

République Dominicaine – L’alternance politique (2020-2022)

La vie politique de la République Dominicaine, un pays caraïbe de dimension modeste (11 millions d’habitants pour 47 000 km²), a peu attiré l’attention et la bibliographie disponible est assez réduite. Ce traitement contraste avec celui accordé à des pays de la Région de dimension voisine comme Cuba, Haïti ou le Nicaragua. Le pays a connu une évolution originale et de ce fait les analystes ont des difficultés à le faire rentrer dans les « cases habituelles ». La « transition démocratique » dominicaine correspond mal aux « modèles » suivis par les autres pays. Certes la République Dominicaine partage avec les autres Républiques d’Amérique latine la faiblesse des institutions politiques et l’emprise de la corruption, mais son évolution récente est très distincte.

Sur le plan économique il en va de même : alors que la plupart des pays de la Région connaissent depuis les années 2010 des crises économiques et sociales profondes, aggravées par les effets de la pandémie de de la COVID, la République Dominicaine a maintenu une trajectoire de croissance soutenue (5,3 % sur la période 2000-2020) – à l’exception de l’année 2020, où elle enregistra un recul de 9 %, en raison de la pandémie justement -. Sur le plan social également, les indices montrent une progression, avec un indice de développement humain (IDH) de 0,756 qui la rapproche du groupe des pays de revenu moyen (PIB/tête de 7 300 dollars). Avant d’aborder l’alternance politique de l’année 2020 et d’examiner le premier bilan des deux années du gouvernement de Luis Abinader, il convient donc de rappeler à grands traits les étapes de cette évolution originaleⁱ.

1 – Une transition démocratique longue et laborieuse

L’histoire politique du pays au 20^{ème} siècle a été profondément marquée par les deux occupations nord-américaines (1916-1924 et 1965-1966) et l’imposition de la dictature tyrannique de Rafael Trujillo (jusqu’en 1961). Après l’assassinat du dictateur, une période troublée et une guerre civile, la période du gouvernement conservateur de Joaquín Balaguer, ancien associé de Trujillo, appuyé par les États-Unis, a constitué une longue parenthèse autoritaire, caractérisée par la violence politique et la fraude électorale. Cette période se prolonge presque jusqu’à la fin du siècle, avec cependant une première alternance, où le Parti Révolutionnaire Dominicain (PRD)ⁱⁱ arrive au pouvoir avec les gouvernements des présidents Antonio Guzmán et Salvador Jorge Blanco (1978-1984).

Dans cette phase de transition, deux grands partis jouent un rôle important car ils structurent l'offre politique et, dans l'ensemble, les citoyens qui n'ont pas émigré aux États-Unis adhèrent à cette démocratie balbutiante, en utilisant leur bulletin de vote pour les élections nationales (les élections locales ne les intéressent pas). À droite et au centre, le Parti Réformiste Social-Chrétien (PRSC) de Balaguer et le PRD, rassemblent les suffrages. Les partis de gauche, actifs dans la capitale seulement, ne comptent guère.

Un nouveau parti, le Parti de la Libération Dominicaine (PLD), issu d'une scission du PRD, occupe le devant de la scène à partir de 1996, après avoir formé une alliance avec Balaguer. Leonel Fernández, formé au sein de la gauche marxiste, accède alors au pouvoir et va gouverner pendant trois mandats (jusqu'en 2012). Une seule alternance a lieu avec un mandat raté du président Hipólito Mejía (PRD) de 2000 à 2004.

Fernández conduit des réformes de modernisation du pays (rationalisation administrative et grands travaux) et prolonge de ce fait l'action « réformatrice » et conservatrice de Balaguer. Au tournant du siècle, le tourisme international commence à jouer un rôle important dans une économie qui bénéficie d'importants transferts financiers venant de la diaspora et qui s'appuie sur quelques points forts (deux sites miniers importants, des exportations agricoles et des zones franches industrielles disposant d'une main-d'œuvre bon marché). À partir de 2012, Danilo Medina du même Parti, le PLD, mais appartenant à une faction rivale de celle de Fernández, gouverne pendant deux mandats selon un schéma semblable. La corruption administrative et politique, qui s'était déjà largement développée sous Fernández, prend alors une dimension encore plus importante avec une succession de scandales. En 2019 Medina, aspire à un troisième mandat mais hésite à réformer la Constitution. À défaut de pouvoir se présenter lui-même, il promeut la candidature d'un de ses ministres, Gonzalo Castillo.

2 – Les élections de l'année 2020 et l'alternance

Le programme électoral de l'année 2020 était chargé puisqu'il comportait les élections municipales en janvier et les élections générales (Présidentielle, Chambre des députés et Sénat) en mai. Ce programme est remis en cause pour deux raisons, en premier lieu en raison du fiasco des élections municipales qui doivent être annulées et en deuxième lieu en raison de l'arrivée de l'épidémie de la COVID-19. Les élections municipales, prévues initialement le dimanche 16 février, sont marquées par un fiasco technique car les machines à voter américaines, achetées juste avant les élections, pour un montant élevé, se révèlent défectueuses et le décompte électoral doit être interrompu dans la soirée. Ce raté, donne lieu à des protestations et à des accusations de fraudes de la part de l'opposition (sans qu'elles soient démontrées). Toutefois le pouvoir en place se trouve placé en position d'accusé. Des manifestations spontanées se déroulent sur la *Plaza de la Bandera* (Place du Drapeau). Dans les jours suivants elles regroupent jusqu'à 100 000 personnes et rappellent le succès des « marches » antérieures contre la corruption (*Marcha Verde*) qui avaient réuni jusqu'à un million de personnes à Santo Domingo. Finalement l'élection est repoussée au 15 mars et elle se déroule dans le calme. Avec

un taux de participation moyen de 49 % sur l'ensemble du pays, le parti d'opposition Parti Révolutionnaire Moderne (PRM), issu d'une scission du PRD en 2014, l'emporte nettement et gagne en particulier la mairie de la capitale.

Les élections générales, programmées au départ pour le 17 mai, doivent être repoussées en raison de la pandémie. Elles ont lieu finalement le 5 juillet et le taux de participation, en baisse par rapport aux consultations antérieures (45 % d'abstention), reflète certainement la situation sanitaire incertaine à cette date. A noter que le corps électoral a « grandi » de 11,3 % entre 2016 et 2020, ce qui correspond en partie à la croissance démographique mais surtout à un meilleur enregistrement des électeurs par la *Junta Central Electoral* (Commission Électorale), chargée de l'organisation des élections. À l'élection présidentielle le Parti d'opposition PRM l'emporte au premier tour avec 52,5 % des voix, ce qui évite l'organisation d'un deuxième tour, toujours traumatisant et surtout coûteux dans les pays en développement. Luis Abinader, candidat du Parti Révolutionnaire Moderne (PRM) devient président de la République à son deuxième essai (cf. tableau). Le PRM remporte également la majorité à la Chambre des Députés (91 députés sur 190 sièges) et au Sénat (17 sénateurs sur 32 sièges). Les 7 sièges de députés représentant les Dominicains à l'étranger sont tous gagnés par des candidats du PRM.

Le Parti de la Libération Dominicaine (PLD) au pouvoir depuis 2004, n'obtient que 37,5 % des voix et est sévèrement battu, en dépit de l'appui de toute la machine gouvernementale et un niveau de dépenses électorales très élevé. L'usure du pouvoir, particulièrement évidente depuis 2017, s'est ainsi concrétisée dans les urnes. Le choix de G. Castillo, ancien ministre des Travaux Publics, concerné par des affaires de corruption lors d'appels d'offres, n'a pas arrangé les affaires du PLD et la présence du troisième candidat, l'ancien président Fernández, qui se présentait sous la bannière de son nouveau parti, la Fuerza del Pueblo (FdP), créé lors d'une scission du PRD l'année précédente, a consommé la défaite. Fernández, peu populaire, n'emporte que 8,9 % des voix, ce qui constitue un échec personnel. Dans les zones rurales, la droite, avec le Parti Réformiste Social-Chrétien (PRSC), le vieux parti de Balaguer, obtient encore quelque 18 sièges de députés.

Le nouveau président, L. Abinader (né en 1967) est un homme d'affaires de Santiago de los Caballeros, la grande métropole de la région Nord. Il est engagé depuis longtemps en politique dans le PRD, puis, après la scission intervenue en 2014, dans le nouveau parti PRM. À la vice-présidence de la République est élue sur le même « ticket » Raquel Peña, également de Santiago et proche des milieux d'affaires et de l'Université Catholique. Abinader compose son cabinet avec des personnalités politiques de poids. Roberto Álvarez, un avocat spécialiste des droits de l'homme, est nommé Ministre des Relations Extérieures. Au Ministère de l'Économie est nommé le professeur Miguel Ceara qui a enseigné l'économie à la Faculté Latino-américaine de Sciences Sociales (FLACSO). Comme Procureur de la République, un poste exposé, il nomme Miriam Germán, une magistrate émérite. Dans son discours d'investiture devant le Congrès le 16 août 2020, le président Abinader annonce sa ferme volonté de lutter contre la corruption, de réformer la police nationale et affirme l'importance de la relation bilatérale avec le pays voisin, la République d'Haïti, qui partage la même île.

3 – Premier bilan du gouvernement Abinader

L'exercice du pouvoir pendant les deux années de pandémie a permis de mettre en relief les points forts de l'action de L. Abinader. Tandis que les services de santé devaient faire face au risque épidémique avec des moyens relativement limités, le gouvernement tentait de relancer la machine économique. Sur ces deux plans les résultats ont été considérés comme positifs par les observateurs au regard de la situation dans les autres pays de la Région qui se sont trouvés pris dans une spirale de contaminations, de décès et de récessions sévères. La République Dominicaine enregistrait officiellement fin juillet 2022 4 400 décès pour 628 000 contaminations. S'il est vrai que ces statistiques peuvent être considérées sous-évaluées, il n'en reste pas moins que le pays a moins souffert que d'autres. Les couvre-feux imposés par le gouvernement ont été assez bien respectés (parfois avec des interventions brutales de la police). Le pays a dû faire appel à divers fournisseurs de vaccins (États-Unis, Chine...) quand ses commandes, passées dès le début de la pandémie, n'ont pas été respectées. Par ailleurs le gouvernement a conservé et amplifié les mesures de protection sociale en étendant les bénéfices du programme *SUPÉRATE* (1 650 000 familles) et en subventionnant des produits alimentaires de base. Cependant le taux élevé de l'inflation (9 % pour l'année 2022) risque de réduire à peu de chose cette politique sociale et le gouvernement en est conscient.

Connaissant bien l'importance du tourisme pour la balance des paiements et l'emploi - les revenus du tourisme représentent 8,7 milliards de dollars l'an (chiffres de 2022) -, le président Abinader, a voulu relancer très tôt cette activité, en priorité dans la zone de Punta Cana, en encourageant les hôtels à rouvrir et en faisant la promotion de cette « destination « sûre ». Le relatif isolement de cette vaste « enclave » touristique située à l'Est du pays et les mesures sanitaires prises dans les *resorts* ont assuré le succès de cette politique. Après une année 2020 en repli avec 2, 4 millions de visiteurs seulement, soit un recul de 63 % par rapport à l'année antérieure, le secteur a enregistré un rebond en 2021 (5,5 millions de visiteurs) et en 2022 le tourisme dépasse les résultats de 2019 avec près de 7 millions de visiteurs, malgré l'absence des touristes russes, ukrainiens ou polonais... Cette politique de « la porte ouverte » qui permet de mieux faire connaître le produit touristique a des retombées favorables en termes d'image. Des plans pour développer le tourisme dans une nouvelle région, encore peu développée, la zone littorale des Caraïbes, entre Pedernales et Cabo Rojo, sont annoncés et doivent faire l'objet de lourds investissements dans les prochaines années. Mais ces projets risquent de soulever des polémiques parce qu'ils se situent à proximité immédiate de zones naturelles protégées.

La lutte contre la corruption

Pour donner suite à ses engagements le gouvernement Abinader a commencé par éliminer une vingtaine de commissions ou d'institutions paraétatiques dont la prolifération permettait d'abriter de nombreux emplois fictifs et servait les intérêts pécuniaires de fonctionnaires incompetents et indelicats. Dans l'armée une centaine de généraux et de colonels sont mis à la retraite et l'on découvre à cette occasion qu'un certain nombre de ces généraux, septuagénaires

ou octogénaires touchent de gros salaires ! L'armée dominicaine ne compte pas moins de 3 620 colonels, pour un effectif total de 59 000 membres ! De même l'organisme chargé des plantations et des usines de canne, propriétés de l'État (*Consejo Estatal del Azucar*) perd son autonomie et fusionne avec un autre organisme (*Bienes Nacionales*).

Pour la Chambre des Députés et le Sénat le niveau des rémunérations, des primes et avantages (exonérations fiscales) pose problème. Les sénateurs dominicains gagnent plus que les sénateurs américains et disposent de fonds à leur discrétion. Cependant la discussion à la Chambre et au Sénat s'enlise vite et le Président n'avance pas sur ce terrain risqué. Par ailleurs l'exécutif insiste sur le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ce qui est un progrès ; l'action de de la Procureur Miriam Germán constitue sur ce plan une garantie. Des poursuites judiciaires sont menées dans le cadre de plusieurs « opérations », fortement médiatisées. L'Opération *Anti-Pulpo* vise un réseau de corruption proche de l'ancien président Medina, puisqu'un de ses frères et sa sœur sont accusés de malversations dans différents dossiers. Par ailleurs, un dossier d'accusation est instruit contre l'ancien Procureur de la République, Jean Alain Rodríguez, soupçonné dans plusieurs affaires de pots-de-vin et de détournements de fonds publics (dans le cadre de l'Opération *Medusa*).

La question posée est celle de l'extension de ces mises en examen dans des dossiers plus anciens, comme l'affaire Odebrecht, qui, sous le gouvernement Medina, avait donné lieu à des versements de pots-de-vin de 92 millions de dollars. Cette affaire, qui avait déclenché ailleurs en Amérique des scandales et des condamnations (Brésil, Colombie, Pérou...), n'avait débouché en République Dominicaine que sur de timides inculpations et sur aucune condamnation. D'autres affaires, plus anciennes, remontant aux mandats du Président Fernández de 2004 à 2012, comme le scandale des *Tucanos* (avions de chasse achetés au Brésil), celui du blanchiment d'actifs par le sénateur de San Juan de la Maguana, Félix Bautista, jamais condamné, sont bien connues de l'opinion publique et rappelées régulièrement par des journalistes courageux comme Claudio Acosta, Juan Bolívar Díaz, Miguel Guerrero ou Nuria Piera et une analyste politique comme Rosario Espinal. Pour autant le « pacte d'impunité » continuant à lier les élites politiques du pays semble encore en vigueur. Pour l'heure le couvercle des scandales reste encore hermétiquement fermé. Sera-t-il ouvert un jour ? La situation est d'autant plus inquiétante que le pays est largement pénétré par les réseaux criminels qui profitent de sa « situation stratégique » sur les routes de tous les trafics.

En octobre 2021, la révélation que le nom de L. Abinader figure dans le dossier des *Pandora Papers* constitue une gêne pour le pouvoir. Lors de la déclaration de son patrimoine (70 millions de dollars), Abinader avait affirmé qu'il séparerait strictement la gestion de ses affaires personnelle et familiale des responsabilités de la charge présidentielle. Néanmoins le placement de certains avoirs dans des paradis fiscaux fait mauvais effet. De même, le Ministre de la Présidence, L. Macarrulla, un homme d'affaires important dans le secteur de la construction et de la promotion immobilière, doit démissionner en juillet 2022, quand sont mis en évidence de possibles conflits d'intérêt dans l'attribution des marchés publics dans les grands programmes de construction en cours à Santo Domingo. Pour le pouvoir ces mises en cause sont comme des « boomerangs » inopportuns.

Conclusions

La réussite de l’alternance vécue en 2020, dans les conditions exceptionnelles de la crise sanitaire mondiale, est une chance pour la démocratie dominicaine et les premiers résultats au niveau de la confiance citoyenne retrouvée ont été salués dans le pays et à l’étranger. L’action énergique du président Abinader a été largement reconnue. À ces titres le pays maintient sa spécificité dans le panorama politique de la Région avec une absence de polarisation idéologique et une image plutôt dynamique. Cependant, à mi-mandat, le gouvernement semble « au milieu du gué ». Il lui reste deux années pour faire valider son bilan. À cette condition, Abinader pourra espérer accéder à un deuxième mandat, ce qui est l’objectif dans tous les systèmes présidentiels de cette nature, où le délai de quatre ans est trop court pour mener une action décisive.

Il convient enfin d’observer que la République Dominicaine, qui, jusqu’à maintenant, avait plutôt bien vécu sa longue transition, est, comme les autres pays de la Région, sujette au désenchantement démocratique. Le dernier rapport du *LatinoBarómetro* montre un maintien de l’appui à la démocratie, mais à un niveau médiocre de 50 % du corps électoral (*Informe 2021*). Les partis politiques ont perdu de leur capacité à mobiliser les masses et la société civile, bien que présente et active, éprouve des difficultés pour animer la vie citoyenne. Sur ces points le chemin parcouru par la République Dominicaine rejoint le destin de nombreuses démocraties dans le monde.

ⁱ Parmi les ouvrages et références classiques sur le système politique dominicain, il convient de citer Rosario Espinal *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*, Santo Domingo, Editorial Argumento, 1994 ; Jonathan Hartlyn *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998 ; Wilfredo Lozano *Sistema de partidos y cambio democrático : aproximaciones al caso dominicano*, *América Latina Hoy*, Vol. 56, 2010, pp. 15-36 ; cf. également Alain Demas *Le processus de réforme de l’État en République Dominicaine*, OPALC, Sciences Po, Paris, 2008, <https://www.sciencespo.fr/opalc/node/859.html>

ⁱⁱ Le nom de « Révolutionnaire » ne doit pas surprendre. On trouve le mot ou l’inspiration dans les noms des principaux partis qui ont été au pouvoir dans les dernières décennies. Il fait référence aux luttes historiques, la Guerre de Restauration de la République contre l’Espagne au 19^{ème} siècle (1863-1865) et la lutte constitutionnaliste (1965) pour le retour du président Juan Bosch, chassé par un coup d’État en 1963.