

# L'éternelle actualité du populisme en Amérique latine

**Olivier Dabène**

*consultant permanent du CAPS*

*janvier 2018*

Le cycle électoral 2017-2019, avec quinze élections présidentielles<sup>1</sup>, permettra de prendre la mesure de la résilience du populisme en Amérique latine.

## LE REcul TROMPEUR DU POPULISME

L'effacement des figures populistes emblématiques des années 2000 (Chávez au Venezuela, Lula au Brésil, Uribe en Colombie, Correa en Equateur) ne doit pas induire en erreur: Certains Présidents parviennent à se perpétuer au pouvoir (Maduro au Venezuela, Morales en Bolivie, Ortega au Nicaragua) et des dirigeants populistes sont au centre du jeu politique (Fujimori au Pérou). En 2018, des candidats populistes vont occuper le devant de la scène des campagnes électorales, notamment au Mexique (Lopez Obrador) et au Brésil (Bolsonaro). Plus généralement, les conditions qui ont historiquement présidé à l'éclosion du populisme en Amérique latine n'ont pas disparu. Les déçus de la démocratie ne cessent d'augmenter depuis cinq ans, et la confiance que portent les Latino-américains à leurs institutions est faible, ce qui fait apparaître une clientèle électorale susceptible d'être attirée par les sirènes du populisme. Dans les pays où la confiance dans les institutions est traditionnellement élevée, le populisme ne prend pas racine. Cette variable explicative semble aujourd'hui bien plus robuste que la peur du libre-échange ou la faiblesse du système de partis<sup>2</sup>. Il faut donc s'attendre à voir le populisme continuer à prospérer partout dans ce continent, à l'exception de l'Uruguay et du Chili.

Comment expliquer une telle prégnance du populisme en Amérique latine ? Cette note évoque deux séries de facteurs. La première renvoie à l'histoire politique du continent ; la seconde à des variables contemporaines.

## UNE HISTOIRE MARQUÉE PAR L'EMPREINTE DU POPULISME

Le populisme « originel » latino-américain est le produit de la crise économique de 1929 et de la nécessité de gérer une « question sociale » qui avait provoqué d'importantes mobilisations dans les années 1920. Selon la formule du sociologue Alain Touraine, le populisme est alors « une tentative de contrôle antiélitiste du changement social »<sup>3</sup> qui prend différentes formes. Dans les pays les plus avancés, comme le Brésil et l'Argentine, les dirigeants populistes s'efforcent de coopter la classe ouvrière urbaine naissante par des politiques corporatistes inspirées du fascisme européen. L'*Estado Novo* de Getulio Vargas entre 1937 et 1945 au Brésil incarne la variante autoritaire de cette stratégie. En Argentine entre 1945 et 1955, Perón crée un mouvement politique et s'assure le soutien des catégories populaires jusque-là exclues de la vie politique en développant un projet de justice sociale. Les deux Présidents sont renversés par des coups d'Etat militaires, dans un contexte de crise économique. D'autres pays comme le Venezuela ou l'Equateur se sont inspirés de ces deux expériences, en les adaptant à leurs réalités nationales. Au Venezuela par exemple, le populisme (1945-1948) se préoccupe de la question agraire. Dans tous ces pays, le populisme a su mobiliser, encadrer et politiser, sur la base d'une rhétorique nationaliste et anti-oligarchique. Il a toutefois suscité une montée des attentes sans les satisfaire pleinement.

Les années 1970-1980, avant et pendant la vague de démocratisation, ont vu éclore une nouvelle génération de dirigeants que certains économistes<sup>4</sup> ont qualifié de populistes : Perón de retour d'exil (1974-1976), Allende au Chili (1970-1973), Echeverría au Mexique (1970-1976), Carlos Andres Pérez au Venezuela (1974-1978), Alan Garcia au Pérou (1985-1990) et José Sarney au Brésil (1985-1990). Le populisme est alors assimilé à la mise en œuvre de grandes politiques économiques redistributives, faisant fi des équilibres macroéconomiques et débouchant sur une inflation galopante. Dans les années 1980, les

## L'éternelle actualité du populisme en Amérique latine

premiers gouvernements issus des transitions vers la démocratie font face à la crise de la dette en laissant filer les déficits. Non contents d'annuler les effets de la redistribution, ils finissent par rogner le pouvoir d'achat des catégories sociales les plus fragiles qu'ils cherchaient à protéger.

Le populisme connaît ensuite une adaptation remarquable au virage néolibéral que connaît l'Amérique latine dans les années 1990<sup>5</sup>. Brodant sur le mécontentement suscité par les plans d'ajustement inspirés par le « consensus de Washington », les néo-populistes néolibéraux se posent en « anti-politiques » et recueillent les voix des catégories populaires déçues par la démocratie. Alberto Fujimori (1990-2000), au Pérou, en est le modèle achevé. Fujimori incarne un populisme autoritaire d'un type nouveau : à la différence de ses prédécesseurs, il fait un usage très parcimonieux de la parole, considérant que ses actes parlent d'eux-mêmes. De nombreux autres politiques l'imitent, comme le pasteur évangélique Jorge Serrano au Guatemala. Le bilan de ces expériences n'est guère reluisant. Même si ces outsiders ont rempli une authentique fonction tribunitienne, canalisant la déception des électorats populaires en se présentant comme les porte-paroles des plus modestes, ils n'ont en général guère tenu leurs promesses et ont ainsi accru davantage encore la frustration de leurs soutiens.

Au tournant du siècle, la gauche conquiert le pouvoir en Amérique latine en s'appuyant sur de nombreuses figures populistes qui tirent avantage du rejet généralisé du néolibéralisme : Chavez au Venezuela, Lula au Brésil, Kirchner en Argentine, Correa en Equateur, Morales en Bolivie. Certains, comme Chavez, Correa et Morales, profitent de l'affaiblissement des partis politiques traditionnels pour imposer un leadership personnel et créer un mouvement pour accompagner leur révolution. Tous font un usage intensif des médias, au point qu'ils ont été décrits comme des "télé-présidents". Notons que le populisme de droite recourt pendant la période aux mêmes recettes, par exemple en Colombie avec Uribe. Cette génération de populistes tranche avec les précédentes : le boom des matières premières lui donne des marges de manoeuvre fiscales exceptionnelles qui permettent de financer des programmes de lutte contre les inégalités sans compromettre les équilibres macro-économiques. Les progrès sociaux enregistrés entre 2003 et 2008 sont remarquables mais fragiles et réversibles, car l'institutionnalisation des dispositifs redistributifs demeure insuffisante.

Usée par une décennie ou plus de pouvoir, et devant faire face à un retournement de conjoncture économique, la gauche ne peut empêcher la droite de gagner des élections à partir de 2015 en Argentine, puis au Pérou et au Chili. En Argentine, la droite fait campagne en empruntant au registre populiste. Mauricio Macri, vainqueur de l'élection présidentielle, et plus encore Maria Eugenia Vidal, élue gouverneur de la province de Buenos Aires, font du porte à porte, n'hésitant pas à s'inviter chez les électeurs pour évoquer leurs problèmes. Cette façon de court-circuiter les appareils partisans constitue une réponse à la crise du lien de représentation qui fragilise la démocratie en Amérique latine depuis vingt ans.

Que nous apprend cette rapide évocation historique? Le populisme est irrémédiablement lié à la question sociale. L'ampleur des inégalités est telle en Amérique latine, que la tentation du recours opportuniste au discours anti-élite est omniprésente. L'érosion de la crédibilité des partis politiques renforce encore ce discours et fait la part belle aux personnalités dotées de charisme. Une fois au pouvoir, ces dirigeants politiques entretiennent leur clientèle électorale populaire selon des scénarios variables. En fonction des époques et des paradigmes de développement économique dominant, le populisme en Amérique latine a tour à tour été développementaliste, néolibéral et redistributif. Cet héritage historique semble renforcé par les récentes évolutions de l'opinion publique en Amérique latine.

## L'OPINION PUBLIQUE EN 2017 : CRISE DE CRÉDIBILITÉ DE LA POLITIQUE

Les soutiens à la démocratie<sup>6</sup> diminuent régulièrement depuis 2012, passant de 69% à 57,8% en 2016-2017. Le taux varie de 82,4% en Uruguay à 48,4% au Guatemala. Parallèlement, dans certains pays d'Amérique latine, la perspective d'un coup d'Etat n'effraie plus, par exemple en cas de brusque développement de la criminalité. Les partisans de la nécessité de rompre avec la démocratie représentent près de 60% de la population en Jamaïque et 55% au Pérou, pour seulement 24,4% en Uruguay. La corruption est un autre motif qui peut justifier un coup d'Etat pour 53,2% des Costariciens (pourtant traditionnellement très attachés à la démocratie). Seuls 23% des Argentins sont de cet avis.

## L'éternelle actualité du populisme en Amérique latine

Concernant le pouvoir législatif, les avis favorables à une éventuelle dissolution varient entre 37,8% au Pérou et 8,7% en Uruguay. Les pays d'Amérique latine possèdent tous un régime présidentiel qui ne prévoit pas de dissolution. Celle-ci passe donc par un coup de force semblable à celui pratiqué par Alberto Fujimori au Pérou en 1992. Les soutiens à la dissolution sont passés en moyenne en Amérique latine de 14,2% en 2010 à 20,5% en 2016/2017.

A l'égard des élections, le niveau de confiance dans les institutions a lui aussi chuté, passant de 61,2% en 2004 à 39,1% en 2016/2017. En Uruguay, la confiance atteint 73,3%, mais à l'autre extrême elle n'est que de 23,4% au Brésil. Parallèlement, le degré de confiance dans les partis politiques est en baisse, de 23,8% en 2010 à 17,5% en 2016/2017. La méfiance est particulièrement élevée au Pérou, au Chili et au Brésil avec un taux de confiance respectivement de 7,5%, 8,5% et 9%. Au Nicaragua, il atteint 35,1%. Enfin, l'identification partisane est passée de 36,2% en 2006 à 26,7% en 2016/2017. Elle varie entre 12,3% au Chili et 44,4% en Uruguay. Ces enquêtes donnent à voir une opinion publique profondément désabusée concernant la capacité des partis politiques à représenter leurs intérêts. Les piliers de la démocratie représentative (élections, partis politiques, parlement) ne sont pas crédibles, ce qui crée des conditions favorables à l'émergence d'outsiders populistes.

D'autres données concernant la perception de la corruption vont dans le même sens. Depuis une dizaine d'années, une personne sur cinq en Amérique latine se dit avoir été victime de la corruption au cours de l'année écoulée. Cette proportion est relativement stable, mais elle est suffisamment importante pour alimenter la popularité des discours démagogiques des dirigeants populistes sur ce thème classique. Il en va de même pour l'autre grand sujet de préoccupation qui est la violence et l'insécurité. En 2016/2017, 23,27% des Latino-Américains déclaraient avoir été victimes de violence, contre 18,2% en 2014. Dans ce domaine les écarts sont substantiels : 40,5% au Venezuela, 10,9% en Jamaïque. Le sentiment d'insécurité était partagé par 8,1% des Latino-américains en 2012. Il est passé à 18,1% en 2016/2017. Là encore, l'opinion publique semble mûre pour accueillir des candidats aux élections qui développent un discours sécuritaire.

L'ouverture du cycle électoral 2017-2019, permet déjà d'observer la prégnance du populisme. Ainsi, dans certains pays, les candidatures

indépendantes se multiplient, dénotant une volonté de la part des candidats de ne pas être assimilés aux partis politiques. En Colombie par exemple, une trentaine de personnalités politiques ont déclaré vouloir se présenter sur la base d'une collecte de signatures d'électeurs et non en représentation d'un parti. Le Mexique autorise aussi cette procédure pour la première fois en 2018, et plusieurs candidatures sont annoncées. Plus classiquement, la rhétorique antipolitique, très présente dans les années 1990, fait son grand retour. Elle peut alimenter un projet de droite (comme celui de Jair Bolsonaro au Brésil) comme de gauche (Lopez Obrador au Mexique). Tous vont exploiter la frustration suscitée par la lenteur de la reprise économique en 2017-2018. Le populisme devrait donc être très présent dans les campagnes des années qui viennent. Même s'il n'est pas certain que les candidats populistes l'emportent, la résilience du populisme emporte un certain nombre de conséquences en matière de politique intérieure et extérieure.

## L'IMPACT INTERNE ET INTERNATIONAL DU POPULISME

Le populisme, en premier lieu, porte atteinte à la démocratie représentative. Le lien direct du leader avec « son » peuple est souvent le produit d'une crise larvée du lien représentatif et des partis politiques, mais il en est aussi un facteur aggravant. Même dans les pays où les dirigeants populistes ont créé un parti ou un mouvement, cette institutionnalisation est fragile. La rhétorique antipolitique discrédite les organisations partisans. De plus, le populisme tend à transformer les élections en plébiscite. Cette dérive bonapartiste se double souvent de violations des constitutions qui interdisent les réélections. Pour autant, le populisme peut aussi être à l'origine de progrès en matière de démocratie délibérative. La méfiance des leaders populistes à l'égard des partis politiques qui divisent le peuple, peut les conduire à susciter la création d'assemblées locales chargées de délibérer sur des questions d'intérêt collectif. Hugo Chavez au Venezuela est allé dans ce sens avec les « Conseils communaux ».

Le populisme, en deuxième lieu, engendre souvent une crise de gouvernabilité. Les dirigeants populistes en campagne électorale font preuve de démagogie et génèrent de la colère lorsqu'ils se montrent incapables de tenir leurs promesses. La montée des attentes peut être à l'origine de coups d'Etat préventifs destinés à protéger l'ordre social.

## L'éternelle actualité du populisme en Amérique latine

Dans les années 1990, trois Présidents populistes (Collor au Brésil, Abdalá Bucaram en Equateur et Carlos Andrés Pérez au Venezuela) ont ainsi été renversés. A l'inverse, le populisme peut aussi être un dispositif efficace de résolution de crises. De fait, de nombreuses expériences ont démarré lorsqu'un dirigeant a su se montrer à la hauteur de circonstances complexes, à l'image de Perón le 17 octobre 1945 parlant à la foule sur la place de mai à Buenos Aires. Un mythe est né ce jour-là qui fait encore aujourd'hui l'objet d'un véritable culte.

Le populisme, en troisième et dernier lieu, cultive un nationalisme exacerbé qui peut conduire à des tensions internationales. L'Amérique latine est un continent qui n'a pas connu beaucoup de guerres au cours de son histoire, mais qui a souffert de très nombreux incidents frontaliers toujours susceptibles de dégénérer. Cette situation de « paix violente »<sup>7</sup> est alimentée par les dirigeants populistes qui développent un narratif unissant le peuple dans la défense de la souveraineté. Le thème de la menace extérieure est un grand classique que l'on retrouve au Venezuela de la révolution bolivarienne. Toutefois, l'argument évoqué plus haut concernant la résolution des crises s'applique aussi au plan international. La concentration du pouvoir dans les mains d'un *líder máximo* peut permettre une rapide réconciliation avec un rival. Ainsi par exemple en 2008, le bombardement colombien d'une base militaire des FARC en territoire équatorien a provoqué une crise aiguë. La tension a pourtant rapidement baissé suite à la rencontre en face à face entre les deux dirigeants populistes d'alors, Uribe (Colombie) et Correa (Equateur).

Au total, l'Amérique latine offre bien un terreau favorable au populisme, et il n'y a aucune raison de penser que ce continent parvienne à se défaire de ce style politique tant qu'il n'aura pas progressé dans la réduction des inégalités et, plus encore, dans la consolidation de ses institutions démocratiques.

### NOTES :

1 : 2017 : Equateur, Honduras et Chili ; 2018 : Costa Rica, Paraguay, Colombie, Mexique, Brésil et Venezuela ; et 2019 : Bolivie, Argentine, Guatemala, Salvador, Panama et Uruguay.

2 : David Doyle, « The legitimacy of political institutions: explaining contemporary populism in Latin America », *Comparative Political Studies* 44 (11), 2011, p.1447-1473.

3 : A. Touraine, *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*, Paris, Editions Odile Jacob, 1988, p165.

4 : R. Dornbusch & S. Edwards (dir.), *Macroeconomía del populismo en la América latina*, México, Fondo de cultura económica, 1992.

5 : K. Weyland, « Neopopulism and neoliberalism in Latin America : how much affinity ? », *Third World Quarterly*, 24(6), 2003, p.1095-1115.

6 : Source des données (qui incluent les Etats-Unis et le Canada) : LAPOP, *The political culture of democracy in the Americas*, 2016/2017. Disponible en ligne sur <https://www.vanderbilt.edu/>

7 : D. Mares, *Violent peace. Militarized interstate bargaining in Latin America*, New York, Columbia University Press, 2001.