de la République, alternée ouverte.</p>
<p>7. Constitution Politique de l'État de la Nouvelle Grenade (1832)</p>	<p>« ART. 93 : Le pouvoir exécutif de la république sera confié à une personne qui aura le titre de président de la Nouvelle Grenade ».</p> <p>« ART. 102 : Le président et le vice-président de la république exerceront leurs fonctions pendant quatre ans comptés à partir du jour où ils sont censés avoir prêté serment conformément à l'article cent, et ils ne pourront pas être réélus aux mêmes fonctions avant un intervalle d'une période constitutionnelle ».</p> <p>« ART. 103 : Les personnes ayant exercé le pouvoir exécutif pendant au moins deux ans immédiatement avant l'élection ordinaire, ne pourront pas être réélus président et vice-président de la république pour la période suivante ».</p>	<p>Président de la République, alternée ouverte.</p>
<p>8. Constitution Politique de la Nouvelle Grenade (1843)</p>	<p>« ART 86 : Il y aura, dans la Nouvelle Grenade, un Président de la République qui sera le premier chef de la Nation; et un Vice-Président, qui sera le second chef de la même Nation ».</p> <p>« ART. 87 : Le Président et le Vice-Président de la République exerceront leurs fonctions pendant quatre ans; et le Président ne pourra plus exercer, pendant les quatre années suivantes, les mêmes fonctions ou celles de Vice-Président de la République ».</p>	<p>Président de la République, alternée ouverte.</p>
<p>9. Constitution Politique de la République de la Nouvelle Grenade (1853)</p>	<p>« ART. 26 : Le peuple délègue l'exercice du Pouvoir Exécutif général à un Magistrat appelé Président de la Nouvelle Grenade, qui est le chef de l'Administration publique nationale ».</p> <p>« ART. 32 : La durée des mandats du Président et du Vice-Président de la Nouvelle Grenade sera comptée à partir du 1^{er} avril suivant leur élection. Aucun des deux ne pourra être réélu avant un intervalle d'une période entière ».</p>	<p>Président de la Nouvelle Grenade, alternée ouverte.</p>
<p>10. Constitution Politique de la Nouvelle Grenade (1843)</p>	<p>« ART 86 : Il y aura, dans la Nouvelle Grenade, un Président de la République qui sera le premier chef de la Nation; et un Vice-Président, qui sera le second chef de la même Nation ».</p> <p>« ART. 87 : Le Président et le Vice-Président de la République exerceront leurs fonctions pendant quatre ans ; et le Président ne pourra plus exercer, pendant les quatre années suivantes, les mêmes</p>	<p>Président de la Nouvelle Grenade, alternée ouverte.</p>

	fonctions ou celles de Vice-Président de la République ».	
11. Constitution Politique pour la Confédération Grenadine (1858)	<p>« ART. 41 : Le pouvoir exécutif de la Confédération sera exercé par un Magistrat qui aura le titre de “Président de la Confédération” et qui prendra ses fonctions le 1^{er} avril suivant son élection ».</p> <p>« ART. 46 : Le citoyen qui, ayant été élu Président de la Confédération arrive à exercer ces fonctions, ne pourra pas être réélu aux mêmes fonctions pour la période suivante ».</p> <p>« ART. 61 : La durée du mandat du Président, du Procureur Général et des Magistrats de la Cour Suprême de la Confédération sera de quatre ans, comptés à partir du 1^{er} avril suivant leur élection ».</p>	Président de la Confédération, alternée ouverte.
12. Constitution Politique des États-Unis de Colombie (1863)	<p>« ART. 64 : Le Pouvoir Exécutif de l’Union sera exercé par un Magistrat qui aura le titre de Président des États-Unis de Colombie, et qui prendra ses fonctions le 1^{er} avril suivant son élection ».</p> <p>« ART. 75 : L’élection du Président de l’Union se fera par le vote de tous les États, correspondant à chaque État un vote qui sera celui de la majorité relative de leurs électeurs respectifs, selon leur législation. Le Congrès déclarera Président, le citoyen ayant obtenu la majorité absolue des voix des États. Si aucun candidat n’obtient cette majorité, le Congrès élira le Président parmi les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Le citoyen qui aura exercé la Présidence ne pourra pas être réélu pour la période suivante ».</p> <p>« ART. 79. La durée du mandat du Président des États-Unis, des Sénateurs et des Représentants, sera de deux ans ».</p>	Président des États-Unis de Colombie, alternée ouverte.
13. Constitution Politique de la République de Colombie (1886)	<p>« ART. 114 : Le Président de la République sera élu par les Assemblées électorales, au cours d’un seul jour, et de la manière prévue par la loi, pour un mandat de six ans ».</p> <p>« ART. 127 : Le citoyen ayant été élu Président de la République ne pourra pas être élu pour la période suivante, s’il a exercé ses fonctions au cours des dix-huit mois précédant la nouvelle élection. Le citoyen qui aurait été appelé à exercer les fonctions de Président et qui les aurait exercées pendant les six derniers mois avant le jour de l’élection du nouveau président, ne pourra pas être élu à ces fonctions ».</p>	Président de la République, alternée ouverte, avec possibilité de réélection sans limites, mais il devra être séparé de ses fonctions 18 mois avant la nouvelle élection
	« ART. 1 : À partir de la publication de cet Acte, les postes de Vice-Président de la République et de	

<p>14. Acte Réformateur N° 5 du 30 mars 1905</p>	<p>Délégué pour l'exercice du pouvoir exécutif sont supprimés ».</p> <p>« ART. 3 ALINÉA FINAL : le citoyen ayant exercé la Présidence dans les six derniers mois précédant le jour de l'élection du nouveau Président, ne pourra pas être élu à ces fonctions ».</p> <p>« ART. 5 : Le mandat présidentiel en cours, et seulement pendant que le Général REYES sera à la tête de l'État, sera de dix ans comptés à partir du 1^{er} janvier 1905 jusqu'au 31 décembre 1914. Au cas où le Pouvoir Exécutif ne serait plus exercé de manière définitive par le Général RAFAEL REYES, le mandat présidentiel sera de quatre ans pour son successeur définitif ; cette durée de quatre ans s'appliquera également à toutes les périodes suivantes ».</p>	<p>Le Général RAFAEL REYES, 10 ans continus. Autres Présidents, quatre ans avec Réélection alternée ouverte/ Immédiate ouverte à condition d'avoir cessé ses fonctions 6 mois avant.</p>
<p>15. Acte Législatif N° 3 de 1910</p>	<p>« ART. 25 : Le Président de la République sera élu en un même jour par vote direct des citoyens habilités à élire les représentants, et pour un mandat de quatre ans, de la manière prévue par la loi ».</p> <p>« ART. 28 : Le Président de la République ne peut être réélu en aucun cas pour la période suivante. Ne pourra pas non plus être élu Président de la République ou Délégué, le citoyen ayant exercé à un titre quelconque, le Pouvoir exécutif au cours de l'année immédiatement antérieure à l'élection ».</p>	<p>Président de la République, alternée ouverte.</p>
<p>16. Constitution Politique de la Colombie (1991)</p>	<p>« ART. 197 : Ne pourra pas être élu Président de la République le citoyen ayant exercé la présidence à un titre quelconque. Cette interdiction ne concerne pas le Vice-Président quand il l'a exercée pendant moins de trois mois, de manière continue ou discontinue, au cours du mandat de quatre ans. Ne pourra non plus être élue président de la République la personne visée par l'une des causes d'empêchement contenues dans les alinéas 1, 4 et 7 de l'article 179, ou le citoyen qui, un an avant l'élection, aura exercé l'une des fonctions suivantes : Magistrat de la Cour Suprême de Justice, ou de la Cour Constitutionnelle, du Conseil d'État ou membre du Conseil National électoral ou du Conseil Supérieur de la Magistrature, Ministre, Procureur Général de la Nation, Défenseur du Peuple, Contrôleur Général de la République, Chef du Parquet Général de la Nation, Directeur du Registre National de l'État-Civil, Directeur d'un Département Administratif, Gouverneur d'un Département ou Maire de Santa Fe de Bogota ».</p>	<p>Président de la République, interdite.</p>
	<p>« ART. 2 : L'article 197 de la Constitution Politique de Colombie est établi de la manière suivante:</p>	

17. Acte Législatif 2 de 2004	Aucune personne ne pourra être réélue aux fonctions de Président pour plus de deux mandats. Ne pourra pas être élu Président de la République ou Vice-Président, celui qui serait visé par l'une des causes d'empêchement contenues dans les alinéas 1, 4 et 7 de l'article 179, ni le citoyen ayant exercé, au cours de l'année précédant l'élection, l'une des fonctions suivantes: Magistrat de la Cour Suprême de Justice, ou de la Cour Constitutionnelle, du Conseil d'État ou membre du Conseil National électoral ou du Conseil Supérieur de la Magistrature, Ministre, Procureur Général de la Nation, Défenseur du Peuple, Contrôleur Général de la République, Chef du Parquet Général de la Nation, Directeur du Registre National de l'État-Civil, Commandants des Forces Armées, Directeur Général de la Police, Gouverneur de Département ou Maire. Paragraphe transitoire : Celui qui exerce ou qui aura exercé la Présidence de la République avant l'entrée en vigueur du présent acte législatif, pourra être élu uniquement pour un nouveau mandat présidentiel ».	Président de la République, immédiate fermée.
18. Acte Législatif 18 de 2014	« Art 197. Ne pourra être élu Président de la République le citoyen qui, à un titre quelconque, aurait exercé la Présidence ».	Président de la République, interdite

Concernant le nombre de dirigeants qui ont bénéficié de la continuité présidentielle, si nous prenons comme date de départ le Congrès d'Angostura, inauguré par le Libérateur SIMÓN BOLIVAR le 15 février 1819, il s'avère que le nombre de présidents qui sont parvenus à faire un nouveau mandat jusqu'à la fin de 2016, pendant presque 197 ans d'histoire républicaine, s'élève à 14⁶²⁹. Sur ces 14, à peine cinq (BOLÍVAR, NÚÑEZ, ROJAS PINILLA, URIBE et SANTOS) l'ont fait par la voie de la réélection immédiate. Le *Tableau 13* présente en détail les dirigeants qui sont parvenus à rester au pouvoir pendant plus d'un mandat.

⁶²⁹ A. HERNÁNDEZ, El curubito de los repitentes, *El Tiempo*, 7 août 2014 et I. ARIZMENDI, *Presidentes de Colombia 1810-1990*, Bogotá, Planeta, 1989.

Tableau 13. Présidents pendant plus d'un mandat en Colombie, 1819-2016

Président	Période	Années au pouvoir	Commentaires
<i>Simón Bolívar</i>	1819 (du 21 Septembre au 20 Novembre) 1826-1830	4	Désigné en 1819 comme président de la Grande Colombie lors du Congrès d'Angostura. Réélu en 1821.
<i>Francisco de Paula Santander</i>	1819-1826 1832-1837	12	Comme vice-président par intérim il exerça le pouvoir pendant que le titulaire Simón Bolívar prenait en charge la campagne militaire au Pérou.
<i>José María Obando</i>	1831-1832 1853-1854	2	Vice-président par intérim de la Nouvelle Grenade en 1831
<i>Tomás Cipriano de Mosquera</i>	1845-1849 1861-1863 1863-1864 1866-1867	8	
<i>José Hilario López</i>	1849-1853 1863 (du 10 février au 14 mai)	4	Exécutif pluriel des États-Unis de Colombie : Froilán Largacha (président), Tomás Cipriano de Mosquera, José Hilario López, Eustorgio Salgar, José Santos Gutiérrez
<i>José Santos Gutiérrez</i>	1863 1868-1870	2	Exécutif pluriel en 1863
<i>Eustorgio Salgar</i>	1863 1870-1872	2	Exécutif pluriel en 1863
<i>Manuel Murillo Toro</i>	1864-1866 1872-1874	4	
<i>Rafael Núñez</i>	1880-1882 1884-1886 1886-1888 1892-1894	8	
<i>Alfonso López Pumarejo</i>	1934-1938 1942-1945	7	
<i>Alberto Lleras Camargo</i>	1945-1946 1958-1962	5	
<i>Gustavo Rojas Pinilla</i>	1953-1954 1954-1957	4	Il arriva au pouvoir par un coup d'État en 1953 et en 1954 il fut ratifié par l'Assemblée Nationale Constituante. Le 10 mai 1957 il remit le pouvoir à une Junte Militaire.
<i>Álvaro Uribe Vélez</i>	2002-2006 2006-2010	8	
<i>Juan Manuel Santos</i>	2010-2014 2014-2018	8	

Section 2. Impact de la réélection présidentielle immédiate sur l'équilibre du régime politique colombien pendant la période 2006-2010

Avant que ne commence au Pérou (1993) la vague réformiste en faveur des réélections présidentielles, il y avait eu peu d'études sur les effets négatifs en chaîne que pourrait provoquer cette institution sur les régimes politiques d'Amérique Latine. Et c'est naturel qu'il en soit ainsi parce que, du fait de son caractère exceptionnel, la réélection présidentielle consécutive ne représentait pas un grand danger pour la démocratie. À l'heure actuelle, après plus de deux décennies d'expérience de la réélection immédiate, il est évident que l'impact de la RPI sur le contexte présidentieliste, ne se limite pas à la seule possibilité de renouvellement du mandat du dirigeant en place. Comme sa période d'exercice du pouvoir devient également période de campagne électorale, le « président-candidat » annule la compétitivité électorale pour les raisons expliquées dans la Première Partie de cette étude ⁶³⁰. La RPI produit en outre une profonde distorsion dans la disposition des mécanismes d'*accountability* horizontale et de contrôle mutuel des pouvoirs qui régulent le régime politique (*checks and balances*), en réduisant à néant l'ingénierie constitutionnelle conçue afin de modérer les effets du présidentialisme et de sauvegarder la démocratie.

En Colombie, l'impact de la réélection présidentielle immédiate sur le système d'équilibre des pouvoirs dans le régime politique, pendant le deuxième mandat d'ÁLVARO URIBE, a été étudié empiriquement grâce à l'utilisation d'indicateurs sur la perte d'autonomie des organismes de contrôle par rapport au Président. Pendant le second mandat d'URIBE les « élections » du Défenseur du Peuple⁶³¹, du Contrôleur⁶³²,

⁶³⁰ Comme nous l'avons vu dans la *Section 3* du *Chapitre 2* de la *Première Partie*, l'avantage du président-candidat dans la course électorale est pratiquement impossible à contrecarrer du fait des énormes ressources dont il dispose : politiques, bureaucratiques, économiques, paternalistes, et médiatiques.

⁶³¹ « Liste grise de trois personnes pour le Défenseur du Peuple », *El Tiempo*, 15 août 2008 ; « Vólmar revient au poste de Défenseur », *El Tiempo*, 20 août 2008 ; « Le Défenseur joue le rôle principal », *Semana.com*, 18 février 2009.

⁶³² « Une élection annoncée », *Semana*, n° 1266, 5 août 2006, et « L'heure de Junior », *Semana.com*, 2 août 2006.

du Procureur⁶³³ et du chef du Parquet Général de la Nation⁶³⁴, ont toutes été soumises à ce qu'on a appelé familièrement « listes d'un seul candidat », afin de désigner en réalité un sympathisant du gouvernement. Selon le bilan de GARCIA y REVELO⁶³⁵, de l'étude de six institutions (Défenseur du Peuple, Chambre Disciplinaire du Conseil Supérieur de la Magistrature, Conseil National Électoral, Commission Nationale de Télévision, Cour Constitutionnelle, et Banque de la République) au cours de la période 2003-2009, on déduit que les deux premières ont été exposées, pendant ce laps de temps, au « degré maximum d'influence » par l'exécutif, tandis que les quatre restantes se trouvaient au « degré intermédiaire ». Cette situation contrastait avec celle de 2003, quand seule la *Defensoría* [Défenseur du Peuple] (*niveau élevé*) et le Parquet (*niveau moyen*) se situaient dans le rayon d'influence du Chef de l'État.

Ce déséquilibre s'est produit comme conséquence de l'exercice abusif du *pouvoir de nomination du président* qui, désormais, a pu s'emparer des organes censés le contrôler et exercer un contrepoids sur le régime politique, en intervenant pour manipuler l'élection des fonctionnaires qui dirigeraient ces institutions. Étant donné que la Constitution colombienne de 1991 a été conçue pour un seul mandat présidentiel de quatre ans, lorsqu'est apparue la possibilité de la réélection présidentielle immédiate sans recomposer le reste du complexe appareil de freins et de contrepoids, la Constitution s'est estompée en tant qu'instrument de gouvernement équilibré. C'est pourquoi les propositions alternatives de GARCIA et REVELO pour

⁶³³ « Le jugement qui n'a pas eu lieu », *Semana*, n° 1405, 4 avril 2009, et M. DUZÁN, Procureurs de poche, *Semana*, n° 1406, 11 avril 2009.

⁶³⁴ « La liste des trois personnes de la discorde », *Semana*, n° 1419, 12 juillet 2009 ; « Pour la seconde fois, la liste pour le poste de Directeur Général du Parquet n'est pas viable. La position de la Cour Suprême est soutenue par la Commission interinstitutionnelle du Secteur Judiciaire », *Semana.com*, 30 octobre 2009 ; « Choc de listes de triumvirat », *Semana.com*, 3 novembre 2009 ; « La Cour Suprême rejette la liste des candidats pour élire le Directeur du Parquet. Le Haut Tribunal considère qu'aucun candidat ne remplit les conditions pour le poste », *El Espectador*, 17 septembre 2009 ; « Élection du chef du Parquet : la lutte entre deux pouvoirs. Le gouvernement défend son autonomie en présentant la liste des trois candidats », *El Espectador*, 18 septembre 2009 ; R. UPRIMNY, L'élection du Directeur du Parquet Général de la Nation est bloquée, *El Tiempo*, 5 décembre 2009 ; « La Rapporteuse de l'ONU pour l'Indépendance Judiciaire analysera les frictions pour la liste des candidats à l'élection du Directeur du Parquet », *El Tiempo*, 7 décembre 2009.

⁶³⁵ M. GARCÍA et J. REVELO (Dir.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*, op. cit., p. 11-12.

rationaliser le régime politique colombien, au cas où il n’y aurait pas de nouvelle interdiction de la RPI, consistaient à suspendre le pouvoir de nomination du président pendant son deuxième mandat, à allonger la durée du mandat de certains fonctionnaires, à promouvoir un renouvellement échelonné des organes collégiaux, à réformer les systèmes de nomination les plus facilement manipulables par le président, et à réguler la procédure d’élection des hauts fonctionnaires en exigeant des profils plus élevés et en stimulant la participation des citoyens à ce processus⁶³⁶.

Il y a actuellement un consensus sur le fait que la RPI est devenue un facteur de détérioration de la démocratie en Amérique Latine⁶³⁷. En Colombie, les arguments qui, d’un point de vue émotif, ont été invoqués afin de justifier la pertinence de la réélection présidentielle avant de la mettre en application, ont été implacablement réfutés par le deuxième mandat d’ÁLVARO URIBE (2006-2010) qui a fait ressortir tous les effets négatifs que peut représenter pour le régime politique une modification constitutionnelle qui n’est marginale qu’en apparence : augmentation de la corruption et du clientélisme, effondrement du système d’équilibre des pouvoirs, annulation de la concurrence électorale et du principe de l’alternance au pouvoir, pour mentionner simplement les plus graves des problèmes.

Section 3. La problématique des limites à la réforme de la Constitution en Colombie

Il n’est pas exagéré de dire que l’arrêt C-141 de 2010 est le plus important de toute l’histoire de la Cour constitutionnelle colombienne. Dans ce document, le haut tribunal a sauvé ce qui restait de la démocratie électorale colombienne en déclarant que la loi du référendum, qui convoquerait le peuple pour décider s’il autorisait une seconde réélection présidentielle consécutive, avait le caractère d’une *lex privata* (en faveur d’ÁLVARO URIBE VÉLEZ) et que par conséquent elle était inconstitutionnelle. Cela, non seulement du fait de

⁶³⁶ M. GARCÍA et J. REVELO, *Reelección, paz y democracia, Razón Pública*, 9 décembre 2013.

⁶³⁷ Il suffit de lire les interventions faites pendant le Congrès International sur « La Réélection présidentielle en Amérique Latine », qui a eu lieu à l’Université Externado de Colombie en mars 2011. Au cours de ce Congrès, aucun des 21 exposés sur différents pays latino-américains qui ont expérimenté la réélection, ne s’est montré favorable à la RPI.

vices de procédure, mais aussi parce que cette loi attentait aux principes constitutionnels de généralité de la loi, d'alternance dans l'exercice du pouvoir présidentiel et d'équilibre des pouvoirs.

Un lustre auparavant, la Cour constitutionnelle avait commis l'erreur de valider, dans son arrêt C-1040 de 2005⁶³⁸, une réforme de la Constitution entachée d'illégalité qui a autorisé une seule fois la RPI et qui devait avoir des effets néfastes à moyen terme pour la démocratie colombienne. En effet, l'Acte Législatif 2 de 2004 a eu pour origine un délit, puisque son approbation au Congrès a été obtenue grâce à l'achat du vote de plusieurs parlementaires par le gouvernement du président ÁLVARO URIBE. Des actes illicites dont on a su qu'ils avaient été commis seulement après le jugement de constitutionnalité de la Cour, ce qui a fait éclater le scandale connu sous le nom de « Yidis-politique ».

Dans cet arrêt de 2005, bien qu'elle ait autorisé la réélection présidentielle consécutive, en méconnaissant l'évidente déstructuration de tout le système de freins et de contrepoids du régime (système conçu dans son ensemble pour un mandat présidentiel de quatre ans seulement) que cela entraînaient, la Cour a mis au clair le fait que la RPI pourrait uniquement être permise « une seule fois et complétée par une loi statutaire pour garantir les droits de l'opposition et l'égalité lors de la campagne présidentielle »⁶³⁹, puisque la possibilité d'un troisième mandat présidentiel consécutif donnerait lieu à une *substitution* de la Constitution.

Cinq ans plus tard, en reprenant cet argument, la Cour constitutionnelle a empêché la deuxième réélection du président ÁLVARO URIBE, en évitant ainsi la catastrophe de l'hyper-présidentialisme effréné qui s'approchait. Pour ce faire, elle a suivi la ligne de la jurisprudence sur les limites de la réforme de la Constitution et sur « le remplacement constitutionnel » qu'elle a commencé à construire depuis 2003. Bien que cette tendance herméneutique ait été erronée dans une bonne mesure, puisqu'elle n'était pas exempte d'ambiguïtés et de contradictions, aujourd'hui elle joue un rôle fondamental en tant

⁶³⁸ La rumeur a même couru que le père du président de la Cour constitutionnelle de l'époque, qui a appuyé l'amendement constitutionnel lors d'un vote de 8 contre 1, aurait reçu en échange l'Ambassade de Colombie en France comme récompense du gouvernement pour la loyauté de son fils. Voir J. LEÓN, Manuel José Cepeda: «Yo nunca propuse que la primera reelección fuera inconstitucional», *La Silla Vacía*, 9 février 2010.

⁶³⁹ Arrêt C-1040 de 2005, fondement juridique 7.10.4.1.

qu'outil de lutte contre le « présidentielisme abusif »⁶⁴⁰ tellement en vogue en Amérique Latine, et que BERNAL définit comme « l'utilisation despotique des mécanismes de réforme de la Constitution de la part de présidents qui, jouissant d'un grand appui populaire, cherchent à se perpétuer au pouvoir, à se démarquer de l'opposition et à éliminer les contrôles politiques »⁶⁴¹.

Face aux déficiences des mécanismes constitutionnels pour réduire les effets de l'hyper-présidentialisme latino-américain par le biais de mécanismes parlementaires efficaces de contrôle politique, l'activisme judiciaire des tribunaux constitutionnels (et de la Cour colombienne en particulier en recourant à l'utilisation de la *doctrine du remplacement constitutionnel*) s'est révélé être un mécanisme idoine *in extremis* pour faire face à la continuité présidentielle. Dans cette section, nous exposerons en détail la portée du débat sur les limites matérielles au pouvoir de réforme de la Constitution dans le droit comparé, ses vicissitudes dans le cas colombien et l'importance particulière qu'il a revêtu dans la discussion sur la RPI en Amérique Latine.

3.1. Fondements logiques, politiques et historiques des limites matérielles à la réforme de la Constitution

Existe-t-il des limites à la réforme de la Constitution ? En cas affirmatif, s'agit-il de limites seulement formelles (de procédure) ou peuvent-elles être aussi matérielles (de contenu) ? Ces limites, sont-elles envisagées de manière expresse dans le texte constitutionnel ou ont-elles un caractère implicite et peuvent-elles être déduites au niveau de la jurisprudence ? S'agit-il des mêmes limites quand la réforme émane du « pouvoir constituant originel » que quand elle provient des « pouvoirs constitués » ? Une réforme totale de la Constitution est-elle acceptable, y compris celle qui implique sa « destruction » du fait de la négation de ses principes fondamentaux ? Une fois toute Constitution rédigée et promulguée, en tant que pacte politique et normatif fondamental, fruit de la volonté du pouvoir constituant primaire, c'est-à-dire du peuple souverain dans un système

⁶⁴⁰ Cf. D. LANDAU, *Abusive Constitutionalism*, *op. cit.* et M. TUSHNET, *Authoritarian Constitutionalism*, *op. cit.*

⁶⁴¹ C. BERNAL, *Constitucionalismo abusivo y sustitución de la Constitución*, *op. cit.*

démocratique, sa réforme faite par le pouvoir constitué – même s’il a un fondement démocratique comme c’est le cas du Parlement – doit-elle respecter un minimum intangible qui est irréformable, sauf de la part du constituant originel ? À toutes ces questions cherche à répondre la *théorie des limites matérielles à l’exercice de la fonction constituante*. En somme, à la question spécifique de savoir si « un constituant peut lier vers le futur les organes du peuple souverain qui sont chargés de modifier un jour la Constitution de l’État »⁶⁴².

La problématique des limites à la réforme constitutionnelle a été largement discutée dans la doctrine comparée et elle possède la particularité que, dans la plupart des ordonnancements juridiques, il ne s’agit pas d’une question dont la solution se trouve dans la simple observation du droit positif, mais qui induit une analyse de toute la logique du système constitutionnel. Cette observation que PEDRO DE VEGA fait à propos du cas espagnol, s’avère pertinente dans le contexte colombien, dans lequel le droit positif n’offre pas non plus une réponse satisfaisante, puisqu’il ne prévoit de manière expresse aucun type de limite matérielle à la réforme de la Constitution, raison pour laquelle les développements concernant cette question ont eu lieu au niveau du juge constitutionnel. C’est pourquoi :

La question des limites de la réforme constitutionnelle n’est pas strictement une question de droit positif. Au-delà du contenu normatif concret de certains préceptes, il y a la logique du système constitutionnel considéré dans son ensemble, à laquelle il faut absolument retourner et à partir de laquelle il devient en tout cas nécessaire d’expliquer la problématique des limites⁶⁴³.

Cependant, même dans les ordonnancements où existent des clauses expresses d’intangibilité, c’est-à-dire, où en principe le droit positif offre des réponses, le sujet est loin d’être pacifique :

⁶⁴² MARIE-FRANÇOISE RIGAU, *La théorie des limites matérielles à l’exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier Editeurs, 1985, p. 13.

⁶⁴³ P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Editorial Tecnos, 1999, p. 220.

Même si la théorie des limites matérielles implicites se présente en première instance comme un développement doctrinal dans les cas où les *réformes totales* sont permises (par exemple, dans les arts. 118 de la Constitution suisse, 168 de la Constitution espagnole et 44 de la Constitution autrichienne), il n'en est pas moins vrai que, même dans les systèmes constitutionnels qui possèdent des clauses expresses d'intangibilité (Allemagne, Italie, Portugal et France), la même discussion se présente également⁶⁴⁴.

L'idée centrale qui est sous-jacente à la création de limites à la réforme constitutionnelle, c'est la différenciation de deux types de pouvoirs clairement distincts en fonction du rôle qu'ils jouent face à la Constitution : un « pouvoir constituant », *originnaire, primaire, ou fondateur*, dont elle émane ; et un « pouvoir de réforme », *constitué, ou dérivé* qui provient d'elle et qui a de larges compétences pour sa révision, mais jamais illimitées ou supérieures à celles du constituant primaire. La notion de limite qui est accueillie par la doctrine se réfère toujours aux restrictions qui couvrent le « pouvoir de réforme » de la Constitution, mais pas le pouvoir constituant, au moment de modifier le texte constitutionnel⁶⁴⁵. DE VEGA explique la logique de l'existence de cette dualité de pouvoirs en les désignant par la dichotomie entre « pouvoir de révision » et « pouvoir constituant », dans les termes suivants :

Nier ou affirmer l'existence de limites, présuppose une définition et une option claire concernant la compréhension et la nature du pouvoir constituant et du pouvoir de révision. Lorsque l'on ne reconnaît aucun type de limite à l'exercice de la réforme, ce qui est proclamé en réalité, c'est l'identification entre le pouvoir constituant et le pouvoir de réforme. Puisque le pouvoir de réforme est illimité, il peut bien être considéré comme le pouvoir constituant authentique et souverain de l'État. Par contre, quand on comprend que l'État a des frontières qu'il ne peut en aucun cas dépasser, ce qui est en train d'être établi c'est la différence catégorique entre pouvoir constituant et pouvoir de révision. Du fait que

⁶⁴⁴ G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Bogotá, UEC, 2003, p. 82.

⁶⁴⁵ « L'objet ou la chose qui, dans ce cas, s'avère limité ou restreint, c'est la réforme constitutionnelle, c'est-à-dire, le pouvoir des organes constitués de changer ou modifier le produit de l'entité constituante » (G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, op. cit., p. 56).

le pouvoir de réforme est un pouvoir limité, il ne peut en aucun cas être comparé au pouvoir constituant et souverain⁶⁴⁶.

Tout ordre juridique se trouve ainsi face à un dilemme logique en matière de limites à la réforme constitutionnelle, car il fait la différence entre ces deux pouvoirs et, par conséquent, il limite les facultés de révision ; ou alors il les identifie en supprimant toute restriction pour la réforme.

Dans cet ordre d'idées, les fondements pour soutenir la non-viabilité d'une réforme absolue de la Constitution sont de différents types. On peut, pour ce faire, avancer des raisons d'ordre *logique*, *politique* et *historique*. Nous venons d'esquisser le principal argument *logique*, car le fait d'accepter la non-existence de limites à la réforme conduirait à éliminer la distinction entre pouvoir constituant et pouvoir de réforme, ce qui impliquerait d'ignorer des principes fondamentaux dans toute démocratie, comme par exemple la souveraineté du peuple :

Le pouvoir démocratique représenté dans le pouvoir de réforme ne peut pas aller au-delà des lignes de conduite du pacte constitutionnel élaboré par le pouvoir constituant, parce que ce n'est pas sa caractéristique, et il n'est pas concevable qu'à la tête des pouvoirs constitués on puisse créer de nouvelles bases du pacte sociétal fondé sur le pouvoir de la réforme⁶⁴⁷.

Un *argument politique* contre la possibilité de réforme absolue est l'éventuelle « destruction » du système démocratique en vigueur et de la Constitution elle-même, si l'on accepte la thèse d'une révision matérielle sans restriction. Le créateur du concept de *destruction constitutionnelle* a été CARL SCHMITT, qui l'a différencié des concepts voisins de *suppression*, de *réforme*, de *violation* et de *suspension* de la Constitution. Dans ce classement, la destruction de la Constitution consiste en la « suppression de la Constitution existante (et non seulement d'une ou de plusieurs lois constitutionnelles), accompagnée de

⁶⁴⁶ P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, op. cit., p. 220.

⁶⁴⁷ G. RAMÍREZ, *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de constitución como fundamento de la restricción*, Bogotá, UEC, 2005, p. 339.

la suppression du Pouvoir constituant sur lequel elle se fondait »⁶⁴⁸. L'auteur allemand illustre cette problématique à l'aide de plusieurs exemples historiques :

Une Constitution qui a surgi comme un acte de Pouvoir constituant dérive de ce Pouvoir, c'est pourquoi elle ne peut pas apporter en elle-même la continuité de l'unité politique. Encore moins capables de produire une telle continuité, nous trouvons les formations légales-constitutionnelles qui s'appuient sur les fondations de cette Constitution, et elles signifient uniquement l'exécution de la décision politique qui constitue son fondement. L'unité politique, comme un tout, peut continuer à survivre malgré les réformes et les changements de Constitution. Si une Constitution est supprimée ou si une loi constitutionnelle est violée, cela est toujours anticonstitutionnel ou contraire à la loi constitutionnelle, car celle-ci ne peut se violer elle-même ou se supprimer par sa propre force. Mais le Pouvoir constituant ne se supprime pas ainsi. Il se réactive face à la nouvelle situation ; ainsi donc la nouvelle Constitution émane du même Pouvoir constituant que la précédente Constitution qui a été supprimée, et elle s'appuie sur le même principe. La continuité repose alors sur le même fondement commun, et le problème de la continuité de l'État ne peut être posé ni du point de vue du Droit International, ni depuis celui du Droit de l'État.

Dans les révolutions françaises et les coups d'État de 1848, 1851, 1852 et 1870, s'est produit un changement constitutionnel qui a entraîné une violation ou une suppression des Constitutions existant jusqu'alors, mais tout en maintenant et en reconnaissant le Pouvoir constituant du peuple français. Le problème d'une discontinuité de l'État français n'a pas surgi ici (...)

Dans des circonstances révolutionnaires, on peut supprimer non seulement la législation constitutionnelle et la Constitution, mais aussi l'espèce de Pouvoir constituant qui existait jusqu'alors et, par conséquent, le fondement de la Constitution en vigueur jusqu'à ce moment. Grâce à une révolution démocratique on peut, par exemple, supprimer le Pouvoir constituant du monarque, et par un coup d'État ou une révolution monarchique on peut supprimer le Pouvoir constituant du peuple. Nous avons ici un changement de Pouvoir constituant et une totale *destruction de la Constitution*.

⁶⁴⁸ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1996, p. 115.

Exemples : 1789 et 1793 en France (suppression de la Monarchie absolue du roi) ; 1917-18 en Russie (suppression de la Monarchie tzariste)⁶⁴⁹ (SCHMITT, 1996, p. 109-111).

Un autre argument politique, c'est qu'une réforme totale permettrait même l'abolition de la Constitution démocratique et l'établissement d'un régime complètement différent (totalitaire, monarchique ou dictatorial, par exemple), constitutionnel seulement en apparence et valable peut-être, mais illégitime dans le fond. C'est cette ligne que suit le raisonnement d'ARAGON :

L'utilisation des règles de la Constitution elle-même dans le but de la changer donnerait une validité au nouvel ordre, mais non nécessairement une légitimité. Le souverain (dans ce cas le peuple) s'autolimité au niveau de la procédure uniquement afin que sa volonté, lorsqu'elle s'exprimera à travers la procédure, soit une volonté juridiquement valide. La légitimité de l'ordre qu'elle produira dépendra, par contre, du contenu de ce même ordre. Si par le biais de l'article 168⁶⁵⁰ la démocratie se transformait en dictature, ce nouvel ordre serait démocratiquement valable, mais pas démocratiquement légitime⁶⁵¹.

Dans les arguments politiques qui déconseillent l'autorisation d'une réforme absolue peuvent entrer aussi les considérations de la doctrine française concernant ce qu'elle appelle « fraude à la Constitution »⁶⁵², que BURDEAU (1983) définit comme « une révolution par en-haut », c'est-à-dire, une révolution décidée et mise en place dans les « sphères du gouvernement », et dont les avantages sont facilement appréciables :

⁶⁴⁹ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1996, p. 109-111.

⁶⁵⁰ Il fait allusion à l'article 168 de la Constitution espagnole, qui admet la possibilité de réformes totales de la Constitution en stipulant : “*Article 168. 1. Quand on proposera la révision totale de la Constitution ou une révision partielle qui affectera le titre préliminaire, le chapitre deux, la section un du titre I, ou le titre II, on procèdera à l’approbation du principe à la majorité des deux tiers de chaque Chambre, et à la dissolution immédiate des Cortes. 2. Les Chambres élues devront ratifier la décision et procéder à l’étude du nouveau texte constitutionnel qui devra être approuvé à la majorité des deux tiers des deux Chambres. 3. Une fois la réforme approuvée par les Cortes Generales, elle sera soumise à référendum pour sa ratification*”.

⁶⁵¹ M. ARAGÓN, *Constitución y democracia*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989, p. 51.

⁶⁵² Cf. G. LIET-VEAUX, La « fraude à la Constitution ». Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France, *RDJ*, 1943, p. 116-150 et G. LIET-VEAUX, *La continuité du droit interne. Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Paris, Sirey, 1943.

D'un côté, elle donne à l'opération qui est, dans le fond, révolutionnaire, une apparence légale qui lui enlève le caractère usurpatoire du pouvoir ou le caractère violent qui mettrait en évidence une rupture de la continuité constitutionnelle. D'un autre côté, en évitant l'intervention du pouvoir constituant réel, elle permet d'esquiver la question sur le fait de savoir qui est le véritable souverain. En supposant que la procédure de révision soit suffisante, elle laisse dans l'ombre le fondement réel du nouveau régime. Elle garantit finalement le changement de régime grâce à la seule attitude du personnel politique ; la révolution n'est subordonnée ni aux mouvements de la masse ni aux réactions de l'opinion⁶⁵³.

Enfin, les *raisons historiques* pour défendre les limites matérielles à la réforme constitutionnelle visent à apprendre la leçon donnée par les révolutions fasciste en Italie et nationale-socialiste en Allemagne dans lesquelles, à l'égard de l'ordre constitutionnel en vigueur, des changements constitutionnels ont été faits sans aucun contrôle matériel, qui ont facilité la destruction du système démocratique par ses propres règles, parmi lesquelles la principale était celle de la majorité parlementaire simple qui a permis aussi bien à MUSSOLINI qu'à HITLER, de s'approprier le pouvoir total de l'État et d'instaurer une dictature totalitaire, ironiquement « constitutionnelle ».

En Italie, après avoir été nommé président du Conseil en respectant les formes constitutionnelles, MUSSOLINI a formé son gouvernement et il a obtenu à cet égard la confiance des assemblées. Comme la Constitution italienne du 4 mars 1848 était de type flexible vu que, pour la modifier, l'action du législateur ordinaire était suffisante, une fois qu'il disposait des majorités au parlement, il a pu la réformer à sa guise en se moquant de son esprit libéral et parlementaire. En Allemagne, en particulier l'article 48 de la Constitution de Weimar de 1919 a permis au national-socialisme de légiférer par ordonnances et de supprimer plusieurs garanties constitutionnelles fondamentales, du fait de l'absence de limites matérielles au pouvoir de réforme. L'article mentionné stipulait que :

Article 48. Si un état [*Land*] ne remplissait pas ses obligations conformément à la Constitution ou à une loi du *Reich*, le Président du *Reich* peut l'obliger à les remplir en recourant aux forces armées.

⁶⁵³ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, op. cit., p. 246.

Si la sécurité et l'ordre publics étaient gravement altérés ou menacés, le Président du *Reich* pourra adopter les mesures nécessaires pour rétablir la sécurité et l'ordre publics, même en recourant aux forces armées en cas de besoin. À cette fin, peut être suspendue temporairement la jouissance totale ou partielle des droits fondamentaux rassemblés dans les articles 114, 115, 117, 118, 123, 124 et 153.

3.2. Limites matérielles expresses ou implicites : quel est le mieux ?

Il existe deux manières de délimiter le pouvoir de réforme de la Constitution. En établissant des *clauses d'intangibilité constitutionnelle expresse* dans les articles de la Constitution qui déclarent son caractère non-réformable, clauses appelées aussi « clauses immuables [*pétrées*] » puisqu'elles *pétrifient* certains contenus constitutionnels. Ou par la voie de la jurisprudence, grâce à la déduction de l'existence de « limites matérielles implicites à la réforme de la Constitution » sur la base d'arguments herméneutiques. Dans cette section nous présenterons leurs caractéristiques, leurs avantages et leurs inconvénients afin de démontrer qu'ils ne sont pas dans un rapport d'exclusion mais plutôt de complémentarité.

3.2.1. Les clauses immuables

La littérature spécialisée sur les limites à la réforme constitutionnelle et sa nature est abondante. Depuis les premiers efforts de JELLINEK⁶⁵⁴ pour classer ces limites en quatre catégories : a) formelles et matérielles ; b) expresses et implicites ; c) absolues et relatives ; d) hétéronomes et autonomes, la tendance concernant la problématique a consisté à essayer de lui donner une réponse en fixant les limites, selon divers classements. Depuis lors, il y a une grande variété de typologies offertes par la doctrine : on distingue entre limites supérieures et inférieures, formelles et substantielles (ou matérielles), textuelles et non-textuelles, explicites et implicites, temporaires et non-temporaires, absolues et relatives, hétéronomes et autonomes, circonstancielle, logiques et axiologiques, etc. L'examen

⁶⁵⁴ W. JELLINEK, *Grenzen de verfassungsgesetzgebung*, Berlin, 1931.

exhaustif du vaste catalogue de types de limites à la réforme constitutionnelle n'entre pas, toutefois, dans le cadre de la présente recherche⁶⁵⁵.

Dans la typologie variée des limites à la réforme de la Constitution, ce que l'on appelle les *clauses pétrées* [immuables] peuvent être définies comme des « clauses textuellement positivées, qui peuvent être qualifiées de clauses d'intangibilité » et qui s'avèrent « efficaces dans l'élaboration politico-normative elle-même, dans laquelle elles ont la fonction d'empêcher la révision de certains aspects du phénomène d'organisation politico-normative »⁶⁵⁶.

On trouve des énoncés de la sorte dans des constitutions anciennes, telles que la Constitution colombienne de 1830, dont l'article 12 stipulait que « le pouvoir que détient le Congrès pour réformer la Constitution ne s'étend pas à la réforme du Gouvernement, qui sera toujours républicain, populaire, représentatif, alternatif et responsable » ; et la Constitution de la France à partir de la Loi du 14 août 1884, qui a aussi établi que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision »⁶⁵⁷; dans d'autres constitutions plus récentes, telles que celles de l'Italie⁶⁵⁸, de l'Allemagne, de la Grèce, du Portugal et de la Turquie, on trouve des articles semblables, qui protègent la forme républicaine de l'État en tant que clause intangible.

En Amérique Latine il existe des clauses d'intangibilité expresse dans les constitutions du Brésil (art. 60.4), de Cuba (art. 137), du Salvador (art. 248), du Guatemala (art. 281), du Honduras (art. 4 et 239), de la République Dominicaine (art. 119), et du

⁶⁵⁵ Pour une explication détaillée, nous suggérons de lire les trois livres qui sont fréquemment cités ici à cet égard : P. DE VEGA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, op. cit., p. 217-303 ; G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, op. cit., p. 54-112 et G. RAMÍREZ, *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de constitución como fundamento de la restricción*, op. cit., p. 335-400.

⁶⁵⁶ G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, op. cit., p. 70.

⁶⁵⁷ La Constitution française actuelle (1958) contient un texte presque identique dans son article 89: « La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

⁶⁵⁸ Cette Constitution stipule dans son article 139 que « la forme républicaine ne peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle ».

Venezuela (art. 1, 5, 6 y 19). Seulement au Salvador⁶⁵⁹, au Guatemala⁶⁶⁰ et au Honduras⁶⁶¹, les clauses immuables englobent spécifiquement l'alternance dans l'exercice de la présidence et son corollaire obligé qui est l'interdiction de la réélection présidentielle.

Il est important de préciser que le caractère immuable dans ces constitutions, c'est le principe de l'alternance au sommet du pouvoir. Il ne s'agit pas d'interdire la réélection présidentielle parce qu'elle serait mauvaise en elle-même, mais plutôt parce que du fait de ses effets néfastes sur la concurrence électorale et sur le système d'équilibre des pouvoirs, elle porte atteinte à la démocratie. Bien que les trois constitutions mentionnées cherchent à protéger le principe de « l'alternabilité », l'inconvenance idiomatique de cette expression saute aux yeux, car non seulement le mot n'existe pas dans le Dictionnaire de l'Académie Royale Espagnole (DARE) et s'il existait, il désignerait la *possibilité* d'alternance, qui continuerait à exister même dans le cas où la réélection présidentielle serait permise, puisque le président-candidat doit remporter les élections afin d'être réélu, laissant ainsi ouverte la possibilité (très rare, certes) qu'un autre candidat gagne et qu'alors l'alternance se produise. Cela est différent avec les mots « alternance » et « alternation » qui doivent être préférés car, en dehors du fait qu'ils sont acceptés par le DARE, ils expriment, depuis une perspective sémantique, l'action *effective* d'alterner.

⁶⁵⁹ « Article 248. ...Ne pourront en aucun cas être réformés les articles de cette Constitution portant sur la forme et le système de gouvernement, sur le territoire de la République et sur l'alternance dans l'exercice de la présidence de la République ».

⁶⁶⁰ « Article 281. *Articles non réformables*. En aucun cas ne pourront être réformés les articles 140, 141, 165 alinéa g), 186 et 187, ni d'une manière quelconque toute question relative à la forme républicaine du gouvernement, au principe de la non-réélection pour l'exercice de la Présidence de la République, ni diminuer l'efficacité ou la validité des articles relatifs à l'alternance dans l'exercice de la Présidence de la République, ils ne pourront pas non plus être laissés en suspens ou de toute autre façon, ni leur contenu varié ou modifié ».

⁶⁶¹ « Article 4. La forme du gouvernement est républicaine, démocratique et représentative. Elle est exercée par trois pouvoirs : le Législatif, l'Exécutif et le Judiciaire, complémentaires et indépendants, et sans relations de subordination. L'alternance dans l'exercice de la Présidence de la République est obligatoire. L'infraction à cette norme constitue un délit de trahison à la Patrie ».

3.2.2. *Limites matérielles implicites de la réforme de la Constitution*

Pour sa part, la thèse des « limites matérielles implicites à la réforme de la Constitution » soutient qu'il existe des zones interdites au pouvoir de réforme, zones qui, bien qu'elles ne soient pas mentionnées de manière expresse dans le texte constitutionnel, doivent s'entendre comme incorporées en lui par la logique du système constitutionnel lui-même, à partir d'une analyse intégrale de ses fondements, afin de le rendre cohérent et légitime⁶⁶².

Les deux catégories, aussi bien celle des clauses immuables que celle des limites matérielles implicites, se situent dans ce qu'on appelle les « limites axiologiques »⁶⁶³ de la réforme de la Constitution, qui sont des contenus normatifs, généralement énoncés sous forme de principes (comme par exemple la forme démocratique de l'État, la protection des droits fondamentaux) et d'autres clauses de telle entité dans un État constitutionnel, clauses qui, même si parfois leur intangibilité n'est pas consacrée de manière explicite dans l'ensemble des articles de la constitution, sont intouchables par le pouvoir de réforme, en vertu de leur valeur fondamentale ou fondatrice du système en vigueur.

La Cour Constitutionnelle colombienne, à partir de l'arrêt C-551 de 2003, a accueilli la thèse des « limites de compétence du pouvoir de réforme », créant ainsi une ligne de jurisprudence en matière de limites matérielles à la réforme de la Constitution⁶⁶⁴. Il s'est agi d'un grand effort d'interprétation du haut tribunal pour vaincre la camisole de force que lui imposait, en principe, l'article 241 de la

⁶⁶² Il s'agit « d'élaborations doctrinaires qui, partant d'une analyse de la théorie constitutionnelle dans son ensemble, déduisent des zones exemptées du pouvoir de révision » (G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, op. cit., p. 85).

⁶⁶³ Ainsi les classe G. RAMÍREZ (*Ibid.*, p. 57) en suivant la typologie de JOSÉ MARÍA SAUCA, qui organise les limites en limites temporaires, circonstanciées, logiques et axiologiques.

⁶⁶⁴ Pour une analyse détaillée de cette ligne de jurisprudence, on peut lire : J. FLÓREZ, *Algunas funciones latentes de la Corte Constitucional en Colombia: un estudio desde el análisis funcional*, Tesis de grado, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 96-159 ; G. RAMÍREZ, El control material de las reformas constitucionales mediante acto legislativo a partir de la jurisprudencia establecida en la sentencia C-551 de 2003, *Revista Derecho del Estado*, n° 18 (juin 2006), p. 3-32 et V. BENÍTEZ, *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática del control de constitucionalidad de las reformas a la Constitución en Colombia*, Bogotá, Temis/Universidad de la Sabana, 2014, p. 16-24.

Constitution de 1991, qui autorise la révision des actes réformant la Constitution mais « seulement en cas de vice de procédure »⁶⁶⁵. Dans cet arrêt, le plus haut tribunal constitutionnel a affirmé, non sans ambiguïté, que le système juridique colombien interdit la « substitution constitutionnelle », c'est-à-dire la réalisation de modifications qui « pourraient supposer la suppression de la Constitution en vigueur ou son remplacement par une nouvelle constitution »⁶⁶⁶, phénomène dont il a cité comme exemples hypothétiques le remplacement de l'État social et démocratique de droit de forme républicaine, par un État totalitaire, par une dictature ou par une monarchie⁶⁶⁷.

Cette limitation du pouvoir de révision doit être comprise comme relative aux mécanismes de réforme constitutionnelle les plus « doux », qui sont l'acte législatif et le référendum, de sorte qu'uniquement le processus d'Assemblée Nationale Constituante⁶⁶⁸ puisse échapper aux limites matérielles, c'est-à-dire le plus exigeant des mécanismes de réforme prévus, puisqu'il consulte le pouvoir constituant primaire pour sa convocation :

Le Constituant dérivé n'a pas alors de compétence pour détruire la Constitution. L'acte constituant établit l'ordre juridique et, par conséquent, tout pouvoir de réforme que pourrait reconnaître le constituant se limite uniquement à une révision. Le pouvoir de réforme, qui est un pouvoir constitué, n'est en conséquence pas autorisé à déroger ou à se substituer à la Constitution dont émane sa compétence. Autrement dit, le pouvoir constitué ne peut s'arroger des fonctions propres au pouvoir constituant, et il

⁶⁶⁵ Cette limite positive expresse a même justifié à un moment donné la négative de deux magistrats de la Cour Constitutionnelle d'accepter la compétence du tribunal pour réviser le contenu des réformes à la Constitution : Humberto Sierra Porto (*voir* sauvetage du vote à l'arrêt C-1040 de 2005) et Nilson Pinilla (sauvetage du vote à l'arrêt C-757 de 2008).

⁶⁶⁶ Fondement juridique 34.

⁶⁶⁷ Fondement juridique 39.

⁶⁶⁸ C'est la seule interprétation logique que l'on peut déduire du texte obscur du fondement juridique 40 de l'arrêt. Dans ce sens, *voir* G. RAMÍREZ, El control material de las reformas constitucionales mediante acto legislativo a partir de la jurisprudencia establecida en la sentencia C-551 de 2003, *op. cit.*, p. 7 et N. OSUNA, La sentencia del referendo: guarda de la Constitución ante el uso instrumental de la democracia, in *Anuario de Derecho Constitucional: análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional. Período 2002 y primer semestre 2003* (Dir. E. MONTEALEGRE), Bogotá, UEC, 2004, p. 33.

ne peut donc pas effectuer une substitution de la Constitution, non seulement parce qu'il serait en train de s'ériger comme un pouvoir constituant originel, mais aussi parce qu'il détruirait les bases de sa propre compétence (Arrêt C-551 de 2003, fondement juridique 37).

Cette thèse a été corroborée et élargie par une jurisprudence postérieure⁶⁶⁹, qui a établi de manière confuse un « test de substitution constitutionnelle » qui permettrait de se rendre compte quand une prétendue « réforme » signifie en réalité un changement structurel de Constitution sans préciser toutefois quels sont les principes constitutionnels qui s'avèreraient inaltérables⁶⁷⁰. L'arrêt C-1040 de 2005 a statué sur la constitutionnalité de l'Acte Législatif N° 2 de 2004, qui a autorisé la réélection présidentielle consécutive pour une seule fois en Colombie. À cette occasion, la Cour a ignoré la désarticulation évidente du principe de l'équilibre des pouvoirs et de tout le système de freins et de contrepoids contenu dans la Constitution de 1991 (conçue, dans son ensemble, pour une période présidentielle de quatre ans seulement) qui allait se produire avec la permanence au pouvoir du même chef de l'État pendant huit ans⁶⁷¹ et dont la conséquence serait que cela pourrait influencer sur la nomination par l'exécutif des plus hauts fonctionnaires qui doivent le contrôler : le contrôleur, le procureur, le chef du parquet, le défenseur du peuple, et les magistrats des hauts tribunaux, entre autres, ainsi que nous l'avons vu dans la *Section 2* du *Chapitre 5* de cette partie.

Il faut signaler que, dans cet arrêt, la Cour a déclaré constitutionnelle la réélection présidentielle immédiate « pour une seule fois et complétée par une loi statutaire afin de garantir les droits de l'opposition et l'équité dans la campagne présidentielle »⁶⁷², laissant ainsi entendre, tout au long du document et en guise d'avertissement, que l'éventuelle approbation d'une réforme qui autoriserait un

⁶⁶⁹ Pour une synthèse de cette ligne de jurisprudence on peut lire l'Arrêt C-574 de 2011.

⁶⁷⁰ Arrêt C-971 de 2004.

⁶⁷¹ Pour une opinion similaire voir G. RAMÍREZ, *Reformas a la Constitución de 1991 y su control de constitucionalidad: entre democracia y demagogia*, *Revista Derecho del Estado*, n° 21 (décembre 2008), p. 170.

⁶⁷² Arrêt C-1040 de 2005, fondement juridique 7.10.4.1, intitulé « L'Acte législatif N° 02 de 2004 ne remplace pas la forme de l'État, ni le système de gouvernement, ni le régime politique prévu dans la Constitution de 1991 », pages 55-56.

troisième mandat présidentiel consécutif donnerait lieu à une substitution de Constitution. Tel a été l'avis des spécialistes en droit constitutionnel RAMIREZ et LOPEZ dans leur intervention citoyenne devant la Cour Constitutionnelle pour éviter l'approbation d'une deuxième réélection par référendum, puisque selon eux cette affirmation de la Cour « constitue un précédent contraignant et elle possède une force obligatoire qui ne peut pas provoquer de changements pouvant permettre la réélection pour une deuxième, troisième ou quatrième fois, ou de manière indéfinie car, dans ce cas, il y aurait une substitution de la Constitution »⁶⁷³.

Ce fut dans ce contexte jurisprudentiel que se produisit la tentative ratée du gouvernement d'ÁLVARO URIBE de lancer, par voie de référendum, une réforme qui permettrait sa deuxième réélection consécutive. Selon la teneur du nouvel article constitutionnel qu'on prétendait faire approuver, celui qui aurait été « élu pour deux mandats » pourrait prétendre « jusqu'à trois fois » à la Présidence. Par conséquent, le seul qui était habilité à être réélu, c'était le chef de l'État de l'époque, ÁLVARO URIBE lui-même, le seul parmi les anciens présidents colombiens qui remplissait les conditions de l'hypothèse normative mentionnée. La tentative de réforme de la Constitution afin de permettre un troisième mandat présidentiel a été, en outre, effectuée par un référendum de toute évidence vicié, aussi bien dans son financement que dans le processus de suivi qui lui a été donné au Congrès⁶⁷⁴. C'est pourquoi, le 12 novembre 2009, le Conseil National Électoral a laissé sans fondement juridique cette initiative en déclarant l'illégalité des signatures qui le soutenaient, du fait de la violation du plafond légal établi pour son processus de collecte de fonds, et il a décidé en même temps d'ouvrir une accusation contre ses promoteurs.

Pour sa part, la Cour Constitutionnelle a déclaré inapplicable l'initiative pour la réélection, dans l'arrêt C-141 de 2010, sur la base de trois arguments de poids. En premier lieu, parce que la loi pour faire approuver le référendum présentait plusieurs vices, aussi bien dans son financement (le comité de promotion a excédé les plafonds

⁶⁷³ Le texte de l'intervention est disponible sur le *blog* juridique du professeur RAMÍREZ : <http://iureamicorum.blogspot.com/2009/12/la-intervencion-ciudadana.html>

⁶⁷⁴ Voir « Ce que la Cour Constitutionnelle devra analyser. Les 12 vices de fond et de forme de la loi du référendum », *El Nuevo Siglo*, 2 septembre 2009 et « Les 7 péchés de procédure du référendum pour la réélection », *Semana.com*, 19 novembre 2009.

de financement : il a dépensé plus de 6 fois le budget autorisé par la loi pour la promotion du référendum et la collecte des appuis des citoyens) que dans son processus législatif, entre autres, s'être écarté de l'exigence de généralité de la loi :

Même si l'exigence de l'universalité ou de la généralité des lois est l'une des manifestations du principe d'égalité dans la production normative, dans la mesure où il revient au Législateur de traiter d'une manière égale un ensemble d'individus destinataires d'une réglementation spécifique et que cette finalité est respectée grâce à la promulgation de dispositions à caractère général, impersonnel et abstrait, les lois à contenu singulier ou les lois à cas unique ont toujours suscité de la méfiance concernant leur constitutionnalité, justement parce qu'elles s'écartent de l'exigence de généralité de la loi et parce qu'elles sont suspectées de violer le principe d'égalité, qui est précisément ce qui arrive avec la Loi 1354 de 2009 qui a été approuvée dans le but spécifique de permettre à l'actuel Président de la République de briguer un troisième mandat consécutif, malgré le fait que la question qui allait être soumise au vote populaire concernait une hypothèse générale et abstraite. En outre, la disposition soulève également d'autres questions relatives au principe d'égalité, plus spécifiquement en ce qui concerne l'égalité dans les joutes électorales, dans la mesure où le Président candidat est en position d'avantage par rapport aux autres rivaux, raison pour laquelle est compromis le principe d'égalité et, par conséquent, le pluralisme politique (Arrêt C-141 de 2010).

En deuxième lieu, parce qu'une seconde réélection présidentielle immédiate aurait altéré le profil du régime présidentiel, car elle aurait renforcé de manière exagérée le pouvoir de nomination de l'exécutif, avec une incidence négative directe sur le système de freins et de contrepoids :

En vertu de l'autorisation de la réélection pour une seule fois, la Colombie se situe à la limite maximum de permanence d'une même personne dans les fonctions de Président car, selon l'expérience des pays ayant des systèmes présidentiels stricts, la doctrine et l'histoire institutionnelle elle-même démontrent qu'un mandat présidentiel de huit ans constitue une limite au-delà de laquelle il existe des risques graves de perversion du régime et de la structure définie par le Constituant. En outre, il y a le renforcement des pouvoirs de nomination du Président de la République et leur effet sur le système de freins et de contrepoids, du fait de sa participation à la composition d'autres branches du pouvoir public et des organes

de contrôle, en nommant des membres et en intervenant dans l'intégration de différents organes constitutionnels à travers la proposition de candidats pour son élection, raison pour laquelle les pouvoirs de nomination originellement contenus dans la Constitution de 1991 ont été modifiés en vertu de l'Acte Législatif 02 de 2004, mais une seconde réélection immédiate les renforcerait par rapport à la perspective de la conception originale de la Constitution de 1991. Ainsi, l'éventuelle prolongation du mandat présidentiel jusqu'à douze ans supposerait la rupture de l'équilibre entre la figure du Chef de l'État investi d'importants pouvoirs par le système de gouvernement présidentiel, dont les attributions de nomination résultent renforcées et dont la durée du mandat coïncide avec celle des fonctionnaires des différents organes de contrôle et judiciaires qu'il a nommés ou qui ont été sélectionnés sur des listes envoyées par lui, face au rôle que joueraient ces organes de contrôle chargés de garantir le système de freins et de contrepoids par rapport au pouvoir présidentiel (Arrêt C-141 de 2010).

Et en troisième lieu, parce que l'autorisation d'une deuxième RPI aurait supposé la substitution de la Constitution en vigueur, en dérogeant au principe démocratique d'alternance au pouvoir :

Le principe démocratique représente un élément essentiel de la Constitution de 1991, et il résulte du texte constitutionnel que la Colombie est une démocratie participative, représentative et pluraliste, qui sont des traits qui la définissent et qui sont unis de manière indissoluble à la réalisation d'élections transparentes, périodiques, inclusives, compétitives et égalitaires, et où l'idée même de représentation est liée par conséquent aux mandats fixes et aux élections périodiques, dans lesquelles l'alternance a une double dimension : (i) en tant qu'axe du schéma démocratique dans lequel toute autorité a un caractère rotatif et les postes à vie soumis à élection populaire ne sont pas prévus ; et (ii) en tant que limite du pouvoir politique et, même si la réélection immédiate introduite par l'Acte législatif 02 de 2004 ne prévoyait pas un remplacement de la Constitution car, en tout cas, on envisageait une limite absolue au terme de l'exercice du pouvoir par le Président de la République et on maintenait les élections périodiques pour occuper ce poste ; un troisième mandat pour exercer le pouvoir, et qui serait le résultat d'une seconde réélection présidentielle, contredirait le principe d'alternance, car il maintiendrait au pouvoir une personne et il imposerait la reproduction d'une même tendance politique et idéologique pendant

un laps de temps supérieur à celui qui est considéré comme raisonnable selon les règles de fonctionnement d'un régime présidentiel typique et qui a été établi par le constituant colombien lui-même, aussi bien dans la version originale de la Constitution de 1991, que dans la réforme introduite de manière valable par l'Acte Législatif N° 02 de 2004. Cette affectation du principe d'alternance aurait des conséquences sur les finalités de type constitutionnel qu'il poursuit et, de manière concrète, les possibilités des minorités et de l'opposition seraient notablement diminuées, car elles se verraient obligées d'ajourner leurs attentes légitimes pendant la durée d'un mandat supplémentaire, au cours duquel les équipes et les idées mises en place pendant huit ans s'imposeraient à nouveau (Arrêt C-141 de 2010).

La construction d'une jurisprudence autour de la problématique des limites matérielles du pouvoir de réforme constitutionnelle en Colombie a manqué d'ampleur dans son objectif d'éviter l'abus du pouvoir de réforme, en particulier lorsqu'il est encouragé par l'exécutif. La ratification de la première réélection présidentielle et le risque important d'approbation par la Cour Constitutionnelle qui s'est présenté dans la seconde⁶⁷⁵, en substitution flagrante de l'ordre constitutionnel en vigueur, le confirment. Les gymnastiques interprétatives compliquées (et insuffisantes) auxquelles la Haute Cour a été obligée de recourir afin de réaliser un contrôle matériel qui, en droit positif, lui est expressément interdit, témoignent du besoin d'une norme constitutionnelle qui établisse un nombre minimum de principes et de valeurs auxquels le pouvoir de réforme ne peut pas toucher, et dans lequel il faut inclure prioritairement une clause interdisant expressément toute tentative de réforme en faveur de l'allongement déguisé du mandat présidentiel à travers l'autorisation de la réélection immédiate.

⁶⁷⁵ Cf. « Comment la Cour va-t-elle voter ? », *Semana*, n° 1427, 5 septembre 2009 ; D. CORONELL, Le premier versement de la Cour Constitutionnelle, *Semana*, n° 1427, 5 septembre 2009. Sur les neuf magistrats qu'avait la Cour Constitutionnelle au moment du vote, quatre d'entre eux soutenaient ouvertement la position du gouvernement : Mauricio González, Jorge Pretelt, María Victoria Calle (élus tous les trois sur des listes constituées par le président) et Nilson Pinilla, président du tribunal qui, en outre, s'était auparavant déclaré opposé au contrôle matériel des réformes (sauvetage du vote à l'arrêt C-757 de 2008). Pour sa part, le magistrat élu comme rapporteur de l'arrêt (C-141 de 2010) qui a décidé sur la constitutionnalité du référendum pour la réélection, Humberto Sierra Porto, après avoir sauvé son vote concernant l'arrêt C-1040 de 2005, s'était également déclaré contre la faculté de la Cour de faire un contrôle matériel des réformes de la Constitution.

Il s'agit de protéger, de manière renforcée et expresse, le principe démocratique essentiel d'alternance au sommet du pouvoir exécutif, ainsi que la séparation et l'équilibre des pouvoirs publics, grâce à une "armure normative" spécialement conçue pour la sauvegarde, parmi d'autres valeurs fondatrices, du système constitutionnel des poids et des contrepoids prévus à cet effet.

A la fin du second mandat d'ÁLVARO URIBE, s'est manifestée l'urgence de réformer à nouveau la Constitution afin de démonter la RPI, de récupérer ainsi la concurrence électorale et de tempérer le déséquilibre excessif en faveur de l'exécutif dont souffre le régime. Ainsi que l'écrit MONTENEGRO :

Au cours des mandats d'URIBE, tous les motifs pour lesquels le pays, pendant plusieurs décennies, a refusé la réélection immédiate, ont été prouvés dans la pratique. Elle a affecté la séparation des pouvoirs, les mécanismes du gouvernement ont été utilisés pour garder le pouvoir, des fonctions propres aux administrations locales ont été accaparées par le gouvernement central et des abus qui sont actuellement soumis à la considération des autorités judiciaires, ont été commis. La démocratie a été menacée et affaiblie, la capacité technique du gouvernement a été désintégrée et la technocratie a été isolée et minimisée.

Concernant la scandaleuse augmentation de la corruption au cours des années précédentes qui agite le pays toutes les semaines, il faut souligner l'argument de *La Silla Vacía* [La Chaise Vide] qui soutient que la corruption a été encouragée afin de gagner des appuis-clés dans l'effort pour la réélection. Ce média mentionne, entre autres, les cas de la construction de palais de justice, des écoutes téléphoniques, du fameux AIS et de la Yidispolitique.

Une autre leçon que laisse l'expérience de la réélection, c'est que plusieurs organes de l'État devraient avoir une plus grande autonomie face à la Présidence, afin justement de préserver le correct fonctionnement de l'État. Les surintendants, les membres des commissions de régulation et autres fonctionnaires-clés, devraient avoir une période fixe, protégée contre les caprices et l'influence du gouvernement (pensons par exemple à la quantité de problèmes qui auraient pu être évités si on avait eu des surintendants autonomes, consacrés exclusivement à l'accomplissement de leurs obligations légales). Le directeur du DANE, en particulier, devrait avoir une période fixe afin d'éviter que la production de statistiques ne devienne un mécanisme de propagande (cette entité

indépendante devrait produire les statistiques officielles d'homicides, de pauvreté et d'autres indices qui exercent un grand impact sur l'opinion publique). De la même manière, on peut conseiller d'allonger les périodes des magistrats de certaines cours, ainsi que ceux des membres du Comité de Direction de la *Banque de la République* [équivalent de la Banque de France].

Le fait que plusieurs organismes aient résisté au harcèlement, prouve la justesse de leur conception institutionnelle, mais cela montre aussi l'honnêteté des personnes qui ont défendu l'ordre. Plusieurs professionnels qui n'avaient pas la formation nécessaire ont refusé la proposition d'intégrer le Comité de Direction de la Banque de la République, et les directeurs nommés par URIBE, des professionnels capables, ont rempli parfaitement leurs obligations. De nombreux juges et magistrats, dans un milieu miné et pollué, ont défendu l'ordre juridique. Dans ce domaine, la Cour Constitutionnelle mérite une mention spéciale, puisqu'elle a mis un point final à la tentative de la perpétuité du pouvoir⁶⁷⁶.

Or, comme on peut observer en droit comparé un relatif « échec » de la défense d'une théorie exclusivement positiviste des limites de la réforme constitutionnelle, qui s'appuie uniquement sur les restrictions à la révision expressément contenues dans les textes des constitutions, il est naturel que l'élaboration des doctrines et des jurisprudences à cet égard déborde le cadre purement normatif en faisant des interprétations extensives de certaines clauses constitutionnelles, ainsi que des analyses logiques des fondements-mêmes de l'ordre constitutionnel et démocratique en vigueur :

On peut observer que les pays qui possèdent dans leurs constitutions des clauses d'intangibilité, n'ont pas pu résoudre, selon une interprétation purement positiviste, le problème de l'efficacité desdites clauses dans tous les aspects substantiels de l'État démocratique de droit. Dans le cas italien ou allemand, par exemple, il s'agit de déduire, d'après des interprétations extensives des clauses, les différents aspects de l'État démocratique de droit qui n'ont pas été suffisamment protégés par la Constitution⁶⁷⁷.

⁶⁷⁶ A. MONTENEGRO, No a la reelección, *El Espectador*, 29 mai 2011.

⁶⁷⁷ G. RAMÍREZ, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, op. cit., p. 84. Dans le cas

Cependant, cette tendance n'implique pas que les clauses d'intangibilité constitutionnelle expresse soient dépourvues d'utilité. Bien au contraire, leur efficacité en tant que technique constitutionnelle « élémentaire » ou primaire de protection des valeurs et des principes essentiels qui servent de support à l'ordre constitutionnel en vigueur, doit être « renforcée » à l'aide d'une élaboration théorique créée par la voie de la doctrine et de la jurisprudence, qui non seulement puisse rationaliser mais aussi préciser, en cas de besoin, la signification et la portée du contenu des clauses immuables, ce qui n'implique pas qu'elles doivent être absentes de l'ordonnement juridique. Ce serait une grave erreur que de dédaigner ou de minimiser l'utilité d'un quelconque outil juridique qui résulte approprié pour protéger les valeurs politico-philosophiques essentielles sur lesquelles se bâtit une société.

En Colombie, la Cour Constitutionnelle a fait un pas important en ouvrant un espace de discussion herméneutique sur le sujet des limites matérielles de la réforme de la Constitution. Cependant, ce débat de jurisprudence, loin d'exclure le besoin de mettre en place des clauses positives de limitation expresse, a rendu évidente son urgence dans la région latino-américaine, plus particulièrement en ce qui concerne la protection du principe d'alternance dans l'exercice du pouvoir présidentiel et son corollaire qui est la *règle de la non-réélection présidentielle*, tout au moins immédiate.

Bien que, dans une première analyse, le coup d'État au Honduras en 2009 montre clairement les limites d'une disposition dans ce sens et qu'il remette en question l'efficacité des clauses immuables constitutionnelles en tant que ressource *exclusive* contre la continuité présidentielle, il est certain que l'efficacité de toute norme juridique dépend toujours du contexte politique. Le « détonateur » de la crise au Honduras, comme nous l'avons vu, n'a pas été les clauses immuables en faveur de l'alternance présidentielle en elles-mêmes, mais la prétention illégale du président ZELAYA de faire une réforme sur mesure par des voies « para-constitutionnelles », qui s'ajoutait à la paranoïa de ses

italien, l'auteur fait référence à la déduction par la doctrine de l'intangibilité des droits fondamentaux, la séparation des pouvoirs et la suprématie de la Constitution, entre autres, à partir du texte de l'article 139 de la Constitution italienne, qui protège de manière expresse, à travers une clause immuable, la forme de l'État républicain, de la manière suivante : « La forme républicaine ne peut faire l'objet d'une révision constitutionnelle » (p. 74 et 84).

opposants pour le chasser du pouvoir avant qu'il n'exécute ses projets, ce qui a conduit au non-respect du procès en bonne et due forme. En outre, comme nous l'avons vu en détail dans la *Section 2 du Chapitre 4* de cette partie, le législateur hondurien a corrigé, en 2011, l'extrême rigidité de sa Constitution, en permettant la convocation de référendums et de plébiscites, et même de réformer les articles immuables de la Constitution qui interdisent la réélection présidentielle.

Auparavant, et avec raison, la capacité des institutions juridiques à modeler la réalité politique a été remise en question. Et bien que la confiance en elles doive être relativisée puisque leur capacité de régulation du jeu du pouvoir a montré qu'elle est limitée par le contexte, elle ne doit pas être minimisée non plus. Le *structuralisme* ou l'approche structurelle de la politique, compris à la manière de SARTORI⁶⁷⁸ en tant que perspective qui reconnaît l'influence capitale du leadership et de la décision des acteurs dans la configuration de la réalité politique, mais sans ignorer le rôle fondamental qu'y jouent aussi les institutions, comprises comme des structures, est non seulement certain mais nécessaire pour la conception et la réforme de toute démocratie en termes rationnels. La « réforme en instance en Amérique Latine »⁶⁷⁹, bien qu'elle ne s'épuise pas, passe inévitablement par le stade juridique et, dans cette mesure, s'avère opportune l'utilisation de tous les outils juridiques disponibles de rationalisation du régime politique, de tous les instruments qui favorisent un équilibre et une redistribution du pouvoir tempérant la vocation accaparatrice de l'exécutif dans le régime présidentieliste. Tel est exactement l'objectif de l'adoption de clauses d'intangibilité constitutionnelle expresse pouvant interdire la réélection présidentielle. Les démocraties présidentielistes latino-américaines, en particulier, ont besoin de mécanismes qui favorisent un nouvel ajustement de l'équilibre des pouvoirs publics, processus dans lequel les clauses immuables sont sans doute en tête du catalogue des outils utiles.

⁶⁷⁸ G. SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 2004, p. 129.

⁶⁷⁹ A. VALENZUELA, Régimen político y gobernabilidad: la reforma pendiente en América Latina, in *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis* (Dir. F. GONZALEZ), Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, 2009.

CHAPITRE 6. LE PIEGE DE LA POPULARITE

L'un des lieux communs les mieux normalisés dans l'imaginaire politique collectif, c'est que la démocratie favorise la popularité des bons dirigeants, tandis qu'elle assure la mauvaise réputation des incompetents⁶⁸⁰. Comme « la voix du peuple est la voix de Dieu », quand un électorat cesse d'appuyer un gouvernement, c'est parce qu'il fait mal les choses. Mais il n'y a rien plus éloigné de la réalité. Aussi bien dans des systèmes autoritaires que dans ceux qui sont démocratiques, la qualité de la gestion publique ne coïncide pas nécessairement avec ses niveaux de popularité, car il existe d'autres facteurs qui déforment l'opinion que les personnes ont de leurs dirigeants. De nombreux chefs d'État et de gouvernement médiocres – et qui sont même des assassins – ont obtenu à leur époque l'appui des majorités : HITLER, MUSSOLINI et STALINE (ce dernier jouit même aujourd'hui en Russie d'une bonne popularité post-mortem, voir *supra* Section 4 du Chapitre 2 de la *Deuxième Partie*) constituent des exemples historiques relativement lointains ; CASTRO, CHAVEZ et ORTEGA sont des exemples plus récents de délire collectif exprimé aussi bien dans les urnes que dans les sondages.

Ce qu'il faut d'abord comprendre afin de dévoiler le piège de « l'opinion publique », c'est que, dans les démocraties contemporaines, il n'existe pas de corrélation positive entre la qualité de l'action de l'État et la popularité des dirigeants : de très mauvais gouvernements peuvent jouir de la faveur populaire, alors que des gestions excellentes peuvent en être dépourvues. Depuis cette perspective, nous présentons ci-après un cadre théorique qui permet de comprendre la variation de la popularité présidentielle en fonction de variables autres que la performance de l'État. Ce n'est pas que les *indicateurs objectifs de gestion* (par exemple : la croissance économique, le niveau de chômage, l'indice de pauvreté, la sécurité mesurée par le taux d'homicides, l'indice de Gini, etc.) manquent totalement d'impact sur l'évaluation que les citoyens font de leurs gouvernements, mais que ce jugement dépend aussi d'une autre série de paramètres qui ne devraient pas en principe polluer l'opinion, tels que : le charisme du président, la qualité de la relation

⁶⁸⁰ Une version préliminaire de ce chapitre peut être consultée dans J. FLÓREZ, *La trampa de la popularidad*”, *Semana.com*, 15 novembre 2013.

qu'il entretient avec les médias, l'habileté de son équipe de communication et celle de l'opposition pour positionner leurs agendas respectifs, le contexte idéologique et partisan du régime politique, ainsi que d'autres *facteurs contingents* qui, bien qu'ils n'aient aucun lien causal avec la qualité de la gestion présidentielle, peuvent exercer un impact sur les préférences politiques des citoyens du fait de leur charge émotionnelle. Voyons ce qu'il en est.

1. *Le charisme du président.* Le charisme est la « capacité spéciale dont disposent certains êtres pour attirer ou fasciner » d'autres personnes, selon la définition du *Dictionnaire de l'Académie Royale Espagnole*. Il s'agit d'une caractéristique personnelle qui constitue l'une des ressources politiques les plus efficaces dont dispose tout politicien professionnel pour conquérir la faveur du peuple. L'affection et même « l'amour » que le président sera capable d'éveiller chez les citoyens, devient une ressource cruciale dans des contextes fortement marqués par le personnalisme politique tel que le présidentialisme. Ce n'est pas pour rien que PIERSON et GIL ont écrit leur œuvre classique « *The President as the Great Father* »⁶⁸¹, pour expliquer que la « psychologie des masses » latino-américaine, ancrée dans le mythe du président en tant que « père protecteur » du peuple, lui permet de jouir d'une dévotion des citoyens semblable à celle des monarques héréditaires d'autrefois.

2. *La sympathie ou l'hostilité de l'appareil médiatique de masse, aussi bien privé que mixte ou public, envers le président.* C'est le facteur le plus important car les médias, en tant que principal élément accessible au citoyen moyen pour évaluer en termes plus ou moins rationnels la qualité des gouvernements, contribuent en grande partie à construire l'imaginaire collectif qui détermine la popularité des présidents. C'est pourquoi, il existe déjà en Amérique Latine des modèles de captation et de censure frontale des médias par les gouvernements du Venezuela et de l'Équateur, tandis que dans d'autres pays on utilise encore des mécanismes plus subtils de connivence entre les médias et l'État, fondés sur une dynamique de faveurs réciproques qui se fait sentir d'une manière particulièrement intense en période

⁶⁸¹ W. PIERSON et F. GIL, *Governments of Latin America: The President as the Great Father*, New York, McGraw-Hill, 1957.

électorale lorsque l'appareil médiatique s'aligne en général sur le *statu quo*. En définitive, tous les gouvernements savent qu'en grande partie « celui qui informe, élit » et par conséquent ils cherchent, par tous les moyens, à dominer la ressource médiatique.

3. *Les succès et les erreurs de l'équipe de communication dans la gestion de l'image du président, ainsi que l'habileté de l'opposition à positionner ses critiques.* À juste titre, le président colombien JUAN MANUEL SANTOS a attribué à plusieurs reprises ses crises de popularité à des erreurs de communication⁶⁸². Quelques déclarations malencontreuses pendant son premier mandat illustrent très bien cette idée. Le 25 août 2013, quand il a affirmé que « la prétendue grève nationale agricole n'existe pas », il n'a fait qu'aggraver la crise agricole du fait de l'indignation des paysans. Ensuite il a déclaré que « la crise agricole est un cancer qui a fait des métastases dans mon gouvernement », en utilisant une terminologie de toute évidence inappropriée aux yeux de n'importe quel expert en communication politique. Quelques jours avant, dans un entretien sur la station de radio *La FM*, il avait accusé son cousin germain FRANCISCO SANTOS, opposant qui serait par la suite pré-candidat rival aux primaires pour les présidentielles de 2014, d'avoir le « SIDA dans l'âme »⁶⁸³ puisqu'il se serait laissé contaminer par la haine dans les critiques à son gouvernement. Deux jours plus tard, devant le courroux des malades de VIH qui se sont sentis discriminés, il s'est excusé sur Twitter : « Toute ma solidarité pour la communauté des malades atteints du VIH. Mes déclarations ne voulaient pas discriminer leur condition. Ils ont notre total respect »⁶⁸⁴. Pour sa part, l'habileté des opposants au gouvernement pour communiquer leurs critiques, spécialement leur capacité d'impact médiatique, détermine le dommage qu'ils parviennent à infliger à l'image du président, indépendamment du fait que ces critiques soient vraies ou fausses. La chute des indices de popularité de SANTOS durant son premier mandat (et le fait d'être le seul président latino-américain au cours des deux dernières décennies

⁶⁸² « Le Président Santos attribue les réclamations des citoyens à des erreurs de communication », *Semana*, 28 juillet 2012.

⁶⁸³ « Santos a dit que son cousin Francisco Santos a le SIDA dans l'âme », *El Espectador*, 8 août 2013.

⁶⁸⁴ « Santos présente ses excuses aux malades de VIH après avoir déclaré que Pacho Santos [FRANCISCO SANTOS] a le SIDA dans l'âme », *Caracol Radio*, 9 août 2013.

à avoir perdu le premier tour des élections lors de sa tentative de réélection en mai 2014) est sans doute due, en grande partie, aux impressionnantes capacités en matière de communication de l'ancien président (actuellement sénateur) ÁLVARO URIBE, leader politique du parti d'opposition *Centre Démocratique*.

5. *La composition idéologique et partisane du système politique.* En France, par exemple, le président FRANÇOIS HOLLANDE n'a affiché, le 14 novembre 2013, que 15% de popularité⁶⁸⁵; tandis qu'aux États-Unis, BARACK OBAMA avait obtenu la veille 54% de désapprobation⁶⁸⁶, la plus élevée de ces derniers temps. En Colombie, par contre, l'image de JUAN MANUEL SANTOS est montée à 55%⁶⁸⁷ le 8 novembre 2013, après la signature du deuxième point du processus de paix avec les FARC à La Havane. Il s'était passé un peu plus de deux mois depuis que la popularité du président avait connu son niveau le plus bas correspondant à 21% le 4 septembre 2013⁶⁸⁸, du fait de la grève agricole. Cela signifie qu'en seulement 65 jours, selon diverses sources statistiques, il y a eu une variation de 34 points dans l'image du président.

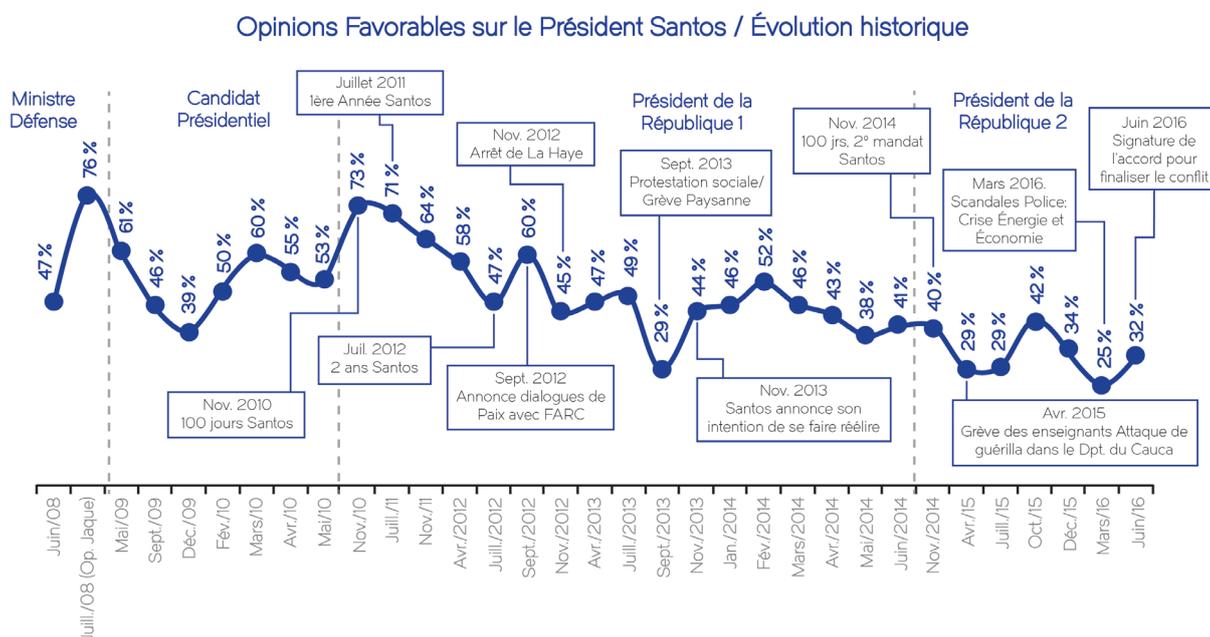
⁶⁸⁵ « La popularité de François Hollande chute », *Le Monde*, 14 novembre 2013.

⁶⁸⁶ « La popularité d'Obama s'effondre », *Semana*, 13 novembre 2013.

⁶⁸⁷ Selon un sondage du Centre National de Consultation (CNC) rendu public par le journal télévisé CM&. « La popularité du président Santos a fortement augmenté suite à l'accord avec les Farc », *El Espectador*, 8 novembre 2013.

⁶⁸⁸ Selon un sondage de Gallup publié par Caracol Télévision. « La popularité de Juan Manuel Santos descend à 21% », *Semana*, 4 septembre 2013.

Graphique 6. Courbe de popularité du président Juan Manuel Santos, 2010-2016



Source : Grand Sondage d'Ipsos-Napoléon.

Les trois rangs de variation avec leurs différences accentuées sont « normaux » si l'on tient compte du contexte politique. Aussi bien en France qu'aux États-Unis, il existe une profonde séparation entre la gauche et la droite, ainsi qu'entre Démocrates et Républicains, ce qui fait qu'il est rare que le dirigeant au pouvoir obtienne plus de 50% de popularité, comme conséquence de l'image négative automatique que la moitié du pays dont le parti ou la tendance politique n'a pas gagné les élections a de lui – spécialement pour des motifs émotionnels–. Dans ces deux pays, indépendamment de la qualité de la gestion du président, ceux qui se situent sur le versant politique opposé à la bipolarité idéologique et partisane, ont systématiquement une image défavorable du président au pouvoir. En France en particulier, la mauvaise image du président tend à être très forte parce que les citoyens personnalisent les grands problèmes nationaux et rendent le président responsable de tous les maux du pays, sans tenir compte qu'ils proviennent parfois de facteurs externes brutaux tels que la crise économique que subit l'Europe depuis 2009. Ceci explique donc, en plus d'autres paramètres tels que les erreurs de communication commis par le président durant la campagne, que NICOLAS SARKOZY

ait perdu la réélection en 2012.

En Colombie, l'énorme *élasticité de la popularité présidentielle* s'explique par le fait qu'il n'existe pas de division idéologique ou partisane accentuée dans le système politique. Le centrisme politique historique du régime colombien a été détecté à de nombreuses reprises⁶⁸⁹ et cela fait qu'aussi bien la gauche que la droite peuvent pencher pour ou contre le président, selon la conjoncture politique, sans qu'importe s'il est de gauche ou de droite. La fin du système à deux partis en 2002 a stimulé cette élasticité car les militants, dans un système à plusieurs partis tel que le colombien, n'ont pas un impact important sur l'image du président. Autrement dit, la marge de manœuvre présidentielle en Colombie pour « frapper l'opinion » est très large, et c'est pourquoi il est si difficile de prévoir, dans des contextes de réélection, les résultats électoraux sur la base de l'évolution de la popularité présidentielle. En tout état de cause, un président qui a la possibilité de la réélection immédiate devient un otage des sondages depuis le jour de sa prise de possession.

6. Enfin, *des facteurs contingents qui ne dépendent absolument pas de la gestion du gouvernement*, tels que le résultat d'un match de football, une catastrophe naturelle ou la décision d'un tribunal international contraire aux intérêts du pays (voir dans le *Graphique 6* l'impact négatif sur l'image présidentielle de « l'arrêt de La Haye » en novembre 2012, en vertu duquel la Colombie a perdu une portion des eaux territoriales du fait d'un différend avec le Nicaragua, qui avait commencé bien avant que SANTOS n'arrive au pouvoir) peuvent pousser l'électorat à réagir de manière émotionnelle aussi bien en faveur que contre le président. Par exemple, le travail d'HEALY, MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG a montré l'incidence des matchs de basket-ball sur la popularité du président BARACK OBAMA en 2009, dont l'opinion favorable a augmenté de 2.3% dans les villes où l'équipe locale avait gagné⁶⁹⁰.

⁶⁸⁹ Récemment voir F. GUTIÉRREZ, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, *op. cit.*

⁶⁹⁰ A. HEALY, N. MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG, *Irrelevant Events Affect Voters' Evaluations of Government Performance*, *op. cit.*, et A. HEALY, N. MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG, *Euphoria and Retrospective Voting: The Impact of College Football Outcomes on Incumbent Reelection*, *op. cit.*

CHAPITRE 7. NORMALISATION DE LA MANIPULATION ELECTORALE : 29 REELECTIONS REUSSIES EN 22 ANS

Section 1. Vingt réélections présidentielles immédiates entre 1994 et 2016.

La preuve la plus décisive que l'autorisation de la réélection présidentielle immédiate dans le contexte latino-américain signifie en réalité une extension de facto des mandats – principale hypothèse défendue dans ce travail – ce sont les résultats électoraux des 20 dernières années dans les 18 pays analysés. Il importe ici simplement de vérifier ces résultats, car l'explication du triomphe systématique des présidents en campagne a déjà été développée dans les chapitres précédents. Sa cause principale, comme nous l'avons vu, c'est que le président-candidat peut abuser du pouvoir présidentiel et des biens de l'État à des fins électorales, ce qui représente un inconvénient insurmontable pour les autres concurrents.

Pendant la période comprise entre 1994 et 2016, 20 réélections présidentielles immédiates ont eu lieu en Amérique Latine, sur les 21 qui ont été tentées par 14 présidents différents, avec un taux d'efficacité de 95.2% pour les campagnes de réélection, si l'on inclut le cas dominicain en 2004, ou de 100% si l'on exclut les hypothèses d'effondrement économique. Seulement pour quatre des 20 réélections mentionnées il a fallu un ballottage ou un second tour électoral : celle d'ALBERTO FUJIMORI en 2000, qui a obtenu 49.9% des suffrages au premier tour et 74% au second ; celle de LULA DA SILVA en 2006, qui a obtenu 47% des suffrages au premier tour et 61% au second ; celle de JUAN MANUEL SANTOS en juin 2014, réellement atypique car – en excluant la réélection ratée d'HIPOLITO MEJIA en République Dominicaine en 2004 – c'est la seule fois où le président-candidat a perdu le premier tour avec 25% des suffrages, mais il s'est récupéré au deuxième tour avec presque 51% ; et la réélection de DILMA ROUSSEFF au second tour des présidentielles d'octobre 2014, avec 51% des suffrages. Dans les autres cas (16), il a suffi du premier tour pour que le président en exercice garde le pouvoir. La réélection au premier tour

de CARLOS MENEM en 1995 est la seule qui s'est produite avec moins de la majorité absolue (49.94% des suffrages), parce que la Constitution argentine (art. 97) n'exige que 45% des suffrages pour gagner sans ballottage.

Nous avons aussi le cas de la République Dominicaine entre 2002 et 2009, période pendant laquelle la RPI a été constitutionnellement autorisée sur l'Île, où il y a eu une réélection consécutive réussie, celle de LEONEL FERNÁNDEZ en 2008. Mais dans ce même pays des Caraïbes, s'est produite en 2004 la seule exception constatable à une tendance électorale vieille de 22 ans, avec la défaite, à cause d'une terrible crise économique et financière, du président-candidat HIPÓLITO MEJÍA. Celui-ci arrivait au terme de son premier mandat (2000-2004) et il a perdu la réélection face à LEONEL FERNANDEZ (qui avait déjà été chef de l'État entre 1996 et 2000), au milieu du pire désastre économique de l'histoire du pays : les trois banques commerciales les plus importantes du pays ont fait faillite et les mauvaises mesures prises par le gouvernement pour faire face à la crise l'ont exacerbé, en menant les indicateurs économiques à un délabrement progressif qui s'est traduit par un déficit fiscal de sept milliards de dollars, qui a entraîné une inflation de 55%, une dévaluation de la monnaie qui a atteint 300%, et une augmentation générale de la pauvreté depuis 2003.

Tableau 1 (déjà présenté dans l'Introduction). Tentatives de réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine, 1994-2016. Taux de succès : 95.2% (20 sur 21 tentatives de réélection)

ANNÉE DE L'ÉLECTION	PAYS	PRÉSIDENT-CANDIDAT	1 ^{er} TOUR	2 nd TOUR	DURÉE DU MANDAT
1995 (Avril)	Pérou	Alberto Fujimori	64.42%		1995-2000
1995 (Mai)	Argentine	Carlos Menem	49.94%		1995-1999
1998 (Octobre)	Brésil	Fernando Cardoso	53.06%		1999-2003
2000 (Mai)	Pérou	Alberto Fujimori	49.87%	74,3%	2000-2005 (le 19 novembre 2000 Fujimori a démissionné de la présidence)
2000 (Juillet)	Venezuela	Hugo Chávez	59.76%		2001-2007
2004 (Mai)	République Dominicaine	Hipólito Mejía	33.65%		2004-2008 (il a été battu par Leonel Fernández avec 57,11%)
2006 (Mai)	Colombie	Álvaro Uribe	62.35%		2006-2010
2006 (Octobre)	Brésil	Lula da Silva	48.61%	60.83%	2007-2011

2006 (Décembre)	Venezuela	Hugo Chávez	62.84%		2007-2013
2008 (Mai)	République Dominicaine	Leonel Fernández	53.83%		2008-2012
2009 (Avril)	Équateur	Rafael Correa	51.99%		2009-2013
2009 (Décembre)	Bolivie	Evo Morales	64.22%		2010-2014
2011 (Octobre)	Argentine	Cristina Fernández	54.11%		2011-2015
2011 (Novembre)	Nicaragua	Daniel Ortega	62.66%		2011-2016
2012 (Octobre)	Venezuela	Hugo Chávez	55.07%		2013-2019 (Chávez est décédé le 5 Mars 2013)
2013 (Février)	Équateur	Rafael Correa	57.17%		2013-2017
2014 (Juin)	Colombie	Juan Manuel Santos	25.69%	50.95%	2014-2018
2014 (Octobre)	Bolivie	Evo Morales	61.04%		2014-2019
2014 (Octobre)	Brésil	Dilma Rousseff	41.59%	51.64%	2014-2018
2016 (Mai)	République Dominicaine	Danilo Medina	61.79%		2016-2020
2016 (Novembre)	Nicaragua	Daniel Ortega	72.44%		2016-2021

Section 2. Neuf réélections présidentielles alternées entre 1993 et 2016.

Entre 1993 et 2016, huit réélections présidentielles alternées (RPA) de différents dirigeants et dans des pays distincts ont eu lieu en Amérique Latine. Parmi elles, seule la réélection de MICHELLE BACHELET au Chili le 15 décembre 2013 a exigé un ballottage électoral. En Bolivie, les présidentielles de 2002 ont donné lieu à un « second tour au Congrès » car, vu qu'aucun des candidats n'a obtenu la moitié plus un des suffrages, en vertu de la Constitution en vigueur à l'époque le Congrès National devait choisir entre les deux candidats qui avaient obtenu le plus grand nombre de suffrages. Finalement, le Congrès a réélu président GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA, qui avait déjà dirigé le pays entre 1993 et 1997, avec 84 voix, contre 43 en faveur d'EVO MORALES. SÁNCHEZ finirait par démissionner de ses fonctions le 17 octobre 2003 en raison d'une profonde crise économique, et il serait remplacé par le vice-président CARLOS MESA.

Dans l'ensemble, seulement dans deux pays sur les six qui autorisent actuellement la RPA, celle-ci ne s'est pas produite entre 1993 et 2014 : au Salvador et au Panamá. En outre, le taux de succès des aspirations à la RPA a été inférieur à celui de la RPI pendant la période analysée. En 2009 et 2010 deux anciens chefs d'État ont rivalisé pour la présidence en Uruguay et au Chili, et ils ont été battus dans des pays qui autorisent la réélection non-immédiate.

En Uruguay, LUIS LACALLE, président de droite entre 1990 et 1995, a perdu au second tour, le 29 novembre 2009 avec 43.51% des suffrages pour le *Parti National*, face à JOSÉ MUJICA, qui a obtenu 52.39% de soutien en tant que représentant du *Frente Amplio* [Vaste Front] qui est un regroupement politique de gauche. Pendant le mandat présidentiel précédent, 2005-2010, avait gouverné TABARÉ VÁSQUEZ, lui aussi du parti *Frente Amplio*, de telle sorte que la possibilité de réélection alternée a facilité la relève personnelle tout en garantissant la continuité idéologique et partisane.

Au Chili, EDUARDO FREI, qui avait déjà été président pendant la période 1994-2000 pour le Parti Démocrate-Chrétien, du centre, a obtenu 48.39% des suffrages et il a été battu par SEBASTIÁN PIÑERA, qui a obtenu 51.61% au second tour qui a eu lieu le 17 janvier 2010. FREI était le candidat de la *Concertation des Partis pour la Démocratie*, groupement centriste, tandis que PIÑERA représentait la *Coalition pour le Changement*, de droite. Pendant le mandat présidentiel précédent, 2006-2010, c'est MICHELLE BACHELET du Parti Socialiste qui avait gouverné. Dans ce cas, il s'est non seulement produit une alternance de la personne, mais également de l'idéologie et du parti.

Les données présentées permettent d'avancer trois conclusions. La première, et la plus évidente, c'est que la RPA favorise la rénovation, du moins alternée, du personnel politique au plus haut niveau puisqu'elle oblige les présidents à abandonner leurs fonctions pendant la durée d'un ou de plusieurs mandats, avant de pouvoir y aspirer à nouveau. La deuxième conclusion, c'est que la RPA ne garantit pas avec la même efficacité l'alternance de l'idéologie et des partis, que l'alternance personnelle. Pour ne mentionner qu'un exemple, l'élection en Uruguay de JOSE MUJICA en 2009 par le même parti de gauche que son prédécesseur TABARE VASQUEZ, suggère que

l'appui du président sortant peut signifier un avantage décisif même face aux candidats qui ont déjà été présidents. Ce type d'avantage se présente même dans des scénarios où la RPI est possible, mais où le président sortant a déjà complété le maximum de mandats possibles, comme en Colombie en 2010 lorsqu'ÁLVARO URIBE s'est servi de la machine de l'État au profit de la candidature de son successeur JUAN MANUEL SANTOS, grâce à l'utilisation, entre autres, des ressources d'assistance du programme *Familles en Action* (voir *Section 3.4.8.1* du *Chapitre 2* de la *Première Partie*). La troisième et la plus importante des conclusions indique que si l'on a déjà occupé les fonctions, cela continue à être un avantage pour les anciens présidents face aux autres candidats, comme le montre le fait que la plupart des anciens chefs d'État qui ont aspiré à revenir au pouvoir d'une manière non-immédiate y sont parvenus. Cependant, cet avantage n'est pas aussi écrasant que dans les cas où la RPI est autorisée. Ce qui explique que la défaite de l'ex président-candidat est plus probable dans des scénarios où la RPA est permise, c'est qu'il ne peut pas mobiliser les mêmes ressources politiques qui sont presque imbattables au niveau électoral, qu'un chef d'État en exercice.

En définitive, la RPA est moins nocive pour la démocratie électorale que la RPI parce qu'elle favorise le renouvellement personnel et générationnel de la classe dirigeante, mais par ailleurs elle représente aussi un déséquilibre dans la course électorale pour les autres candidats. Dans cette perspective, l'aspect le plus démocratique continue d'être l'interdiction absolue de la réélection présidentielle, suivie par ordre de nocivité pour la démocratie, par la RPA, par la RPI et par la réélection illimitée.

Tableau 14. Réélections présidentielles alternées réussies en Amérique Latine, 1993-2016

Anné et période de réélection	Pays	Président	1^{ER} Tour	2ND Tour	Mandat précédent
1993 (décembre) 1994-1999	Venezuela	Rafael Caldera	30,46%		1969-1974
1994 (novembre) 1995-2000	Uruguay	Julio Sanguinetti	32,35%		1985-1990
2002 (juin) 2002-2003	Bolivie	Gonzalo Sánchez	22,5%		1993-1997
2004 (mai) 2004-2008	République Dominicaine	Leonel Fernández	57,11%		1996-2000
2006 (février) 2006-2010	Costa Rica	Óscar Arias	42,26%		1986-1990
2006 (avril) 1985-1990	Pérou	Alan García	24,32%	52,62%	2006-2011
2006 (novembre) 1985-1990	Nicaragua	Daniel Ortega	38,07%		2006-2011
2013 (décembre)	Chili	Michelle Bachelet	46,70%	62,17%	2014-2018
2014 (novembre)	Uruguay	Tabaré Vásquez	47,81%	56.62%	2015-2020

Conclusion : Que faire avec la réélection présidentielle immédiate ?

Tout au long de cette thèse, nous avons tenter d'établir, sur la base d'un matériau empirique solide, qu'au cours des vingt deux dernières années la possibilité qu'un candidat différent du président, lorsque ce dernier brigue la réélection, gagne les élections en Amérique Latine est nulle, sauf en situation d'effondrement économique. Par conséquent, l'autorisation de la réélection consécutive en Amérique Latine en réalité met en œuvre, de manière sournoise, un *allongement du mandat du président*, du fait que l'utilisation du pouvoir présidentiel et des ressources de l'État à des fins électorales fait du président un candidat imbattable quand il aspire à rester au pouvoir.

A la lumière de cette constatation empirique, la double question de nature normative qui se pose c'est de savoir s'il convient, d'un côté, d'organiser périodiquement des élections pseudo-démocratiques coûteuses dans lesquelles on trompe le citoyen, puisqu'il est possible de connaître à l'avance le gagnant certain, et de l'autre, s'il est justifié que la personne la plus puissante politiquement du pays accumule tout ce pouvoir pendant une période encore plus étendue que celle que la Constitution prévoit initialement. La réponse aux deux questions est un non catégorique.

Premièrement, si l'on considère que la durée du mandat présidentiel est trop courte pour la réalisation du plan de gouvernement, la solution appropriée ne pourrait en aucun cas consister à tromper périodiquement les électeurs en leur faisant croire qu'ils sont en présence d'une compétition électorale qui n'existe pas du fait de son déséquilibre, mais plutôt d'allonger explicitement la période présidentielle. Dans la plupart des démocraties, on a normalisé un mandat de quatre ans. Exceptionnellement, quelques pays ont des mandats de cinq ans (Bolivie, Nicaragua, Pérou, Uruguay) ou même de six ans (Mexique et Venezuela depuis 2009). En France, le constituant de la Troisième République a opté en 1873 pour un vaste mandat de sept ans qui est resté en vigueur pendant 127 ans, jusqu'à ce qu'il soit

réduit à cinq ans par voie de référendum, lors de la réforme constitutionnelle de 2000.

La velléité des constituants à cet égard montre qu'au-delà de l'établissement de durées dérisoires (d'un ou deux ans par exemple, qui doivent être évitées pour des raisons évidentes), la discussion sur la longueur appropriée du mandat présidentiel est jusqu'à un certain point négligeable. Cependant, l'argument de beaucoup de présidents ayant des ambitions de continuité pour faire approuver la possibilité de réélection consécutive est souvent le lieu commun qu'ils « n'ont pas eu assez de temps » pour réaliser les transformations prévues. Tout cela bien que, dans une logique cohérente, un président responsable doive programmer ses politiques afin de parvenir à les réaliser dans le délai constitutionnellement prévu, et non le contraire, puisque l'altération des règles du jeu à la mi-temps lèse le droit d'autres alternatives politiques d'accéder au pouvoir.

En tout état de cause, s'il s'agit d'encourager des projets à long terme dans des contextes à haute professionnalisation bureaucratique comme celle qui caractérise les démocraties modernes, la continuité des bonnes politiques doit pouvoir être garantie indépendamment des personnes ou, dans le cas contraire, il faudrait établir à vie non seulement des mandats présidentiels mais toutes sortes de postes importants au sein de l'État. Et même dans des cas où la RPI a facilité le maintien au pouvoir de présidents compétents, il faut se demander s'il est raisonnable que n'importe quel pays coure l'énorme risque parallèle de voir se perpétuer au pouvoir un président particulièrement mauvais, compte tenu du fait qu'il peut le faire en totale indépendance de sa gestion désastreuse (pour dissiper les doutes sur l'imminence de ce risque en Amérique Latine, regardons les trois réélections consécutives d'HUGO CHÁVEZ au Venezuela, dans un pays de plus en plus ruiné à chaque fois).

Deuxièmement, il ne faut pas oublier que le *pouvoir* est une ressource rare qui tend à s'accumuler entre les mains des quelques personnes qui réussissent à l'obtenir. L'une des grandes conquêtes et des principales fonctions de la démocratie c'est de favoriser périodiquement la redistribution du pouvoir politique. Vu que, de par sa nature élitiste (voir *supra Section 3.3* de la Deuxième Partie), la démocratie représentative ne parvient pas à répartir le pouvoir politique entre toute la population, elle doit au moins faciliter sa circulation parmi les élites en encourageant, dans la

mesure du possible, le renouvellement du personnel politique. Cette idée remonte à ARISTOTE pour qui le mécanisme de lien entre liberté et démocratie était que chaque personne puisse « en même temps gouverner et être gouvernée ». L'ancienne démocratie athénienne a répondu à cette exigence par le *principe de rotation dans les fonctions*, qu'elle a institutionnalisé par l'élection au tirage au sort pour des périodes courtes et par des restrictions à la réélection.

Ainsi, au début de chaque année, six mille jurés étaient élus et, parmi eux, on élitait par tirage au sort ceux qui manquaient, un jour déterminé. Environ 540 magistrats, chargés de préparer les décisions pour le conseil et de les mettre en place, étaient désignés par tirage au sort pour un an et ils ne pouvaient occuper ces fonctions qu'une seule fois (ou au maximum, très peu de fois). Les membres du Conseil des 500 étaient élus par tirage au sort pour un an parmi ceux qui se présentaient, et ils pouvaient exercer leurs fonctions au maximum deux fois dans leur vie, mais en aucun cas pendant des années consécutives. Enfin, le poste cérémonial des *épistates*, qui veillaient sur le sceau d'Athènes et qui représentaient la ville dans ses relations avec d'autres États, pouvait être occupé seulement un jour et une nuit dans toute la vie⁶⁹¹.

Comme nous pouvons le voir, les Grecs ont pris vraiment au sérieux le principe de *rotation au pouvoir*. A tel point que la règle qui empêchait un individu d'être conseiller plus de deux fois dans sa vie, impliquait que la moitié des citoyens de plus de 30 ans fit partie du conseil au moins une fois ; et que les trois quarts de la totalité des conseillers arrivassent à occuper pendant un jour et une nuit (et plus jamais) la plus haute dignité de l'État, le poste d'*epistates ton prytaneon*, de telle manière « qu'un citoyen athénien adulte du genre masculin sur quatre pouvait dire: 'J'ai été président d'Athènes pendant vingt-quatre heures', mais aucun citoyen athénien ne pouvait se vanter de l'avoir été pour plus de vingt-quatre heures »⁶⁹².

En raison du facteur démographique, aucune démocratie moderne ne pourrait mettre en place une rotation au gouvernement dans des proportions similaires à celle qui avait lieu dans l'ancienne Athènes. Mais cela ne signifie pas que l'aspiration au

⁶⁹¹ A. PRZEWORSKI, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, *op. cit.*, p. 72.

⁶⁹² M. HANSEN, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blacwell, 1991, p. 313.

pouvoir partagé et son exercice temporaire par différents citoyens ait été définitivement abandonnée, mais qu'elle est limitée aujourd'hui à la circulation des élites qui occupent les postes de l'État, *a fortiori* la plus haute fonction.

Pour récapituler, il existe trois arguments puissants contre la réélection immédiate du président en Amérique Latine : son caractère antidémocratique parce qu'elle annule la compétition électorale, l'excessive accumulation de pouvoir dans une seule personne que la permanence prolongée du président (le citoyen le plus puissant du pays) dans ses fonctions favorise, et le besoin de promouvoir la circulation des élites pour la bonne santé démocratique. Tout cela sans mentionner le vaste catalogue d'effets négatifs de la RPI sur le régime politique présidentieliste, que nous avons montrés tout au long de cette thèse : un plus grand déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif, une réduction de l'indépendance du président pour développer des politiques publiques pertinentes mais impopulaires du fait qu'il est soumis aux sondages (car, depuis le jour de sa prise de fonctions, il est déjà en campagne), le changement des relations entre l'exécutif et le législatif qui se traduit par plus de clientélisme et de corruption, l'altération de la manière de gouverner du fait de la subordination de l'agenda du gouvernement à l'agenda électoral, et l'annulation de la fonction rétrospective du suffrage dans la mesure où les mauvais gouvernements ne sont plus « révocables » par l'électeur.

Le besoin de promouvoir la *circulation des élites* peut aussi être avancé comme argument contre la possibilité de réélection pour d'autres hautes fonctions de l'État. Le 16 juin 2015 le Congrès colombien a approuvé une réforme constitutionnelle⁶⁹³ qui a interdit la réélection du Président et du Procureur Général de la Nation (celles de Chef du Ministère Public, de Contrôleur, de Défenseur du Peuple, de Directeur de l'État-civil et des magistrats des Hautes Cours étaient déjà heureusement interdites). Un jour après l'approbation de la réforme, son principal promoteur, le président JUAN MANUEL SANTOS, a déclaré qu'elle était une garantie « de plus de démocratie, de plus de têtes nouvelles au sein de l'État et de moins de concentration du pouvoir » en éliminant complètement « de la Constitution la figure

⁶⁹³ Acte Législatif 18 de 2014 cumulé avec d'autres, « au moyen duquel sont adoptées une réforme de l'équilibre des pouvoirs et une restructuration institutionnelle et sont prises d'autres dispositions ».

de la réélection »⁶⁹⁴.

En effet, concernant d'autres hauts fonctionnaires, les deux derniers mandats consécutifs du Procureur ALEJANDRO ORDÓÑEZ (2008-2012 et 2012-2016) ont servi à prouver largement que la réélection immédiate exacerbe non seulement le clientélisme et la corruption au sein de la présidence, mais aussi dans les autres postes importants au sein de l'État. Depuis son premier mandat, ORDÓÑEZ s'est chargé d'assurer sa future réélection, en nommant à de hautes fonctions au sein de la *Procuraduría* des amis et des membres des familles des sénateurs et des magistrats des hautes cours qui participent à son processus de nomination et d'élection⁶⁹⁵. L'élection du Procureur Général en Colombie est entre les mains du Sénat, sur une liste de trois candidats nommés par le Président, par la Cour Suprême de Justice et par le Conseil d'État (art. 276 de la Constitution).

Il en va différemment pour la réélection des parlementaires. En Colombie, bien que l'initiative pour restreindre la réélection des congressistes à trois mandats consécutifs (actuellement elle est illimitée) ait réussi à faire partie de l'agenda de la candidate au Congrès qui a obtenu le plus grand succès électoral d'opinion lors des élections de mars 2014⁶⁹⁶, le travail de CAREY⁶⁹⁷ sur le sujet suggère que les conséquences de cette mesure pourraient avoir des effets contraires.

Seules quatre démocraties présidentielles dans le monde (Mexique, Costa Rica, Venezuela et Philippines) limitent la réélection des congressistes. Les trois

⁶⁹⁴ « Déclaration du Président de la République Juan Manuel Santos, sur la Réforme Constitutionnelle de l'Équilibre des Pouvoirs », Présidence de la République, 17 juin 2015.

⁶⁹⁵ Cf. D. MONTERO, Los 'seguros' regionales para la reelección del Procurador, *La Silla Vacía*, 7 juin 2012 ; D. MONTERO, El Procurador ya comenzó su campaña para la reelección, *La Silla Vacía*, 20 janvier 2012 ; J. LEWIN, Las fichas para la reelección del Procurador, *La Silla Vacía*, 1 novembre 2012 et L. ARDILA, Ordóñez será reelegido, pero con su prestigio mermado, *La Silla Vacía*, 27 novembre 2012.

⁶⁹⁶ La sénatrice CLAUDIA LÓPEZ a proposé, pendant sa campagne, la limitation de la réélection des congressistes à un maximum de trois mandats dans l'intention de favoriser le roulement des élites et d'améliorer la répartition du pouvoir politique parlementaire en Colombie, qui est aujourd'hui amplement concentré dans les mains de quelques familles politiques.

⁶⁹⁷ J. CAREY, *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006.

premiers interdisent la réélection consécutive, tandis qu'aux Philippines les députés ne peuvent être réélus que pour trois périodes consécutives et les sénateurs pour deux périodes consécutives. Le caractère exceptionnel en droit comparé de cette restriction semble être justifié par le fait que ses deux conséquences principales sont négatives pour la démocratie. Premièrement, nous observons une *détérioration de la relation entre représentants et représentés*, puisque les législateurs qui ont des mandats à durée limitée consacrent par conséquent moins de temps et moins d'efforts pour communiquer avec leurs électeurs dans les circonscriptions, pour les aider à résoudre des problèmes et pour obtenir des ressources qui permettent de développer des projets pour leurs régions. Du fait de l'interdiction de la réélection, les congressistes destinent la plupart de leurs ressources pour décrocher un poste dans l'administration suivante, dans la branche exécutive, afin de faire progresser leur carrière politique. Et deuxièmement, il se produit un *affaiblissement des législatures dans leur relation avec le pouvoir exécutif*, qui augmente le contrôle de la bureaucratie permanente de l'Exécutif sur l'agenda législatif, en diminuant le pouvoir des leaders parlementaires et des comités. Ce dernier effet est néfaste dans des contextes présidentialistes, car il se traduit par une dépendance bureaucratique croissante du Congrès, qui est censé être le premier organe chargé de servir de contrepoids aux pouvoirs excessifs du Président.

L'interdiction absolue de la réélection présidentielle est la réforme la plus importante qui a été apportée au régime politique colombien afin de rétablir l'équilibre moyen entre les pouvoirs, que le texte original de la Constitution de 1991 garantissait⁶⁹⁸. L'Acte Législatif 18 de 2014 a établi que « ne pourra pas être élu Président de la République le citoyen qui aurait exercé la Présidence à n'importe quel titre ». Lors du deuxième débat parlementaire, on a ajouté au texte que toute modification de cette interdiction devra être faite par voie de référendum ou d'assemblée constituante. Il faut souligner que cette précaution est une protection plausible parce qu'elle a empêché le Congrès d'autoriser à nouveau la réélection présidentielle par la voie d'un acte législatif, mais c'est encore insuffisant. Dans l'arrêt C-141 de 2010, la Cour Constitutionnelle a décrété qu'en cas d'autorisation

⁶⁹⁸ Il faut dire également que, pour établir un plein équilibre des pouvoirs, la seule solution serait de démonter le présidentialisme, régime qui, par définition, donne trop de facultés au Président.

d'une deuxième réélection présidentielle consécutive se produirait alors une « substitution constitutionnelle ».

Par la suite, avec le nouveau groupe de dispositions constitutionnelles, le pays est toujours exposé aux intentions de continuité des présidents aux prétentions messianiques qui désirent promouvoir leur réélection par un référendum, comme l'a fait ÁLVARO URIBE en 2010 pour accéder à un troisième mandat. Le pays n'a pas entièrement tiré les leçons historiques que lui a laissées le messianisme présidentiel qu'il a vécu entre 2002 et 2010. Ce qu'il convenait de faire, c'était de réserver la modification de la *clause de non-réélection* à un processus constituant originaire, à savoir la convocation d'une assemblée nationale constituante pour la refonte du pacte politique fondamental. Comme nous l'avons vu, quand il s'agit de sujets aussi sensibles, les *clauses immuables* sont l'outil constitutionnel approprié pour protéger le bon fonctionnement du régime politique contre les velléités aussi bien du législatif que de l'électorat lui-même. La pétrification constitutionnelle dans ces cas-là joue le rôle de mât auquel s'amarre le peuple, afin de se protéger des chants de la sirène Circé (le *caudillo* charismatique).

Pour terminer, il convient de rappeler la lucidité du *Fédéraliste* 51 lorsqu'il indique que « l'ambition doit se mettre en jeu pour contrecarrer l'ambition ». De telle sorte que le pouvoir politique pratiqué par les uns contrôle celui qui est exercé par les autres, afin que sa correcte répartition, qui est la seule capable d'éviter les abus, provienne de l'une des passions humaines les plus élémentaires. Ainsi, la conception de n'importe quel gouvernement a été comprise par les *Pères Fondateurs* comme « le pire des reproches faits à la nature humaine » car « si les hommes étaient des anges, le gouvernement ne serait pas nécessaire ».

Lorsque LORD ACTON écrivit la phrase lapidaire qui l'a rendu célèbre (« Le pouvoir tend à corrompre, et le pouvoir absolu corrompt absolument. Les grands hommes sont presque toujours des hommes mauvais »⁶⁹⁹), il l'a fait en réaction à la décision du Concile du Vatican en 1870 d'adopter la doctrine de l'infaillibilité du

⁶⁹⁹ « Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men ». Lettre à l'évêque MANDELL CREIGHTON, 5 avril 1887, publié in *Historical Essays and Studies* (Dir. J. FIGGIS et R. LAURENCE), Londres, Macmillan, 1907.

Pape. Cette affirmation, anecdotique au départ, a été testée par la suite dans des expérimentations sociales et nous disposons aujourd'hui de preuves empiriques sur le fait que le pouvoir corrompt effectivement les personnes. Un volume croissant d'études de psychologie sociale a trouvé que le pouvoir rend les individus moins empathiques, plus impulsifs et plus enclins à violer la loi⁷⁰⁰. Que la science nous alerte sur les dangers personnels du pouvoir constitue une autre raison de poids pour éviter que le fonctionnaire le plus puissant dans n'importe quelle démocratie n'occupe son poste pendant plus d'un mandat. Il s'agit aussi de limiter le risque de corrompre les grands hommes (si tant est qu'ils le soient encore).

⁷⁰⁰ Cf. D. KELTNER, *The Power Paradox: How We Gain and Lose Influence*, New York, Penguin Presse, 2016; M. SWEET, Does power really corrupt?, *1843 Magazine*, juin-juillet 2016; S. BENDAHAN *et al.*, Leader corruption depends on power and testosterone, *The Leadership Quarterly*, 26, n° 2 (2016), p. 101-122 et J. USEEM, JERRY, Power causes brain damage, *The Atlantic*, juillet-août 2017.

Bibliographie

OUVRAGES, LIVRES, MANUELS, THESES ET TRAITES⁷⁰¹

ABELLÁN, JOAQUÍN, *Democracia. Conceptos políticos fundamentales*, Madrid, Alianza, 2011.

ACEMOGLU, DARON et JAMES ROBINSON, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Édition Kindle, 2012.

ACHEN, CHRISTOPHER et LARRY M. BARTELS, *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

ACKERMAN, BRUCE et ANNE ALSTOTT, *The Stakeholder Society*, New Haven, Yale University Press, 2000.

AGUASVIVAS, FREDDY, *Todas las posibilidades: el fascinante y estremecedor relato de uno de los escándalos político-financieros más grandes del mundo*, Santo Domingo, Editorial Impretur, 2009.

ALBERDI, JUAN BAUTISTA, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosso, 1933.

ÁLVAREZ, ANTONIO, *Los golpes de Estado en Colombia*, Bogotá, Banco de la República, 1982.

ÁLVAREZ, TULIO, *Reelección indefinida: camino a la violencia*, Caracas, Editorial Libros Marcados, 2007.

ARAGÓN, MANUEL, *Constitución y democracia*, Madrid, Editorial Tecnos, 1989.

ARANGO, RODOLFO, *Democracia social. Un proyecto pendiente*, Mexico, Fontamara, 2012.

ARANGO, RODOLFO, *Derechos humanos como límite a la democracia: análisis de la ley de justicia y paz*, Bogotá, Norma/Universidad de los Andes, 2008.

⁷⁰¹ Dans certains cas les ouvrages sont cités dans la dernière édition qu'ils ont connu en langue espagnole.

- ARIZMENDI, IGNACIO, *Presidentes de Colombia 1810-1990*, Bogotá, Planeta, 1989.
- ARROW, KENNETH, *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press, 1951.
- BAGEHOT, WALTER, *The English Constitution*, New York, Cambridge University Press, 2001.
- BENITEZ, VICENTE, *Constitución popular, no judicial. Una teoría democrática del control de constitucionalidad de las reformas a la Constitución en Colombia*, Bogotá, Temis/Universidad de la Sabana, 2014.
- BENTHAM, JEREMY, *Tratado de los sofismas políticos*, Barcelona, El Aleph Editores, 2000.
- BERNAL, CARLOS, APARICIO CAICEDO et MARIO SERRAFERO, *Reelección indefinida vs. democracia constitucional*, Bogotá, UEC, 2015.
- BLAIS, ANDRÉ, *To Vote or Not to Vote? The Merits and Limits of Rational Choice Theory*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press, 2000.
- BLOEMRAAD, IRENE, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley, University of California Press, 2006.
- BLUM, WILLIAM, *Rogue State: A Guide to the World's Only Superpower*, 3^{ème} éd., Monroe, Common Courage Press, 2005.
- BOBBIO, NORBERTO, *El futuro de la democracia*, Mexico, FCE, 2010.
- BOLÍVAR, SIMÓN, *Escritos políticos*, Bogotá, El Áncora Editores, 1983.
- BORGES, JORGE LUIS, *Obras completas*, Tomo III, Bogotá, Emecé, 2007.
- BOTERO, LIBARDO, *El gran fraude. ¿Violencia antisindical en Colombia? Historia de la conspiración contra el TLC*, Medellín, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2011.
- BOTERO, LIBARDO (Dir.), *La estratagema terrorista: las razones del presidente Uribe para no aceptar la existencia de un conflicto interno armado en Colombia*, Bogotá, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2008.
- BOTERO, LIBARDO (Dir.), *Crímenes altruistas: las razones del presidente Uribe para abolir el delito político en Colombia*, Bogotá, Fundación Centro de Pensamiento Primero Colombia, 2007.
- BOURDIEU, PIERRE, *Sur la télévision*, Paris, Raisons d'Agir Éditions, 2008.
- BRAUD, PHILIPPE, *Sociologie politique*, 8^{ème} éd., Paris, LGDJ, 2006.

BREWER-CARIÁS, ALLAN, *Reforma constitucional, Asamblea Constituyente y control judicial: Honduras (2009), Ecuador (2007) y Venezuela (1999)*, Bogotá, UEC, 2009.

BRYCE, JAMES, *Modern Democracies*, Londres, Macmillan, 1921.

BURDEAU, GEORGES, *Traité de science politique*, t. IV, *Le statut du pouvoir dans l'État*, Paris, LGDJ, 1983.

BURKE, EDMUND, *Textos políticos*, Mexico, FCE, 1942.

CAMPBELL, ANDREA, *How Policies Make Citizens. Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

CANETTI, ELÍAS, *Masa y poder*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.

CANFORA, LUCIANO, *L'imposture démocratique. Du procès de Socrate à l'élection de G. W. Bush*, Paris, Flammarion, 2002.

CAPLAN, BRYAN, *The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies*, Princeton/Oxford, Princeton University Press, 2007.

CARBONELL, MIGUEL, *Derechos fundamentales y democracia*, Mexico, Instituto federal Electoral, 2013.

CAREY, JOHN, *Límites a la reelección y representación legislativa*, Mexico, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2006.

CASTRO, JAIME, *Posdata a la reelección*, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 2005.

CASTRO, JAIME, *Juicio a la reelección*, Bogotá, Planeta, 2004.

CAYROL, ROLAND, *Médias et démocratie: la dérive*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

CHEIBUB, JOSÉ, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2007.

CHESTERTON, GILBERT, *Herejes*, traduction de l'anglais par STELLA MASTRANGELO, corrigée par JOSÉ VIVAR, Barcelona, Acantilado, 2009.

CHESTERTON, GILBERT, *The Napoleon of Notting Hill: A Fantasy of the Future*, World Library Classics, 2009.

CONDORCET, MARQUIS DE, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, Imprimerie Royale, 1785.

DAHL, ROBERT, *La igualdad política*, Buenos Aires, FCE, 2008.

- DAHL, ROBERT, *La democracia: Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- DAHL, ROBERT, *Democracy and Its Critics*, Michigan, Yale University Press, 1989.
- DAHL, ROBERT, *Polyarchy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1971.
- DAHRENDORF, RALF, *El futuro y sus enemigos*, Barcelona, Paidós, 2009.
- DAHRENDORF, RALF, *Reflections on the Revolution in Europe*, New Brunswick/New Jersey, Transaction Publishers, 2004.
- DAVENPORT, CHRISTIAN, *State Repression and the Domestic Democratic Peace*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.
- DE MESQUITA, BRUNO et ALASTAIR SMITH, *Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*, New York, Public Affairs, 2012.
- DE TOCQUEVILLE, ALEXIS, *De la démocratie en Amérique*, 1835.
- DE VEGA, PEDRO, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Editorial Tecnos, 1999.
- DESCARTES, RENÉ, *Discours de la méthode*, La Flèche, Éditions de la Seine, 2005.
- DOWNS, ANTHONY, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957.
- DUNN, JOHN, *Democracy: A History*, New York, Atlantic Monthly Press, 2005.
- EL-HAGE, JAVIER, 2010. *Los hechos y el derecho de la crisis democrática de Honduras, 2009. Un análisis de Derecho Constitucional y Derecho Internacional de la Democracia*, New York, Human Rights Foundation & HRF Center for Research on Democracy, 8 mars 2010.
- FAJARDO, LUIS, *Efectividad de la reelección presidencial inmediata en los regímenes semipresidenciales*, Thèse de Master en Théorie du droit sous la direction de J. FLÓREZ, Universidad Externado de Colombia, 2017.
- FAIR, RAY, *Predicting Presidential Elections and Other Things*, Second Edition, Stanford, Stanford University Press, 2012.
- FERGUSON, THOMAS, *Golden Rule: The Investment Theory of Party Competition and the Logic of Money-Driven Political Systems*, Chicago, University of Chicago Press, 1995.
- FERRAJOLI, LUIGI, *Democracia y garantismo*, Madrid, Trotta, 2010.
- FESTINGER, LEON, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford, Stanford University Press, 1957.

FIGGIS, JOHN et REGINALD LAURENCE (Dir.), *Historical Essays and Studies*, Londres, Macmillan, 1907.

FINE, JOHN, *The Ancient Greeks, A Critical History*, Cambridge, Harvard University Press, 1983.

FISHKIN, JAMES, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, *Algunas funciones latentes de la Corte Constitucional en Colombia: un estudio desde el análisis funcional*, Thèse pour avoir le diplôme de juriste, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

FRIEDMAN, MILTON, *Capitalism and Freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.

FUKUYAMA, FRANCIS, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

FUKUYAMA, FRANCIS, *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press, 1992.

GALBRAITH, JOHN KENNETH, *La anatomía del poder*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1984.

GARCÍA, MAURICIO et JAVIER REVELO (Dir.), *Mayorías sin democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*, Bogotá, Colección DeJusticia, Ediciones Antropos, 2009.

GAUCHET, MARCEL, *La démocratie contre elle-même*, Paris, Gallimard, 2002.

GAVIRIA, JOSÉ OBDULIO (Dir.), *Parapolítica : verdades y mentiras*, Bogotá, Planeta, 2008.

GAVIRIA, JOSÉ OBDULIO, *Reelección. Que el pueblo decida*, Bogotá, Planeta, 2004.

GELARDO, TERESA, *La tesis de la paz democrática y el uso de la fuerza*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

GIQUEL, JEAN, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12ème édition, Paris, Montchrestien, 1993.

GOMEZ DAVILA, NICOLAS, *Escolios a un texto implícito. Obra completa*, Bogotá, Villegas Editores, 2005.

GOTTFRIED, PAUL, *War and Democracy: Selected Essays 1975-2012*, Londres, Arktos Media, Ltd., 2012.

- GUINIER, LANI, *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, The Free Press, 1994.
- GUTIÉRREZ, FRANCISCO, *El orangután con sacoleva: Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*, Bogotá, Debate, 2014.
- GUTMAN, AMY et DENNIS THOMPSON, *Democracy and Disagreement. Why moral conflict cannot be avoided in politics, and what should be done about it*, Cambridge, Belknap Press, 1998.
- HÄBERLE, PETER, *Constitución como cultura*, Colección Temas de Derecho Público, n° 66, Bogotá, UEC, 2002.
- HABERMAS, JÜRGEN, *Legimitation Crisis*, Londres, Heineman, 1976.
- HALPERIN, MORTON, JOSEPH SIEGLE et MICHAEL WEINSTEIN, *The Democracy Advantage : How Democracies Promote Prosperity and Peace*, New York, Routledge, 2010.
- HAMERMESH, DANIEL, *Beauty pays*, Princeton, Princeton University Press, 2013.
- HAMILTON, ALEXANDER, *El federalista*, LXXII, Mexico, FCE, 1994.
- HANSEN, MOGEN, *The Athenian Democracy in the Age of Demosthenes*, Oxford, Blacwell, 1991.
- HARRIS, SAM, *The Moral Landscape. How Science Can Determine Human Values*, New York, Free Press, 2010.
- HAURIOU, ANDRE, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1970.
- HAURIOU, MAURICE, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923.
- HELD, DAVID, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 2006.
- HERMANN, EDWARD et NOAM CHOMSKY, *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*, New York, Pantheon Books, 2002.
- HOPGOOD, STEPHEN, *The Endtimes of Human Rights*, Édition Kindle, Cornell University Press, 2013.
- HUNTINGTON, SAMUEL, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1993.
- HUNTINGTON, SAMUEL, *Political Order in Changing Societies*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968.
- HURTADO, DAVID *et ál.*, *Las vicisitudes del capital social de Colombia*, Bogotá, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2013.

- IRAGORRI, JUAN, *Felipe López, el hombre detrás de la revista Semana*, Bogotá, Planeta, 2012.
- JAN, PASCAL et FREDERIC POTIER, *L'élection présidentielle en France*, Paris, Lexis Nexis, 2012.
- JANIS, IRVING, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton, Mifflin, 1972.
- JELLINEK, WALTER, *Grenzen de verfassungsgesetzgebung*, Berlin, 1931.
- JIMÉNEZ, RAFAEL, *Las tragedias de la reelección presidencial en Venezuela*, Caracas, El Centauro Ediciones, 2007.
- JUDIS, JOHN, *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York, Columbia Global Reports, 2016.
- KAHNEMAN, DANIEL, *Thinking, Fast and Slow*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2013.
- KAPLAN, ROBERT, *The Coming Anarchy: Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Vintage Books, 2002.
- KELSEN, HANS, *Esencia y valor de la democracia*, Mexico, Colofón, 2005.
- KELSEN, HANS, *Teoría General del Estado*, Mexico, Coyoacán, 2004.
- KELSEN, HANS, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris, Bruylant/LGDJ, 1997.
- KELTNER, DACHER, *The Power Paradox: How We Gain and Lose Influence*, New York, Penguin Presse, 2016.
- KETCHAM, RALPH (Dir.), *The Anti-Federalist Papers and the Constitutional Convention Debates. The Clashes and the Compromises that Gave Birth to our Form of Government*, New York, Signet Classic, 2003.
- LAMBERT, JACQUES et ALAIN GANDOLFI, *Le système politique de l'Amérique latine*, Paris, PUF, 1987.
- LANDEMORE, HELENE, *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*, Princeton, Princeton University Press, 2013.
- LAUVAUX, PHILIPPE, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 2004.
- LAUVAUX, PHILIPPE, *Destins du présidentielisme*, PUF, 2002.
- LE BON, GUSTAVE. *Psychologie des foules*, Édition publiée par Félix Alcan (1905), 1895.

LEHINGUE, PATRICK, *Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux*, Paris, La Découverte, 2011.

LESSIG, LAWRENCE, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress –and a Plan to Stop it*, New York, Twelve, 2015.

LEVY, SANTIAGO, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Harrisonburg, Brookings Institution Press, 2008.

LIET-VEAUX, GEORGES, *La continuité du droit interne. Essai d'une théorie juridique des révolutions*, Paris, Sirey, 1943.

LINZ, JUAN et ARTURO VALENZUELA (Dir.), *The Failure of Presidential Democracy*, Volume 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994.

LOCKE, JOHN, *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*, Neeland Media LLC, 2009.

LOEWENSTEIN, KARL, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

MAINWARING, SCOTT, ANA BEJARANO et EDUARDO PIZARRO (Dir.), *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Norma, 2008.

MAINWARING, SCOTT et CHRISTOPHER WELNA. *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2003.

MAINWAIRING, SCOTT et FRANCES HAGOPIAN (Dir.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.

MANIN, BERNARD, *Principles of Representative Government*, New York, Cambridge University Press, 1997.

MANSBRIDGE, JANE, *Beyond adversary democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

MÁRQUEZ, MARTHA *et ál* (Dir.), *El eterno retorno del populismo en América Latina y el Caribe*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2012.

MERTON, ROBERT, *Teoría y estructura sociales*, Mexico, FCE, 2002.

MICHELS, ROBERT, *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Paris, Flammarion, 1971.

MORALES, EDUARDO, *La reelección presidencial en Venezuela. Hugo Chávez y el desmantelamiento del Estado*, Caracas, Editorial CEC, 2012.

MOSSÉ, CLAUDE, *Pericles: el inventor de la democracia*, Madrid, Espasa, 2007.

MOSSÉ, CLAUDE, *Historia de una democracia: Atenas*, Madrid, Ediciones Akal, 1987.

MOULIN, RICHARD, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978.

MÜLLER, JAN-WERNER, *Qu'est-ce que le populisme ? Définir enfin la menace*, Paris, Premier Parallèle, 2016.

NANCY, JEAN-LUC, *La verdad de la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 2009.

NICHOLS, JOHN et ROBERT MCCHESENEY, *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex is Destroying America*, New York, Nation Books, 2013.

NOHLEN, DIETER, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Mexico, UNAM, 2005.

ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, *La rebelión de las masas*, Edición digital, 1929.

ORTEGA Y GASSET, JOSÉ, *Obras Completas*, t. II (Confesiones de « El Espectador »), Madrid, Aguilar, 1954.

PÁSARA, LUIS, *Elecciones judiciales en Bolivia. Una experiencia inédita*, Fundación para el Debido Proceso, 2015.

PAREDES, CÉSAR, *Referendo reeleccionista: El Estado de Derecho prevaleció sobre el 'Estado de Opinión'. Reportaje sobre cómo nació y murió el referendo que buscaba la segunda reelección presidencial de Álvaro Uribe*, Medellín, Thèse, Universidad de Antioquia, 2010.

PARETO, VILFREDO, *Traité de sociologie générale (1917-1919)*, 3ème éd., Ginebra, Droz, 1968.

PASQUINO, GIANFRANCO, *La democracia exigente*, Madrid, Alianza, 2000.

PAZÉ, VALENTINA, *En nombre del pueblo. El problema democrático*, Madrid, Marcial Pons, 2013.

PIERSON, WILLIAM et FEDERICO GIL, *Governments of Latin America: The President as the Great Father*, New York, McGraw-Hill, 1957.

PIKETTY, THOMAS, *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge/Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

PIKETTY, THOMAS, *Le capital au XXI siècle*, Paris, Éditions du Seuil, 2013.

PINKER, STEVEN. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence has Declined*, New York, Penguin Books, 2012.

POLANYI, KARL, *The Great Transformation : The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press, 2001.

- POPPER, KARL, *The Logic of Scientific Discovery*, Londres/New York, Routledge, 2005.
- POPPER, KARL, *La responsabilidad de vivir. Escritos sobre política, historia y conocimiento*, Barcelona, Paidós, 1995.
- PRZEWORSKI, ADAM, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2010.
- PRZEWORSKI, ADAM *et ál.*, *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- QUERMONNE, JEAN-LOUIS, *Les régimes politiques occidentaux*, 5ème édition, Paris, Éditions du Seuil, 2006.
- QUERMONNE, JEAN-LOUIS, *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montcherstien, « Clefs », 2003.
- RAMÍREZ, GONZALO, *Pobreza, globalización y derecho: ámbitos global, internacional y regional de regulación*, Bogotá, UEC, 2009.
- RAMÍREZ, GONZALO, *Límites de la reforma constitucional en Colombia. El concepto de constitución como fundamento de la restricción*, Bogotá, UEC, 2005.
- RAMÍREZ, GONZALO, *Los límites a la reforma constitucional y las garantías-límites del poder constituyente: los derechos fundamentales como paradigma*, Bogotá, UEC, 2003.
- RANCIÈRE, JACQUES, *El desacuerdo. Política y filosofía*, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión, 2012.
- RANCIÈRE, JACQUES, *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, 2007.
- RAY, JAMES, *Democracy and International Conflict: An Evaluation of the Democratic Peace Proposition*, Columbia SC, University of South Carolina Press, 1995.
- REIFF, DAVID, *A punta de pistola: Sueños democráticos e intervenciones armadas*, Madrid, Debate, 2007.
- REY, FELIPE, *Teoría de la Representación Política en el Derecho Público*, Bogotá, Ibáñez, 2014.
- REYNIÉ, DOMINIQUE, *Les nouveaux populismes*, Paris, Pluriel, 2013.
- RIBAS, JOSÉ, *Proceso a Jesús: Derecho, religión y política en la muerte de Jesús de Nazaret*, Córdoba, Editorial Almuzara, 2013.
- RIBAS, JOSÉ, *El proceso a Jesús de Nazaret. Un estudio histórico-jurídico*, Granada, Editorial Comares, 2007.

RIGAUX, MARIE-FRANÇOISE, *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*, Bruxelles, Maison Ferdinand Larcier Editeurs, 1985.

ROEMER, JOHN, *Theories of Distributive Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1996.

ROSANVALLON, PIERRE, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

ROTHSTEIN, BO, *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*, Chicago, The University of Chicago Press, 2011.

ROUSSEAU, DOMINIQUE, *Droit du contentieux constitutionnel*, 9ème éd., Paris, Montchrestien, 2010.

ROUSSEAU, JEAN-JACQUES. *Du contrat social*, Paris, Flammarion, 1996.

RUIZ, JOSÉ MARÍA, *El esencialismo democrático*, Madrid, Trotta, 2010.

SALAZAR, PEDRO, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Mexico, Fondo de Cultura Económica de España, 2007.

SAMPER, JOSE MARIA, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, Bogotá, Plaza & Janés, 1988.

SANCHEZ, IGNACIO, *Más democracia, menos liberalismo*, Madrid, Katz editores, 2010.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, Mexico, FCE, 2004.

SARTORI, GIOVANNI, *La democracia en 30 lecciones*, Bogotá, Taurus, 2009.

SARTORI, GIOVANNI, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Mexico, FCE, 2006.

SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería constitucional comparada*, Mexico, FCE, 2004.

SARTORI, GIOVANNI, *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, 1998.

SARTORI, GIOVANNI, *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*, Chatham/New Jersey, Chatam House Publishers, 1987.

SCHMITT, CARL, *Teología política*, Madrid, Trotta, 2009.

SCHMITT, CARL, *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 1996.

SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo 2, Barcelona, Ediciones Orbis, 1983.

SCHUMPETER, JOSEPH, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 2ème éd., New York, Harper, 1947.

SHUGART, MATTHEW et JOHN CAREY, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

SOMIN, ILYA, *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*, Stanford, Stanford University Press, 2013.

STIGLITZ, JOSEPH, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, New York/Londres, W. W. Norton & Company, 2012.

STOKES, SUSAN, *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*, New York, Cambridge University Press, 2001.

SUROWIECKI, JAMES, *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies, and Nations*, New York, Anchor Books, 2005.

TAGUIEFF, PIERRE-ANDRÉ, *L'illusion populiste. Essai sur les démagogies de l'âge démocratique*, Paris, Flammarion, 2007.

TASSARA, CARLO, ANTONIO IBARRA et LUIS VARGAS (Dir.), *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?*, Estudio n° 17, Madrid, Eurosociaal, octubre 2005.

TENPAS, KATHRIN, *Presidents as Candidates: Inside the White House for the Presidential Campaign*, New York, Routledge, 2003.

TINGSTEN, HERBERT, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, Londres, P.S. King & Son, 1937.

TUFTE, EDWARD, *Political Control of the Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

VAN PARIJS, PHILIPPE, *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*, Barcelona, Paidós, 1996.

VAN PARIJS, PHILIPPE et YANNICK VANDERBORGHT, *La renta básica: una medida eficaz para luchar contra la pobreza*, Barcelona, Paidós, 2006.

VALENCIA, HERNANDO, *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Panamericana, 2012.

VARGAS LLOSA, MARIO, *La civilización del espectáculo*, Bogotá, Alfaguara, 2012.

VÁSQUEZ CARRIZOSA, ALFREDO, *El poder presidencial en Colombia*, Bogotá, Ed. Enrique Dobry, 1979.

WILSON, WOODROW, *El Gobierno Congressional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, UNAM, 2002.

YANUZZI, MARÍA, *Democracia y sociedad de masas. La transformación del pensamiento político moderno*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2007.

ZAGREBLESKY, GUSTAVO, *Il « Crucifige ! » e la democrazia*, Torino, Einaudi, 1995.

ZAKARIA, FAREED, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York et Londres W. W. Norton & Company, 2007.

ARTICLES, CHAPITRES DANS DES LIVRES ET TRAVAUX COURTS

ACEMOGLU, DARON *et ál.*, Democracy Does Cause Growth, *Working Paper*, 14-09, Massachusetts Institute of Technology, Department of Economics, 17 mars 2014.

ACKERMAN, BRUCE et ANNE ALSTOTT, ¿Por qué asignaciones a los ciudadanos?”, *in Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario* (Dir. E. OLIN). Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, 2008, p. 77-108.

AGUIRRE, JULIO et RUBÉN LO VUOLO, El sistema de Speenhamland, el Ingreso Ciudadano y la «retórica de la reacción», *Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas* (CIEPP), Documento de Trabajo, n° 79, février 2011.

ALBERT, RICHARD, The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism, *American Journal of Comparative Law*, 57 (2009).

ALVARADO, NERITZA, Pobreza y asistencialismo en Venezuela, *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, IX, n° 3 (2003), p. 431-458, Universidad del Zulia (Maracaibo, Venezuela)

ANAYA, LUIS, Experiencias políticas e imaginarios sociales sobre la reelección en México, 1928-1964. La transformación de un derecho ciudadano en un principio político y en un tabú social, *Historia Mexicana*, 2, (2004), p. 365-403.

ANDUJAR, JORGE, *El juicio de Jesús de Nazaret. El juicio más importante del mundo*, Mémoire du Master en Droit, soutenu à l'Universidad Nacional Mayor de San Marcos (date inconnue).

BARRIENTOS, ARMANDO, Social Protection and Poverty, *Social Policy and Development Programme, Paper n° 42*, The United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2010.

BARRUETO, FELIPE et PATRICIO NAVIA, Efectos de las tipologías de democracia en el apoyo al régimen democrático, papier présenté à WAPOR Santiago 2014, Santiago de Chile, 18-20 juin 2014.

BARRUETO, FELIPE et PATRICIO NAVIA, Tipologías de democracia representativa en América Latina, *Política y Gobierno XX*, n° 2 (2013), p. 265-307.

BENDAHAN, SAMUEL *et ál.*, Leader corruption depends on power and testosterone, *The Leadership Quaterly*, 26, n° 2 (2016), p. 101-122.

BENITEZ, VICENTE et GERMAN GONZALEZ, El rol de las Cortes y la protección de la democracia: una aproximación desde regímenes transicionales, *Derecho del Estado*, n° 36 (janvier-juin 2016), p. 41-67.

BERINSKY, ADAM, Assuming the Costs of War: Events, Elites, and American Public Support for Military Conflict, *The Journal of Politics*, 69, n° 4(2007), p. 975-997.

BOBBIO, NORBERTO, Le promesse non mantenute della democrazia, *Mondoperaio*, NI° 5, 1984.

BOTERO, FELIPE, GARY HOSKIN et MÓNICA PACHÓN, Sobre forma y sustancia: una evaluación de la democracia electoral en Colombia, *Revista de Ciencia Política* 30, n° 1 (2010), p. 41-64.

BREMER, STUART, Dangerous Dyads: Conditions Affecting the Likelihood of Interstate War, 1816-1965, *Journal of Conflict Resolution*, 36, n°2 (juin 1992), p. 309-341.

BROWN, NATHAN, Egypt's Failed Transition, *Journal of Democracy*, 24, n° 4 (2013), p. 45-58.

CAMACHO, ADRIANA, Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano, Nota de Política n° 12 de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y CEDE-Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, aout 2012.

CAMACHO, ADRIANA, DANIEL MEJÍA et CATALINA ULLOA, Unintended effect of Conditional Cash Transfer Programs: Reductions in the Crime Rate, *CEDE Working Paper*, 2012.

CAREY, JOHN, The Reelection Debate in Latin America, *Latin American Politics and Society*, 45, n° 1 (2003). p. 119- 133.

CARRERAS, MERCEDES, Elitismo y democracia: de Pareto a Schumpeter, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 73 (1991).

CASTELLANOS, MARTHA *et ál.* El Congreso de Colombia: ¿Requiere tecnócratas?, papier présenté dans le cours de Théorie démocratique, Master 2 en Communication politique, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.

CECCHINI, SIMONE et ALDO MADARIAGA, Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la CEPAL 95 (2011).

CHONG, ALBERTO et MAURICIO OLIVERA, Does Compulsory Voting Help Equalize Incomes?, *Economics and Politics*, 20, n° 3 (2008).

COHEN, JOSHUA, Deliberation and democratic legitimacy, in *The Good Polity: Normative Analysis of the State* (Dir. A. HAMLIN et P. PETTIT), Oxford, Blackwell Pub, 1989.

COLLIER, DAVID et STEVEN LEVITSKY, Democracy with Adjectives, *World Politics*, 49, n° 3 (1997), p. 430-451.

CONAC, GERARD, Pour une théorie du présidentielisme, quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains, in *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, Paris, 1977, p. 115-148.

CORRALES, JAVIER et MICHAEL PENFOLD, Manipulating Term Limits in Latin America, *Journal of Democracy*, 25, n° 4 (2014), p. 157-168.

CUERVO, JORGE, 2005. “La reelección de Uribe es inocua”, *Revista Zero* 15 (julio-diciembre), pp. 64-69.

DAHL, ROBERT, The Concept of Power, *Behavioral Science*, 2, n° 3 (1957), p. 201-215.

DAHRENDORF, RALF, Il cittadino totale, in *Il cittadino totale. Partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d’oggi* (Dir. G. SARTORI et R. DAHRENDORF), Turin, Einaudi, 1977, p. 35-59.

DAVENPORT, CHRISTIAN, State Repression and Political Order, *Annual Review of Political Science*, 10 (2007), p. 1-23.

DENQUIN, JEAN-MARIE, Que veut-on dire par « démocratie »? L’essence, la démocratie et la justice constitutionnelle” *Jus Politicum*, n° 2, mars 2009.

DIAMOND, LARRY, China and East Asian Democracy: The Coming Wave, *Journal of Democracy*, 23, n° 1 (2012), p. 5-13.

DIAMOND, LARRY, Is The Third Wave Over?, *Journal of Democracy*, 7, n° 3 (1996), p. 20-37.

DISKIN, ABRAHAM *et ál.*, Why Democracies Collapse: The Reasons for Democratic Failure and Success, *International Political Science Review*, 26, n° 3 (2005), p. 291-309.

DOMBOIS, RAINER, ¿« Brazilianización » global? Empleo atípico y Regímenes de Bienestar en Europa y América Latina, *Revista Latino-americana de Estudos do Trabalho*, 17, n° 28 (2012), p. 7-43.

DOWNS, ANTHONY, An Economic Theory of Political Action in a Democracy, *The Journal of Political Economy*, 65, n° 2 (1957).

ECHEVERRÍA, CARLOS, La difícil estabilización de Libia, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Documento de Opinión, n.º 45, 13 mai 2013.

ELGIE, ROBERT. What is semi-presidentialism and where is it found?, in *Semi-presidentialism outside Europe* (Dir. R. ELGIE et S. MOESTRUP)., Londres/New York, Routledge, 2007, p. 1-13.

ELSTER, JON, Deliberation and Constitution Making, in *Deliberative Democracy* (Dir. J. ELSTER), Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 97-122.

ESTRADA, JOSÉ, El impacto institucional de la reelección, *Ratio Juris*, n° 2 (juin 2005), p. 61-69.

FEARON, JAMES, Self-enforcing Democracy, *The Quarterly Journal of Economics*, 126, n° 4 (2011), p. 1661-1708.

FEREJOHN, JOHN, Incumbent Performance and Electoral Control, *Public Choice* 50 (1986).

FISHKIN, JAMES, Deliberative Democracy and Constitutions, *Social Philosophy and Policy*, 28, n° 1 (2011).

FISHKIN, JAMES, Toward Deliberative Democracy: Experimenting with an Ideal, in *Citizen Competence and Democratic Institutions* (Dir. S. ELKIN et KAROL SOLTAN), The Pennsylvania State University Press, 1999.

FISHKIN, JAMES, Britain Experiments with the Deliberative Poll, *The Public Perspective*, juillet-aout 1994.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Democracia y redes sociales: Sobre la naturaleza y alcances del Quinto Poder”, *Revista Zero*, 31, n° 2 (2013), p. 12-23.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Los índices de desempeño estatal y sus problemas epistemológicos”, in *Kolumbien: Vom Failing State zum Rising Star? Ein Land zwischen Wirtschaftswunder und humanitärer Krise* (Dir. D. GRAAF et ál.), Berlin, Wissenschaftlicher Verlag Berlin, 2013, p. 167-192.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Ni ideal ni desastre. Colombia: entre el mito de la robustez democrática y el estereotipo de nación violenta, in *Historia del derecho público en Colombia* (Dir. F. BARBOSA), t. I, Bogotá, UEC, 2012, p. 103-147.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, De Maquiavelo al Estado postmoderno. Paradigmas políticos de aproximación al fenómeno estatal, *Revista Derecho del Estado*, 29, n° 2 (2012), p. 107-144.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, La Colombie et le discours sur les États faillis. État ou concept failli ?, *Politique Etrangère*, 76, n° 1 (2011), p. 71-82

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, ¿Estado o concepto fallido? Problemas que plantea la noción de falla estatal y los índices que intentan medirla”, *Revista Derecho del Estado*, 27, n° 2 (2011), p. 193-234.

FLOREZ, JOSE FERNANDO, Parlamentarismo frente a presidencialismo. Actualización de un debate crucial para América Latina, *Revista Derecho del Estado*, 24, n° 2 (2010), p. 135-158.

FRIEDMAN, MILTON, The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right, in *Issues of American Public Policy* (Dir. J. BUNZEL), New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1968, p. 111-120.

GARCÍA, MAURICIO et RODRIGO UPRIMNY, ¿Controlando la excepcionalidad permanente en Colombia? Una defensa prudente del control judicial de los estados de excepción, Document de discussion n° 1, Dejusticia, novembre 2005.

GASTIL, JOHN *et ál.*, Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During ‘The Deliberative Polls’, *Journal of Public Deliberation*, 6, n° 2 (2010).

GILENS, MARTIN et BENJAMIN PAGE, Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens, *Perspectives on Politics*, 12, n° 3 (2014), p. 564-581.

GRUGEL, JEAN, Latin America after the Third Wave, *Government and Opposition*, 42, n° 2 (2007), p. 242-257.

GUTIÉRREZ, FRANCISCO, El déficit civilizatorio de nuestro régimen político. La otra anomalía en perspectiva comparada, *Análisis Político*, 76 (2012), p. 65-82.

HAMPTON, JEAN, Democracy and the Rule of Law, in *The Rule of Law: Nomos XXXVI* (Dir. I. SHAPIRO), New York, NYU Press, 1995. p. 13-45.

HART, PAUL, Irving L. Janis’ Victims of Groupthink, *Political Psychology*, 12, n° 2 (1991).

HASCHKE, PETER, The Not-So-Peaceful Domestic Democratic Peace, papier présenté at the *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago, Printemps 2012.

HEALY, ANDREW, NEIL MALHOTRA et CECILIA HYUNJUNG, “Irrelevant Events Affect Voters’ Evaluations of Government Performance”, *PNAS*, 107, n° 29 (2010), p. 12804-12809.

HEALY, ANDREW, NEIL MALHOTRA y CECILIA HYUNJUNG, Euphoria and Retrospective Voting: The Impact of College Football Outcomes on Incumbent Reelection, *Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association 67th Annual National Conference, The Palmer House Hilton, Chicago, IL, 2 avril 2009.*

HUNTINGTON, SAMUEL, After Twenty Years: The Future of the Third Wave”, *Journal of Democracy*, 8, n° 4 (1997), p. 3-12.

HUNTINGTON, SAMUEL, Democracy's Third Wave, *Journal of Democracy*, 2, n° 2 (1991), p. 12-34.

IOANNIDIS, JOHN, Why Most Published Research Findings Are False, *PLoS Medicine*, 2, n° 8 (2005), p. e124.

IRWIN, GALEN, Compulsory Voting Legislation: Impact on Voter Turnout in the Netherlands, *Comparative Political Studies*, 7, n° 3 (1974).

JACKSON, ROBERT, ROBERT BROWN et GERALD WRIGHT, Registration, Turnout, and Electoral Representativeness of U.S. State Electorates, *American Politics Quarterly*, 26, n° 3 (1998).

KOSELLECK, REINHART, Begriffsgeschichtliche Probleme de Verfassungsgeschichtsschreibung", *Der Staat*, Beiheft, 6 (1983).

KUMLIN, STAFFAN et BO ROTHSTEIN, *Minorities and Mistrust: The Cushioning Impact of Informal Social Contacts and Political-Institutional Fairness*, Paper presented at the European Consortium for Political Research Joint Session of Workshops, Helsinki, 7-12 mai 2007.

LAMBERT, JACQUES, La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de l'Amérique latine", *RF sc. pol.*, XIII, n° 3 (1963), p. 577-600.

LANDAU, DAVID, Abusive Constitutionalism, *U. C. Davis Law Review*, 47, n° 1 (2013), p. 189-260.

LEIGHLEY, JAN et JONATHAN NAGLER, Socioeconomic Class Bias in Turnout, 1964-1988: The Voters Remain the Same, *American Political Science Review*, 86, n° 3(1992).

LIET-VEAUX, GEORGES, La «fraude à la Constitution ». Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France", *RDP* (1943), p. 116-150.

LIJPHART, AREND, Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma, *American Political Science Review*, 9, n° 1 (1997).

LINZ, JUAN, Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ?, in *The Failure of Presidential Democracy* (Dir. J. LINZ et A. VALENZUELA), vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, p. 3-87.

LINZ, JUAN, The Virtues of Parliamentarism, *Journal of Democracy*, 1, n° 4 (1990), p. 84-91.

LINZ, JUAN, The Perils of Presidentialism, *Journal of Democracy*, 1, n° 1 (1990), p. 51-69.

LIPSET, SEYMOUR, Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, 53, n° 1 (1959), p. 69-

105.

LIST, CHRISTIAN et ROBERT GOODIN, Epistemic democracy : generalizing the Condorcet Jury Theorem, *Journal of Political Philosophy*, 9, n° 3 (2001), p. 277-306.

LÓPEZ, CLAUDIA, «La refundación de la patria», de la teoría a la evidencia, in *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano* (Dir. C. LÓPEZ), Bogotá, Debate, 2010, p. 29-78.

LO VUOLO, RUBÉN, Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al « Programa Bolsa Familia » de Brasil y a la « Asignación Universal por Hijo para Protección Social » de Argentina, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Documento de Trabajo n° 76, aout 2010.

LO VUOLO, RUBÉN, A modo de presentación: los contenidos de la propuesta de ingreso ciudadano”, in *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (Dir. R. LO VUOLO et ál.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/CIEEP, 1995.

MARTIKAINEN, PEKKA, TUOMO MARTIKAINEN et HANNA WASS, The Effect of Socioeconomic Factors on Voter Turnout in Finland: A Register-Based Study of 2.9 Million Voters, *European Journal of Political Research*, 44, n° 5 (2005).

MAY, KENNETH, A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision”, *Econometrica*, 20, n° 4 (1952), p. 680-684.

METTLER, SUZANNE et JOE SOSS, The Consequences of Public Policy for Democratic Citizenship”, *Perspectives on Politics*, 2, n° 1 (2004), p. 55-73.

MODERNE, FRANCK, Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains, *Pouvoirs*, n° 98 (2001), p. 63-87.

MUNCK, GERARDO, *Interview with Adam Przeworski: Capitalism, Democracy and Science*, Nueva York, 24 février 2003.

MUNCK, GERARDO et JAY VERKUILEN, Conceptualizando y midiendo la democracia: una evaluación de índices alternativos, *Política y Gobierno*, IX, n° 2 (2002), p. 403-441.

NOEL, HANS, Ten Things Political Scientists Know that You Don't, *The Forum*, 8, n° 3 (2010), article 12.

NUPIA, OSKAR, Anti-poverty programs and Presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia, Universidad de los Andes, mars 2011.

OFFE, CLAUS et ULRICH PREUSS, Democratic institutions and moral resources, in *Political Theory Today* (Dir. D. HELD), Cambridge, Polity, 1991, p. 143-171.

O'DONNELL, GUILLERMO, Teoría democrática y política comparada, *Desarrollo Económico*, 39, n° 156 (2000).

OSUNA, NÉSTOR, La sentencia del referendo: guarda de la Constitución ante el uso instrumental de la democracia”, in *Anuario de Derecho Constitucional: análisis de jurisprudencia de la Corte Constitucional. Período 2002 y primer semestre 2003* (Dir. E. MONTEALEGRE), Bogotá, UEC, 2004, p. 21-40.

PAGE, BENJAMIN et ROBERT SHAPIRO, Effects of Public Opinion on Policy, *The American Political Science Review*, 77, n° 1 (1983), p. 175-190.

PENFOLD, MICHAEL, JAVIER CORRALES et GONZALO HERNÁNDEZ, Los invencibles: la reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina, *Revista de Ciencia Política*, 34, n° 3 (2014), p. 537-559.

PETTIT, PHILIP, Deliberative Democracy, the Discursive Dilemma and Republican Theory, in *Philosophy, Politics and Society Vol. 7, Debating Deliberative Democracy* (Dir. J. FISHKIN et P. LASLETT), Oxford, Blackwell, 2003, p. 138-162.

PRZEWORSKI, ADAM, Self-enforcing Democracy, New York University, Department of Politics, 28 juin 2005.

PRZEWORSKI, ADAM, Institutions Matter?, *Government and Opposition*, 39, n° 4 (2004), p. 527-540.

PRZEWORSKI, ADAM, Minimalist Conception of Democracy: a Defense, in *Democracy's Value*, Cambridge (Dir. I. SHAPIRO et C. HACKER-CORDON), Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, ADAM, JUAN MANUEL ORTEGA et SARA GORDON, Una defensa de la concepción minimalista de la democracia, *Revista Mexicana de Sociología*, 59, n° 3 (1997), p. 3-36.

PRZEWORSKI, ADAM *et ál.*, What Makes Democracies Endure?, *Journal of Democracy*, 7, n° 1 (1996), p. 39-55.

MANIN, BERNARD, ADAM PRZEWORSKI et SUSAN STOKES, Elections and Representation, in *Democracy, Accountability, and Representation* (Dir. A. PRZEWORSKI, S. STOKES et B. MANIN), New York, Cambridge University Press, 1999.

Q., Mr. Roosevelt's Moral Right to Become a Candidate or Reelection, *The North American Review*, 183, n° 598 (1906), p. 331-337.

RAE, DOUGLAS, Decision Rules and Individual Values in Constitutional Choice, *American Political Science Review*, 63 (1969), p. 40-56.

RAMÍREZ, GONZALO, Reformas a la Constitución de 1991 y su control de constitucionalidad: entre democracia y demagogia”, *Revista Derecho del Estado*, n° 21 (diciembre 2008), p. 145-176.

RAMÍREZ, GONZALO, El control material de las reformas constitucionales mediante acto legislativo a partir de la jurisprudencia establecida en la sentencia C-551 de 2003, *Revista Derecho del Estado*, n° 18 (juin 2006.), p. 3-32.

RAMIREZ, GONZALO et CARLOS LOPEZ, *Intervención Ciudadana de la Ley 1354 de 2009, por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional para la reforma del artículo 197 de la Constitución*. Formulée par les citoyens GONZALO RAMIREZ et CARLOS LOPEZ. Referencia: Expediente CRF-003. Bogotá, 3 decembre 2009.

RAWLINGS, LAURA et GLORIA RUBIO, Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs, *The World Bank Research Observer*, 20, n° 1 (printemps 2005), p. 29-55.

RAY, JAMES, Does Democracy Cause Peace?, *Annual Review of Political Science*, 1 (1998), p. 27-46.

RAY, JAMES, The Democratic Path to Peace, *Journal of Democracy*, 8, n° 2 (1997), p. 49-64.

RAY, JAMES, On the Level(s): Does Democracy Correlate with Peace?, présenté à Norman Thomas Lectures on Scientific Knowledge of War, Vanderbilt University, Nashville, Tennessee, 14-16 mars 1997.

RAY, JAMES, Wars Between Democracies: Rare or Non-existent?, *International Interactions*, 18, n° 3 (1993), p. 251-276.

REHFELD, ANDREW, Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy, *American Political Science Review*, 103, n° 2 (2009).

RIVERA, JOSÉ, El papel de los tribunales constitucionales en la democracia, in *La ciencia del derecho procesal constitucional* (Dir. E. FERRER et A. ZALDIVAR), t. II: Tribunales constitucionales y democracia, Mexico, UNAM/Marcial Pons, 2008, p. 827-855.

RODRÍGUEZ, CÉSAR, El impacto de la reelección sobre la política y las instituciones colombianas, *Revista Foro*, n° 56 (decembre 2005), p. 12-22.

ROTHWELL, JONATHAN, Explaining nationalist political views: The case of Donald Trump, *Draft Working Paper*, 4 septembre 2016.

SAAVEDRA, JAIME et MARIANO THOMASSI, Informality, the State and the Social Contract in Latin America: A Preliminary Exploration, *International Labour Review*, 146, n° 3-4 (2007), p. 279-309.

SARTORI, GIOVANNI, How Far Can Free Government Travel?, *Journal of Democracy*, 6, n° 3 (1995), p. 101-110.

SARTORI, GIOVANNI, Neither Presidentialism nor Parliamentarism, in *The Failure of Presidential Democracy* (Dir. J. LINZ et A. VALENZUELA), vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, p. 106-118.

SARTORI, GIOVANNI, Video-Power, *Government and Opposition*, 24, n° 1 (1989), p. 39-53.

SCHMITTER, PHILIPPE et TERRY LYNN, What Democracy Is... And Is Not, *Journal of Democracy*, 2, n° 3 (1991), p. 75-88.

SCHEDLER, ANDREAS, Elections Without Democracy: The Menu of Manipulation, *Journal of Democracy*, 13, n° 2 (2002), p. 36-50.

SCHOT, JOHAN *et ál.*, Lessons from Brexit, *Nature*, 535, n° 7613, 25 juillet 2016, p. 487-489.

SERRAFERO, MARIO, La reelección presidencial indefinida en América Latina, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54 (mai 2011), p. 225-259.

SERRAFERO, MARIO, Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual, Comunicación en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, 25 aout 2010.

SIMMONS, RANDY, If you really want to help the poor remember Milton Fredman, *PERC Report* 26, n° 3 (printemps 2008).

SMETS, KAAAT et CAROLIEN VAN HAM, The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout, *Electoral Studies*, 32, n° 2 (2013), p. 1-16.

SOMIN, ILYA, Foot Voting, Federalism, and Political Freedom, *George Mason Law & Economics Research Paper*, n° 12-68, 2012.

STEPAN, ALFRED et CINDY SKACH, Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective, in *The Failure of Presidential Democracy* (Dir. J. LINZ et A. VALENZUELA), vol. 1, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994, p. 119-136.

STOKES, SUSAN, Pathologies of Deliberation, in *Deliberative Democracy* (Dir. J. ELSTER), Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 123-139.

STURGIS, PATRICK *et ál.*, A Different Take on the Deliberative Poll: Information, Deliberation, and Attitude Constraint, *Public Opinion Quarterly*, 69 (2005).

TAKAHASHI, YURIKO, The Political Economy of Conditional Cash Transfers in Latin America, Paper prepared for delivery at the 2013 Annual Meeting of the American Political Science Association, 29 aout-1^{er} septembre 2013.

TENPAS, KATHRYN, Campaigning to Govern: Presidents Seeking Reelection, *Political Science and Politics*, 36, n° 2 (2003), p. 199-202.

TUSHNET, MARK, "Authoritarian Constitutionalism", *Cornell Law Review*, 100, n° 2 (2015), p. 391-461.

VALENZUELA, ARTURO, Régimen político y gobernabilidad : la reforma pendiente en América Latina, in *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis* (Dir. F. GONZALEZ), Fundación Carolina/Siglo XXI, 2009, Madrid.

VAN PARIJS, PHILIPPE, Ingreso básico: una simple y poderosa idea para el siglo XXI, in *Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario* (Dir. E. OLIN), Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes, 2008, p. 21-75.

PRESSE, ARTICLES DANS LES MEDIA, EDITORIAUX ET MATERIEL AUDIOVISUEL

ALCONADA, HUGO, Báez 'alquiló' los tres hoteles de los Kirchner por \$ 14,5 millones, *La Nación*, 17 decembre 2013.

ANGULO, ROBERTO, Más Familias en Acción, *Razón Pública*, 12 novembre 2012.

AQUINO, JOSE ÁNGEL, Reección presidencial consecutiva y garantías electorales, *Acento*, 22 juin 2015.

ARDILA, LAURA, Ordóñez será reelegido, pero con su prestigio mermado, *La Silla Vacía*, 27 novembre 2012.

BERNAL, CARLOS, Constitucionalismo abusivo y sustitución de la Constitución, *Ámbito Jurídico*, 14 février 2014.

BRUENIG, MATT, How Much Money Would It Take to Eliminate Poverty in America?, *The American Prospect*, 24 septembre 2013.

BRUNET, PIERRE, La démocratie, entre essence et experience. Réponse à Dominique Rousseau, www.laviedesidees.fr, 9 octobre 2008.

CAJIAO, FRANCISCO, Problemas de estética, *El Tiempo*, 23 novembre 2009.

CAMACHO, ADRIANA et DANIEL MEJIA, ¿Haciendo casas a cambio de votos?, *El Espectador*, 29 mars 2014.

CAREY, JOHN, The Americas re-elect: George Washington's ghost, *Open Democracy*, 28 juillet 2009.

CARRIÓN, FRANCISCO, Sólo uno de los seis países de la Primavera árabe es democrático, *El Mundo*, 15 mars 2016.

CLARK, JOSH, How lame is a lame-duck president?, *How Stuff Works*, 6 février 2008.

CORONELL, DANIEL, La cuota inicial de la Corte Constitucional, *Semana*, n° 1427, 5 septembre 2009.

CORONELL, DANIEL, El computador de Palacio”, *Semana*, n° 1421, 25 juillet 2009.

CORONELL, DANIEL, Hasta el cuello, *Semana*, n° 1417, 27 juin 2009.

CORTES, CARLOS, Familias en Acción: más subsidios, más votos, *La Silla Vacía*, 17 juin 2010.

CORTÉS, CARLOS, Made in USA: los asesores gringos en la campaña de Santos, *La Silla Vacía*, 8 juin 2010.

DUZAN, MARÍA JIMENA, Procuradores de bolsillo, *Semana*, n° 1406, 11 avril 2009.

ECO, UMBERTO, Il nemico della stampa, *L'espresso*, 9 juillet 2009.

EHRENFREUND, MAX et JEFF GUO, A massive new study debunks a widespread theory for Donald Trump's success, *The Washington Post*, 12 août 2016.

EL-HAGE, JAVIER et THOR HALVORSSSEN, Reeleccionismo mágico latinoamericano, *El País Internacional*, 30 janvier 2014.

EL-HAGE, JAVIER et THOR HALVORSSSEN, De George Washington a Evo Morales: el reeleccionismo en América, *El País Internacional*, 27 mai 2013.

FINNEGAN, WILLIAM, Gone South, *The New Yorker*, 3 decembre 2009.

FINNEGAN, WILLIAM, On the coup in Honduras, *The New Yorker*, 23 novembre 2009.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, El fraude electoral de la reelección inmediata, *El Tiempo*, 24 octobre 2014.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Mentiras de campaña, *El Tiempo*, 5 mars 2014.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, La trampa de la popularidad, *Semana.com*, 15 novembre 2013.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, El desastre democrático estadounidense, *Semana.com*, 28 octobre 2013.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, ¿Golpes de Estado democráticos?”, *Semana.com*, 9 juillet 2013.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Reelección segura, *Semana.com*, 15 février 2013.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, El triunfo de Chávez es (casi) seguro, *Semana.com*, 4 octobre 2012.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Uribe y el « tribunal de la opinión pública », *Semana.com*, 1 juillet 2011.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, El negacionismo embrutecedor, *Semana.com*, 13 mai 2011.

FLÓREZ, JOSÉ FERNANDO, Dos reformas constitucionales urgentes, *Semana.com*, 18 aout 2010.

FRANCO, LILIANA, Venezuela y Argentina lideran el ranking de inflación mundial, *Ámbito.com*, 7 octobre 2014.

FRIEDMAN, JEFFREY, Ignorance, Yes. Rational, No, *Cato Unbound: A Journal of Debate*, 18 octobre 2013.

GALINDO, JORGE, Lo que Trump significa realmente, *Medium*, 6 août 2016.

GARCÍA, MAURICIO et JAVIER REVELO, Reección, paz y democracia, *Razón Pública*, 9 decembre 2013.

GOLDSTEIN, REBECCA, How Philosophy Makes Progress, *The Chronicle Review*, 14 avril 2014.

HERNÁNDEZ, AMÍLKAR, El curubito de los repitentes, *El Tiempo*, 7 aout 2014.

HERNÁNDEZ, JOSÉ GREGORIO, Santos por la reelección: los peligros de un presidente-candidato, *Razón Pública*, 25 novembre 2013.

HERNÁNDEZ, MARTHA, Censura sutil a los medios en Argentina: Habla el Grupo Clarín, *Razón y Palabra*, 81, 2012.

IGLESIAS, ROBERTO, La perpetuidad en el poder, *Tiempos del Mundo*, 5 mars 2004.

JARAMILLO, JUAN FERNANDO, Reección y democracia, *Semana.com*, 8 octobre 2010.

JARAMILLO, LAURA, Uribe: El Estado de Opinión es la fase superior del Estado de Derecho, *La Silla Vacía*, 5 juin 2009.

KAGAN, ROBERT et AROOP MUKHARJI, In Colombia, democracy is stirred but not shaken, *The Washington Post*, 9 mars 2010.

LA SILLA VACÍA, Los bachilleres del Congreso, 4 aout 2014.

LA SILLA VACÍA, Un triunfo de la selección = 300 mil votos más para Santos, 11 juin 2014.

LEÓN, JUANITA, El Conpes de la mermelada, *La Silla Vacía*, 10 octobre 2013.

LEÓN, JUANITA, La corrupción: estrategia para mantener a Uribe en el poder, *La Silla Vacía*, 23 mai 2011.

- LEON, JUANITA, Pardo, el político intelectual, *La Silla Vacía*, 7 mars 2010.
- LEON, JUANITA, Manuel José Cepeda: «Yo nunca propuse que la primera reelección fuera inconstitucional», *La Silla Vacía*, 9 février 2010.
- LESSIG, LAWRENCE, We the People, and the Republic we must reclaim, *Ted Talk*, février 2013.
- LEWIN, JUAN, La denuncia uribista de la mermelada está inflada, *La Silla Vacía*, 9 février 2014.
- LEWIN, JUAN, Las fichas para la reelección del Procurador, *La Silla Vacía*, 1^{er} novembre 2012.
- LIPMAN, MASHA, Stalin Lives, *Foreign Policy*, 1^{er} mars 2013.
- MARTINEZ, ALEJANDRO, 8 puntos para entender la controversial Ley de Comunicación en Ecuador, Knight Center for Journalism in the Americas (The University of Texas at Austin), 20 juin 2013.
- MCKAY, TOM, Princeton Concludes What Kind of Government America Really Has, and It's Not a Democracy, *Policy Mic*, 16 avril 2014.
- MONTENEGRO, ARMANDO, No a la reelección, *El Espectador*, 29 mai 2011.
- MONTERO, DORA, Los « seguros » regionales para la reelección del Procurador, *La Silla Vacía*, 7 juin 2012.
- MONTERO, DORA, El Procurador ya comenzó su campaña para la reelección, *La Silla Vacía*, 20 janvier 2012.
- NOLAN, HAMILTON, Study: The U.S. Is an Oligarchy, *Gawker.com*, 15 avril 2014.
- PATIÑO, JORGE, Ulises y las sirenas constitucionales”, *Fundación Solón*, année inconnue.
- PENGELLY, MARTIN, Wall Street Journal says Egypt needs a Pinochet –can it get away with that?, *The Guardian*, 6 juillet 2013.
- REBOSSIO, ALEJANDRO, Estudios descartan el mito de que los subsidios fomentan la vagancia, *El País*, 23 mai 2014.
- REYES, PAULA, Fallo hacia la perpetuación en Ecuador, *El País Internacional*, 4 novembre 2014.
- ROUSSEAU, DOMINIQUE, Constitutionnalisme et démocratie, *La vie des idées*, 19 septembre 2008.
- RUBIO, JAIME, Tu voto no es tan racional como crees: así influyen los sesgos, *Verne*, 21 juin 2016.

SALINAS, CARLOS, El presidente Daniel Ortega consigue la reelección indefinida, *El País Internacional*, 29 janvier 2014.

SARTORI, GIOVANNI, La videopolítica, producto de la pobreza de la cultura democrática, *Proceso*, Mexico, 15 aout 1999.

SINGER, PETER, Animal Liberation, *The New York Review of Books*, 1973.

STIGLITZ, JOSEPH, Of the 1%, by the 1%, for the 1%, *Vanity Fair*, mai 2011.

SWEET, MATTHEW, Does power really corrupt?, *1843 Magazine*, juin-juillet 2016.

TAPIA, ALEJANDRO, Persuasión en riesgo: el argumento por analogía, *Blog El árbol de la retórica*, 25 juillet 2008.

THE ECONOMIST, Of oil and coconut water. Venezuela: Probably the world's worst-managed economy, 20 septembre 2014.

THE ECONOMIST, Towards the end of poverty, 1^{er} juin 2013.

THE NEW YORK TIMES, World Cup Opinions in 19 Countries: Likes, Dislikes, Predictions, 10 juin 2014.

TOMASKY, MICHAEL, A coup to celebrate, *The Daily Beast*, 5 juillet 2013.

USEEM, JERRY, Power causes brain damage, *The Atlantic*, juillet-août 2017.

UPRIMNY, RODRIGO, La del Fiscal General de la Nación, una elección bloqueada, *El Tiempo*, 5 decembre 2009.

VÁSQUEZ, MARTHA, Jurídicamente Presidencia de Ortega es inconstitucional, afirman juristas. Una «dictadura institucional», *El Nuevo Diario*, 8 novembre 2011.

YANES, JAVIER, La democracia la inventaron los animales, *El Huffington Post*, 19 juin 2015.

RAPPORTS ET ETUDES

CEPAL et OIT, Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe, n° 10, mai 2014.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE), Principales resultados de mercado laboral, juillet 2012. Resultados marco 2005.

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2017. Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom Under Pressure.*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist.*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2014. The Democratic Leadership Gap.*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2013. Democratic Breakthroughs in the Balance.*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2012. The Arab Uprisings and their Global Repercussions.*

FREEDOM HOUSE, *Freedom in the World 2011. The Authoritarian Challenge to Democracy.*

GLOBAL EXCHANGE, Análisis del programa Familias en Acción en el marco de los procesos electorales en Colombia, 14 juin 2010.

OECD, Colombia: Implementing Good Governance, *OECD Public Governance Reviews*, 2013.

OXFAM, *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica*, Rapport 178, 20 janvier 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Reconocer el pasado, construir el futuro. Informe sobre violencia contra sindicalistas y trabajadores sindicalizados 1984-2011*, Bogotá, 2011.

THE ECONOMIST, Democracy Index 2015: Democracy in an age of anxiety. A report by The Economist Intelligence Unit, 2016.

THE ECONOMIST, Democracy Index 2014: Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit, 2015.

UNION TEMPORAL THE INSTITUTE OF FISCAL STUDIES (IFS), ECONOMETRIA CONSULTORES S.A. Y SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACION (S.E.I.) S.A., Impactos de largo plazo del programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano, Informe Final, 12 juin 2012.

UNION TEMPORAL THE INSTITUTE OF FISCAL STUDIES (IFS), ECONOMETRIA CONSULTORES S.A. Y SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACION (S.E.I.) S.A., Evaluación del impacto del programa Familias en Acción, subsidios condicionados de la Red de Apoyo Social”, Informe Final, diciembre 2006.

SITES WEB

Acento: <http://acento.com.do>
Ámbito: <http://www.ambito.com>
Ámbito Jurídico: <http://www.ambitojuridico.com>
Cato Unbound: A Journal of Debate: <http://www.cato-unbound.org>
Census: <http://www.census.gov>
CIA World Factbook: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>
El Espectador: www.elespectador.com
El Nuevo Diario: <http://www.elnuevodiario.com.ni>
El Nuevo Siglo: www.elnuevosiglo.com
El País Internacional: <http://internacional.elpais.com>
El Tiempo: <http://www.eltiempo.com>
Financial Times: <http://www.ft.com>
Forbes: <http://www.forbes.com>
Freedom House: <http://freedomhouse.org>
FT Magazine: <http://www.ft.com>
Fundación Solon: <http://www.funsolon.org>
Gapminder: <http://www.gapminder.org>
Gawker: *Gawker*: <http://gawker.com>
Imprensa Viva: <http://www.imprensaviva.com>
Iureamicorum: <http://iureamicorum.blogspot.com>
Iuspoliticum: <http://iuspoliticum.blogspot.com>
Jus Politicum: <http://www.juspoliticum.com>
La Vie des Idées: www.laviedesidees.fr
Le Monde : www.lemonde.fr
L'espresso: <http://espresso.repubblica.it/>
La Silla Vacía: <http://www.lasillavacia.com>
Learn Liberty: <http://www.learnliberty.org>
National Review Online: <http://www.nationalreview.com>
OECD: <http://www.oecd.org>
PolicyMic: <http://www.policymic.com>
Portafolio: <http://www.portafolio.co>
Proceso: www.proceso.com.mx/
Project Syndicate: <http://www.project-syndicate.org>
Property and Environment Research Center: <http://perc.org>
Revista Semana: <http://www.semana.com>
Social Science Research Network (SSRN): <http://www.ssrn.com>
TED, Ideas worth spreading: <http://www.ted.com>
The American Prospect: <http://prospect.org>
The Atlantic : <https://www.theatlantic.com/>
The Economist: <http://www.economist.com>
The Spectator: <http://www.spectator.co.uk>
The Wall Street Journal: <http://europe.wsj.com>
The Wall Street Journal: <http://online.wsj.com>
The Washington Post: www.washingtonpost.com
United States Census Bureau: www.census.gov
Verne: <http://verne.elpais.com>
Vision of Earth: <http://www.visionofearth.org>
1843 Magazine: <https://www.1843magazine.com>

ARRETS DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE COLOMBIENNE

C-551 de 2003
C-971 de 2004
C-1040 de 2005
C-141 de 2010



Table des matières

<i>Index des tableaux et des graphiques</i>	11
<i>Introduction</i>	12
I. La fin de la tradition anti-réélectionniste	14
II. Effets négatifs de la réélection présidentielle immédiate	18
III. Le caractère anti-démocratique de la réélection présidentielle immédiate en Amérique Latine	29
IV. Délabrement démocratique indépendamment de la performance de l'État	32
V. Considérations épistémologiques	48
VI. Implications constitutionnelles et en matière de droit interaméricain de la réélection présidentielle immédiate	58
VII. Structure et intitulé de l'étude	63
Première Partie. Ce que la théorie dit	68
Chapitre 1. En faveur de la réélection	69
Section 1. Les pères fondateurs	72
Section 2. Evolution du débat sur la réélection présidentielle aux Etats-Unis	75
Section 3. Le « Libertador » [Libérateur] et la bipolarité des <i>caudillos</i>	77
Section 4. Juan Linz et la règle de la non-réélection comme un « défaut » du présidentielisme. 83	
Section 5. La réélection d'Álvaro Uribe : « Que le peuple décide » ?	88
Chapitre 2. Contre la réélection	96
Section 1. L'ostracisme dans la démocratie athénienne.....	97
Section 2. La RPI équivaut dans la pratique à une <i>prolongation</i> du mandat présidentiel.....	99
Section 3. L'abus du pouvoir présidentiel à des fins électorales	102
3.1. Pouvoirs et ressources politiques	104
3.2. Pouvoirs et ressources bureaucratiques	107
3.3. Pouvoirs et ressources économiques	109
3.4. Pouvoirs et ressources d'assistance.....	114
3.4.1. Le modèle d'assistance sociale latino-américain.....	116

3.4.2. Les programmes de transfert monétaire conditionnel	120
3.4.3. L'utilisation de l'assistance sociale à des fins électorales	126
3.4.3.1. « Familles en Action » et le chantage à l'électeur	128
3.4.3.2. Plus de maisons gratuites, plus de voix	133
3.5. Pouvoirs et ressources médiatiques.....	135
Section 4. Altération des relations exécutif/législatif et de la manière de gouverner.....	142
Section 5. Augmentation du déséquilibre des pouvoirs, polarisation de la scène politique et fin du principe de neutralité du chef de l'État	146
<i>Deuxième Partie. Réélection présidentielle et démocratie.....</i>	150
Chapitre 1. Le besoin de dévoiler	152
Chapitre 2. Le crédo démocratique séculier.....	157
Section 1. Objectif de la théorie démocratique contemporaine	158
Section 2. Un modèle, pas un idéal.....	162
Section 3. La Sainte Trinité démocratique	165
Section 4. Misères des majorités	169
Section 5. Excès de démocratie	180
Chapitre 3. Quelle démocratie ? Maximalisme idéaliste Vs. Minimalisme réaliste..	188
Section 1. Importance politique et sociale du réalisme démocratique	192
Section 2. Primauté d'éléments inobservables dans la théorie classique de la démocratie.....	195
Section 3. Toutes les démocraties sont « procédurales » et « élitistes »	201
Chapitre 4. Les problèmes théoriques du maximalisme démocratique.....	205
Section 1. Les droits de l'homme ne sont pas démocratiques	206
Section 2. Le problème de la rectitude des décisions politiques	209
Section 3. Les majorités ne prennent pas de meilleures décisions que les individus	212
Section 4. L'égoïsme des élus, l'irrationalité des électeurs et la propagande annulent la représentation.....	223
Section 5. La représentation démocratique est une fiction juridique	227
Section 6. La participation et la délibération n'améliorent pas le contenu des décisions politiques.....	234
Chapitre 5. Les problèmes empiriques du maximalisme démocratique.....	246
Section 1. Démocratie et développement économique	247
Section 2. Démocratie et égalité économique	253
Section 3. La valeur pacificatrice de la démocratie.....	259
Section 4. La théorie de la paix démocratique entre les États	263
Section 5. La théorie de la paix démocratique interne.....	267
Chapitre 6. La « démocratisation de la pensée »	275
Chapitre 7. Un portrait minimal mais réaliste.....	285

Chapitre 8. Incertitude du résultat électoral et alternance au pouvoir en tant qu'éléments essentiels de la procédure démocratique	293
Chapitre 9. Que faire avec la démocratie ?	296
<i>Troisième Partie. Ce que la pratique nous enseigne</i>	300
Chapitre 1. La fin de la « fin de l'histoire »	301
Chapitre 2. Inversion de la tradition anti-réélection dans le modèle présidentieliste latino-américain	315
Section 1. Pays qui permettent la réélection présidentielle immédiate	321
1.1. L'Argentine	321
1.2. La Bolivie	322
1.3. Le Brésil	323
1.4. L'Équateur	324
1.5. Le Nicaragua	325
1.6. La République dominicaine	327
1.7. Le Venezuela	329
Section 2. Pays qui permettent la réélection présidentielle alternée	330
2.1. Le Chili	330
2.2. Le Costa Rica	331
2.3. Le Salvador	332
2.4. Le Panama	332
2.5. Le Pérou	333
2.6. L'Uruguay	334
Chapitre 3. Typologie de la réélection présidentielle en Amérique Latine	334
Chapitre 4. Des coups d'État démocratiques ?	339
Section 1. L'alternance présidentielle en tant que clause constitutionnelle immuable et les limites du droit face à la politique	342
Section 2. Le paradoxe du Honduras	344
Chapitre 5. La réélection présidentielle en Colombie	351
Section 1. Évolution historique	352
Section 2. Impact de la réélection présidentielle immédiate sur l'équilibre du régime politique colombien pendant la période 2006-2010	361
Section 3. La problématique des limites à la réforme de la Constitution en Colombie	363
3.1. Fondements logiques, politiques et historiques des limites matérielles à la réforme de la Constitution	365
3.2. Limites matérielles expresses ou implicites : quel est le mieux ?	372
3.2.1. Les clauses immuables	372
3.2.2. Limites matérielles implicites de la réforme de la Constitution	375

Chapitre 6. Le piège de la popularité	386
Chapitre 7. Normalisation de la manipulation électorale : 29 réélections réussies en 22 ans.....	392
Section 1. Vingt réélections présidentielles immédiates entre 1994 et 2016.....	392
Section 2. Neuf réélections présidentielles alternées entre 1993 et 2016.....	394
<i>Conclusion : Que faire avec la réélection présidentielle immédiate ?</i>	398
<i>Bibliographie.....</i>	406
Ouvrages, livres, manuels, thèses et traités	406
Articles, chapitres dans des livres et travaux courts	418
Presse, articles dans les média, éditoriaux et matériel audiovisuel	428
Rapports et études	432
Sites web	434
Arrêts de la Cour constitutionnelle colombienne	435
<i>Table des matières.....</i>	437



Université Panthéon-Assas