

Bilan du colloque « Réformes de l'Etat. Pouvoirs, territoires, sociétés »

Le colloque « Reformas del Estado. Poderes, territorios, sociedades », s'est déroulé à La Paz du 16 au 19 juin 2009. Il a été organisé par l'Institut français d'études andines, la Coopération régionale française, l'Ambassade de France en Bolivie, et l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des caraïbes/Sciences po Paris en collaboration avec des institutions boliviennes telles que le PIEB (Programa de Investigación estratégica en Bolivia), l'Ildis, le MUSEF (Museo de Ethnographia y de Folklore) ainsi qu'avec l'Ambassade des Pays-Bas en Bolivie.

Ce colloque a réuni trois invités français (Olivier Dabène, David Recondo, Yves Surel), un invité espagnol (Manuel Alcántara), cinq invités régionaux (André-Noël Roth pour la Colombie, Jorge León, Franklin Ramírez et Iván Narváez pour l'Equateur, Reinaldo Iturriza pour le Venezuela), ainsi qu'une dizaine de participants boliviens. Le public s'est montré nombreux et régulier : plus de 150 personnes lors des séances magistrales du soir (avec ouverture d'une seconde salle équipée de vidéo), une moyenne de 80 personnes en journée avec des pics au cours de l'après-midi.

Le séminaire s'est ouvert le mardi 16 au soir sur une intervention de Manuel Alcántara, vice-recteur de l'université de Salamanque, au sujet des évolutions que traverse le recrutement des élites en Bolivie, en Equateur et au Pérou. Il apparaît entre autres, d'après les statistiques établies sur l'évolution des députés, que les changements de personnel politique sont plus importants en Bolivie qu'ailleurs, et laissent apparaître une représentation toujours plus importante de parlementaires issus des strates populaires de la société bolivienne. La présentation de Gonzalo Rojas, docteur en économie du développement (UMSA-CIDES), s'est plus précisément attachée à l'évolution de la culture politique des élites boliviennes, dans leur relation à la Révolution nationale comme à l'exercice d'un leadership qu'on peut sans peine qualifier de charismatique. La modération était assurée par Moira Zuazo (Ildis, Université de San Andrés de la Paz, Bolivie).

La journée du 17 était consacrée à la fois aux refondations constitutionnelles opérées par les divers pays de la région (modérateur : Olivier Dabène, Opalc/Sciences Po. Paris) et aux recompositions du champ du pouvoir (modérateur : Fernando Mayorga, politiste, directeur du Centre d'études supérieures de l'Université de San Simón, Cochabamba).. Les présentations se sont focalisées sur les pays ayant suivi la voie de la refondation constitutionnelle ces dernières années. Elles ont permis d'identifier des similitudes dans les processus tout autant que de fortes singularités. Ainsi, Reinaldo Iturriza (sociologue, Université Centrale du Venezuela) a insisté sur le bouleversement qu'a constitué le 27 février 1989 au Venezuela, en ce que les mobilisations qui surgirent ce jour-là contre la mise en œuvre de mesures d'ajustement structurel, connues comme le *Caracazo*, marquent la véritable émergence des revendications populaires dans le pays. Franklin Ramírez (sociologue, Flacso-Equateur) a quant à lui analysé l'ascension vertigineuse de Rafael Correa qui, sans base partisane, a su s'appuyer sur le mouvement politique Alianza País – un mouvement fondé initialement comme un appareil de mobilisation électorale, dans un appel constant au « sursaut citoyen » contre la « partidocratie » – pour réformer l'Etat et impulser de nouvelles politiques publiques. Ces interventions ont permis de replacer dans une perspective continentale les thématiques propres à la dynamique constitutionnelle bolivienne, qu'il s'agisse de la refonte de l'État ou de la reconnaissance des peuples indigènes – autant de sujets évoqués par Xavier Albó

(anthropologue, Centre de Recherche et de Promotion de la Paysannerie Bolivienne) dans sa présentation du cas bolivien.

L'après midi a permis d'explorer les conséquences de ces réorganisations étatiques en termes de pouvoir : Hervé Do Alto (Doctorant en sciences politiques, Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence) a ainsi analysé la coalition d'organisations sociales qui œuvre au sein du parti au pouvoir en Bolivie, le Mouvement vers le Socialisme (MAS), qui, tout en permettant aux mouvements sociaux de s'approprier de nouveaux espaces d'action, au sein de la sphère institutionnelle principalement, s'en remettent pourtant à la figure présidentielle incarnée par Evo Morales, dès lors qu'il s'agit de contenir les différentes tensions qui traversent le processus. Reymi Ferreira, juriste et recteur de l'Université Autonome Gabriel René Moreno de Santa Cruz, a quant à lui proposé une interprétation cyclique de l'histoire récente de la Bolivie, qui oscillerait en permanence entre libéralisme et populisme. Le dernier cycle en date, initié en 2005, serait caractérisé par la formation d'un nouvel ordre social, à la fois néo populiste, syndical et ethniciste. La recomposition de la scène politique équatorienne a été présentée par Jorge León (politiste, Université Catholique de Quito), comme une accumulation de changements sur le long terme, qui trouve à s'exprimer en vertu d'un contexte de crise, et d'un discrédit des élites politiques de la côte, en particulier à Guayaquil - deux éléments clefs qui permettent de comprendre l'ascension de Rafael Correa.

La dernière session, modérée par Godofredo Sandoval (directeur du PIEB, Bolivie), a donné lieu à un dialogue entre les deux modérateurs de la journée, qui se sont situés dans une perspective comparative incluant Bolivie, Equateur et Venezuela. Ainsi, Fernando Mayorga s'est-il attelé à l'analyse des transformations du rôle présidentiel au sein des « gauches de gouvernement » actuelles, en s'attardant particulièrement sur les ambiguïtés d'une figure présidentielle considérablement renforcée. Tout en se légitimant par un discours relatif à l'approfondissement de la démocratie (grâce à la mise en œuvre de pratiques - le référendum - ou d'institutions - les conseils communaux au Venezuela, les conseils de citoyens en Equateur - favorisant l'émergence d'une « démocratie participative »), ces leaders laissent transparaître une certaine inclination à l'autoritarisme dès lors qu'ils expriment une certaine volonté de se perpétuer au pouvoir, par le biais de tentatives de réformes constitutionnelles relatives au nombre de mandats. Olivier Dabène, pour sa part, a souligné la diversité des processus d'intégration régionale au niveau économique et politique, démontrant ainsi qu'au-delà d'une rhétorique parfois radicale, les États latino-américains faisaient généralement preuve d'un pragmatisme poussé, qui relativise grandement la pertinence du clivage droite-gauche dans le champ des relations internationales. Ainsi, le Honduras et le Nicaragua, à la fois signataires d'un Traité de Libre-échange avec les Etats-Unis, et membres de l'Alliance Bolivarienne des Peuples d'Amérique créée à l'initiative de Fidel Castro et d'Hugo Chávez, offrent une illustration pertinente de ce phénomène.

La deuxième journée (jeudi 18) a débuté par une table ronde sur les politiques de décentralisation en Bolivie et en Equateur, modérée par Rafael Archondo (Banque Mondiale). David Recondo (chercheur du CERI/Sciences Po, assistant de coopération technique au Colegio de Mexico) a présenté une réflexion sur les paradoxes de la décentralisation en Bolivie, débutée en 1994 sous impulsion néolibérale, mais reformulée et adaptée à la « matrice corporatiste » qui structurerait la société bolivienne. Ainsi, l'incorporation à la citoyenneté, permise par la Loi de Participation Populaire (1994), de larges pans de la population bolivienne jusque-là marginalisés,

s'est vue dénaturée par l'adaptation de ces dispositifs aux aspirations corporatistes des organisations (syndicats, autorités communautaires) structurant la société bolivienne avant la municipalisation du pays. Dans ce contexte, Recondo s'est interrogé quant à la réelle nouveauté qu'apporte la nouvelle constitution dans ce domaine : les futures autonomies et les dispositifs de contrôle social permettront-ils de contenir les aspirations façonnées par la « matrice corporatiste » ? Pour sa part, Jorge León a démontré que, dans le cas de l'Equateur, la décentralisation n'avait pas été influencée par la globalisation, mais que sa mise en oeuvre résultait avant tout de variables internes, parmi lesquelles la division des forces politiques régionales. Il s'est ensuite attaché à présenter la nouvelle politique territoriale de l'Equateur où régionalisation et autonomie seraient mises en oeuvre de manière complémentaire sans juxtaposition des statuts. Quant à Moira Zuazo, chercheur de l'Ildis (Institut Latino-américain de Recherches Sociales, Bolivie), elle a exposé les grandes étapes de la décentralisation en Bolivie, en démontrant par la suite les effets de ce processus dans un pays où la confiance dans les institutions locales apparaît plus consolidée que la confiance dans l'Etat central. Ainsi Zuazo a-t-elle proposé d'analyser la LPP comme le point de départ de « la seconde révolution bolivienne », en ce que celle-ci a ouvert la voie à une municipalisation du pays qui a permis aux organisations rurales de s'approprier des institutions politiques locales, et d'envisager ultérieurement de s'engager dans un processus de construction d'une hégémonie nationale cristallisée par la figure d'Evo Morales.

Le panel de l'après-midi, modéré par David Recondo, a permis d'aborder une autre facette relative aux réformes de l'Etat, attenante à la thématique de la décentralisation : la participation populaire, analysée entre autres à travers son degré d'institutionnalisation dans les différents pays de la région. Ainsi, l'intervention de Franklin Ramírez a souligné le caractère pour le moins ambigu de la « démocratisation » de l'appareil d'Etat – en d'autres termes, l'ouverture de canaux directs de participation en son sein – qui résulte en grande partie de la méfiance croissante des citoyens équatoriens à l'égard des partis politiques. En Equateur, en effet, la désertion des partis a entraîné une nouvelle manifestation de crise de l'institutionnalité, illustrée par la tendance à la baisse de la participation dans des instances telles que les conseils de participation citoyenne – à laquelle s'ajoutent les tensions croissantes entre pouvoir exécutif et organisations sociales. La présentation de Reinaldo Iturriza, relative au Venezuela, a laissé apparaître des dilemmes similaires : ainsi, dans un contexte de relations tumultueuses entre mouvement populaire et gouvernement, les conseils communaux, censés assurer l'élaboration et l'exécution de politiques publiques à un niveau local, oscillent entre un cadre de participation populaire directe et un appendice étatique servant à l'encadrement politique de la population. Carlos Hugo Molina (président du Cepad – Centre pour la Participation et le Développement Humain Durable, Bolivie) est quant à lui revenu sur la mise en place de la Loi de Participation Populaire () et son impact sur l'organisation politico-administrative du pays, en esquissant les possibles reconfigurations qui pourraient résulter du nouveau texte constitutionnel – un texte qui introduit désormais huit niveaux d'administration non hiérarchisés entre eux.

La soirée s'est terminée par un débat d'idées, modéré par Jean Vacher (directeur de la Coopération régionale française), entre le ministre bolivien des Autonomies Carlos Romero, et le juriste et ex-rédacteur des statuts d'autonomie du département de Santa Cruz, Juan Carlos Urenda (Université autonome Gabriel René Moreno, Santa Cruz), sur le

thème de la réorganisation territoriale des pouvoirs. Une présentation des enjeux politiques et régionaux des autonomies, mettant particulièrement l'accent sur les perspectives introduites par les futures « autonomies indigènes-originaires-paysannes », a été réalisée par Gonzalo Colque (économiste, Fondation Tierra). Le débat s'est déroulé dans un esprit d'ouverture entre les deux principaux participants, qui ont du reste suggéré l'idée de reproduire ce genre de démarche à Santa Cruz dans les mois prochains.

Le dernier jour (vendredi 19) s'est ouvert par un exposé d'Yves Surel, professeur de science politique à Paris-II et membre de Opalc, sur les cadres d'analyse des politiques publiques, et en particulier la remise en cause des paradigmes traditionnellement centrés sur la monopolisation du pouvoir par les Etats centraux – cadre que les évolutions récentes invalident, au profit de processus de négociation ou de conflit dont la combinaison ouvre de nouvelles possibilités d'interprétation. Cette séance, modérée par Carlos Toranzo (économiste, Ildis-UNAM), a été complétée par une présentation de Marie-Esther Lacuisse (Doctorante en sciences politiques, Opalc/Sciences Po Paris), qui a centré son analyse sur l'enjeu de la comparaison de mise en œuvre de programmes de développement alternatif de la coca au Pérou et en Bolivie, afin d'évaluer le changement politique. André-Noël Roth (politiste, Université nationale de Colombie, Bogotá), pour sa part, s'est penché sur le cas précis des politiques de santé, en insistant sur la pertinence des outils offerts par la comparaison, dans l'étude précise de la phase d'élaboration des politiques publiques. Cette matinée avait pour objectif d'introduire une perspective théorique sur l'enjeu de la comparaison en sciences politiques en s'appuyant sur différentes échelles de gouvernements et phases des politiques publiques. Les trois exposants ont insisté sur le fait que la comparaison était un outil nécessaire pour définir des spécificités.

La séance de l'après-midi, modérée par Isabella Radhuber (politiste, Université de Vienne, Autriche), a prolongé cette réflexion sur les politiques publiques dans deux domaines : l'eau, avec Franck Poupeau (IFEA, La Paz), qui a mis en évidence les contradictions de l'impératif de « décolonisation » dès lors que les actions entreprises restent dépendantes de financements extérieurs et d'une vision idéalisée de la participation communautaire qui constitue un obstacle au développement ; les hydrocarbures, avec Hugo del Granado (ingénieur chimiste, UMSA La Paz), qui a analysé les problèmes de la production du gaz en Bolivie, bilan comptable à l'appui, et Iván Narváez (juriste, Flacso Equateur), qui a proposé une vision plus ample de la transition énergétique à partir du cas équatorien, avec la récupération, dans le cadre de la nouvelle constitution, de capacités de planification et de développement durable de la part d'un Etat soucieux de diversifier les sources d'énergie.

La clôture du colloque a été réalisée par le comité organisateur et la direction scientifique de l'événement. Hervé Do Alto a insisté sur la particularité de la période pour la science politique dans la région, dans la mesure où elle remet en cause la pertinence même des objets d'étude consacrés au lendemain des transitions démocratiques, tel le phénomène d'institutionnalisation. Marie-Esther Lacuisse est revenue sur un thème transversal à bien des présentations, à savoir la difficulté à identifier clairement les ruptures des continuités dans les divers processus en cours, qui illustre la complexité de ces mêmes processus. Franck Poupeau a évoqué l'édition des actes comme la nécessité d'enquêtes internationales sur les applications des réformes de l'Etat en matière de décentralisation. et Godofredo Sandoval, quant à lui, a insisté sur

le fait que les présentations avaient relevé le poids des variables internes au pays sur les pressions extérieures dans les processus de changement et il a conclu en remerciant une dernière fois le public, les intervenants et les institutions organisatrices.

Texte rédigé par Franck Poupeau, Hervé Do Alto & Marie-Esther Lacuisse