



HAL
open science

Venezuela : dix ans de gouvernement Chávez

Julien Rebotier, Sandrine Revet

► **To cite this version:**

Julien Rebotier, Sandrine Revet. Venezuela : dix ans de gouvernement Chávez. Amérique latine: La nouvelle donne politique et économique, La Documentation Française / Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine, pp.39-51, 2009, 9782110076472. halshs-00441402

HAL Id: halshs-00441402

<https://shs.hal.science/halshs-00441402>

Submitted on 15 Dec 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Venezuela : dix ans de gouvernement Chávez

Julien Rebotier¹, Sandrine Revet²

Au Venezuela, le mois de février 2009 marque le dixième anniversaire de la prise de fonction d'Hugo Chávez, élu en décembre 1998 avec plus de 51,2 % des voix. Si l'on ajoute à cette première élection le scrutin présidentiel de 2000, qui suit l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1999, la remise en question du mandat du chef de l'État à l'occasion du référendum révocatoire de 2004, et l'élection présidentielle de 2006, Hugo Chávez s'est trouvé au centre de quatre scrutins au cours des dix dernières années.

La victoire remportée par le chef de l'État en 2004 a quelque peu calmé l'agitation politique et atténué la forte polarisation que connaissait le pays depuis la fin de l'année 2001, lors de l'adoption par décret d'une série de lois portant, entre autres, sur la propriété de la terre ou les hydrocarbures. Le virage à gauche s'est alors accentué, du moins pour ce qui est du discours, avec l'appel lancé par le président à inventer et à emprunter les voies du « socialisme du XXI^e siècle » à partir de 2005. Cet enthousiasme révolutionnaire a néanmoins été affaibli par l'échec d'une réforme constitutionnelle proposée par H. Chávez, désavouée par près de 51 % des voix lors d'un nouveau référendum organisé en décembre 2007. Ce résultat peut être expliqué par de nombreux facteurs : un taux d'abstention relativement élevé (44 %), notamment dans les rangs des partisans du gouvernement, une campagne de l'opposition particulièrement efficace, ainsi que la réticence qu'ont pu provoquer certaines propositions de réforme telles que l'affirmation du caractère socialiste de l'État ou le pouvoir donné au chef de l'État de transformer l'organisation politico-territoriale. Ce premier échec essuyé par le camp politique fort hétérogène appelé « chavisme » change sensiblement la donne dans un pays où l'appui populaire apporté à H. Chávez, bien que soutenu et assez constant, n'est pas aussi inconditionnel et aveugle que certains analystes le disent. Plus que la victoire de

1 Docteur en géographie, chercheur au CREDAL, membre des programmes METRALJEUX (gouvernance métropolitaine en Amérique latine) et ECOS-Nord.

2 Docteure en anthropologie, chargée de cours à l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL – Paris III Sorbonne Nouvelle) et chercheure associée au GSPM (EHESS).

l'opposition politique, le résultat de 2007 témoigne de l'échec du pouvoir en place à convaincre et à mobiliser son électorat sur des mesures phares pour le *proceso*, du nom donné au « processus révolutionnaire » en cours au Venezuela.

L'année 2008 a donc donné lieu à une restructuration des forces politiques soutenant le président Chávez autour du Parti socialiste unifié du Venezuela (PSUV). Les élections régionales du 23 novembre 2008 ont, en ce sens, constitué un véritable test politique. Au moment où le pouvoir chaviste marque politiquement le pas, au terme de dix ans de gouvernement et au début d'un second et dernier mandat présidentiel (en l'état actuel de la Constitution), qui prend fin en 2012, cet article apporte, selon trois axes, un regard sur la nature des transformations politiques, économiques, sociales et institutionnelles : l'analyse de l'économie de rente et de la diplomatie du pétrole ; la question sociale ; les transformations politico-institutionnelles et l'évolution des relations de pouvoir qui en découle.

1. Entre économie et politique, la place déterminante du pétrole vénézuélien

Depuis le milieu des années 1920, l'économie vénézuélienne est caractérisée par la prédominance du secteur pétrolier, bien plus important en termes de revenus qu'en nombre d'emplois : des employés non qualifiés de l'entreprise publique pétrolière PDVSA (Petróleos de Venezuela SA) au ministère de l'Énergie, le secteur emploie quelque 73 000 personnes aujourd'hui, sur une population active de plus de 12 millions de Vénézuéliens.

1.1. Économie rentière et dépendance

Les revenus du pétrole représentent environ un tiers du PIB, plus de 80 % des valeurs d'exportation, et plus de la moitié du budget national. Les autres secteurs productifs sont peu valorisés et très faiblement compétitifs à l'international, même si la part du secteur manufacturier a sensiblement augmenté depuis quatre ans et que l'industrie lourde compte pour près de 20 % de la production nationale de richesses.

Les cours élevés du pétrole, au milieu de l'année 2008, ont maintenu une pression à la hausse sur les prix à la consommation. Le pays connaît, cette même année, une

inflation régulière de plus de 20 %, et une réforme monétaire, en janvier, a lancé le bolivar fort (BF) en divisant la valeur de la monnaie par 1 000. Un contrôle des changes est en vigueur depuis février 2003. Officiellement, le taux de chômage oscille autour de 7 % en 2008, mais environ 45 % des personnes considérées comme ayant un emploi exercent une activité informelle³. La baisse relativement importante des cours du pétrole fin 2008, en lien avec la crise financière globale, devrait poser problème à moyen terme pour un pays qui, porté par l'euphorie des prix élevés du baril, n'a pas renoncé à sa politique d'emprunt.

En termes de commerce extérieur, en 2007, 62 % de la valeur des exportations étaient tirés du commerce avec les États-Unis et la Colombie (respectivement 52 % et 10 %), la Chine et l'Espagne étant deux autres clients importants. Par ailleurs, les deux principaux partenaires américains réunissent, en 2008, 41 % de la valeur totale des importations (29 % pour les États-Unis et 12 % pour la Colombie), alors que le Brésil se situe autour de 10 %⁴ et dispute la seconde place de fournisseur sud-américain à la Colombie⁵. En 1999, les États-Unis assuraient 47 % de la valeur des exportations vénézuéliennes et représentaient moins de 41 % de la valeur des importations. La même année, la Colombie assurait moins de 4 % de la valeur des exportations, et représentait près de 6 % de la valeur des importations⁶. En d'autres termes, depuis la fin des années 1990, le Venezuela a accru sa dépendance par rapport à ses principaux clients américains, avec lesquels les relations diplomatiques sont paradoxalement les plus délicates. Mais il a diversifié son éventail de fournisseurs en diminuant de plus de 25 % la part de ses achats auprès des États-Unis, le Brésil confirmant sa position de fournisseur montant. Une nouveauté : le partenariat avec la Chine devient visible dans les bilans statistiques à partir des années 2005-2006, ce pays devenant un important fournisseur du Venezuela avec près de 10 % de la valeur des importations vénézuéliennes en 2007-2008, à l'occasion d'un tournant « asiatique » et avec un bond en avant considérable des achats chinois⁷.

3 <http://www.ine.gob.ve>

4 <http://www.ine.gob.ve>

5 Mission économique française à Caracas : <http://www.missioneco.org/venezuela/>

6 <http://www.bcv.org.ve>

7 Mission économique française à Caracas : <http://www.missioneco.org/venezuela/>

Dans une perspective continentale, au regard du produit intérieur brut par habitant⁸, le Venezuela affiche plus de 5 000 dollars en 2005 et près de 5 800 dollars en 2007, derrière l'Argentine, l'Uruguay, le Mexique et le Chili pour l'Amérique latine continentale, des pays qui, cette même année, affichent respectivement près de 9 400, 7 300, 7 100 et 6 100 dollars. Quatrième PIB latino-américain, le Venezuela participe à près de 6 % à l'économie régionale en 2007.

1.2. Pétrole vénézuélien : mesurer, contrôler, anticiper

Avant que l'importance des réserves de la ceinture bitumineuse de l'Orénoque soit revue à la hausse, en 2004, les réserves vénézuéliennes confirmées de pétrole s'élevaient à environ 80 milliards de barils (7^e rang mondial). Après une production moyenne journalière de 3,2 millions de barils à la fin des années 1990, nombre d'experts et observateurs estiment la production actuelle à 2,4 millions de barils par jour⁹. Cette forte baisse est expliquée par la décision des pouvoirs publics de licencier quelque 20 000 salariés de PDVSA, dont de nombreux salariés qualifiés, après le lock-out de l'hiver 2002-2003 notamment mené à bien au prix de l'endommagement d'une partie des infrastructures de l'entreprise. L'opposition politique, relayant une partie de la société, défiait le gouvernement au moyen de l'entreprise pétrolière dont le contrôle échappait encore aux pouvoirs publics. Par ailleurs, la modification consécutive des conditions d'investissement privé a rendu plus méfiantes les majors étrangères habituées à d'autres conditions de marché, hypothéquant d'autant les capacités techniques d'exploration, de raffinage ou de maintenance de la nouvelle PDVSA.

Aux réserves pétrolières reconnues par les instances internationales, on doit ajouter les premières réserves latino-américaines de gaz (cinq fois supérieures à celles du Mexique) ainsi que, donc, les réserves de l'Orénoque (230 milliards de barils estimés) que des prix encore élevés et une technologie adéquate permettraient d'exploiter de manière rentable. Le Venezuela est le quatrième fournisseur de pétrole des États-Unis (environ 1,5 million de barils par jour) et présente l'avantage de se

8 Sur la base de dollars constants en 2000, d'après la CEPALC : <http://www.eclac.org/estadisticas/>
9 <http://www.eia.doe.gov/>

situer à trois jours de tanker de leurs côtes méridionales.

À l'échelle nationale, la captation de la rente pétrolière – qui suit la période d'internationalisation de PDVSA des années 1990 visant à privatiser l'entreprise par le biais de filiales dont le capital était basé à l'étranger – permet de mener à bien des projets sociaux de grande envergure. À l'échelle internationale, le pétrole donne la possibilité de tisser des liens avec d'autres États et de tenter d'exporter discours et « modèle » chavistes, l'accent étant mis sur la coopération Sud-Sud et sur l'intégration régionale.

Selon les chiffres officiels, au premier semestre 2008, l'Amérique latine et les Caraïbes ont reçu une moyenne de 689 000 barils par jour, correspondant à 31 % des exportations et à une augmentation de plus de 11 % par rapport à 2007 sur la même période. C'est avec les Caraïbes que la « diplomatie du pétrole » est la plus active. Cuba continue de recevoir entre 80 000 et 100 000 barils par jour avec des facilités de paiement en échange de services (médecins, instituteurs). C'est le plus gros poste dans le cadre de l'alliance Petrocaribe, qui réunit vingt pays soucieux de réaliser une intégration énergétique. Du pétrole vénézuélien est raffiné en Jamaïque, en République Dominicaine ou à Cuba. Environ 200 000 barils par jour circulent dans la région caribéenne. L'alliance Petroandes, réalisée avec la Bolivie, est essentiellement chargée d'opérations d'exploration dans le Pando et le Tarija. Un rapprochement avec Petrobras (entreprise pétrolière brésilienne) prend forme avec la construction de la raffinerie de Suape, dans le Pernambuco, pouvant traiter à terme 300 000 barils par jour. Un accord avec l'Équateur conduit à l'installation d'une raffinerie à El Aromo, sur le Pacifique, face au marché asiatique. Par ailleurs, des facilités de paiement sont aussi accordées au Paraguay ou à l'Argentine. En toile de fond de l'intégration régionale reste le grand projet de construction du gazoduc « du Sud », joignant le Venezuela au Rio de la Plata. Les 8 000 km d'installations à effectuer et les 25 milliards de dollars d'investissement nécessaires, ainsi que les difficultés techniques obligent néanmoins à considérer ce projet avec circonspection.

À l'échelle mondiale, enfin, le Venezuela veut utiliser son pétrole comme outil de promotion d'un monde multipolaire, à travers des alliances ponctuelles conclues avec la Russie ou des rapprochements avec le monde arabe. Les visites en Libye ou

en Irak motivées par la relance de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 2001 s'inscrivent dans cette ligne diplomatique, tout comme les derniers accords établis avec l'Afrique du Sud du président Thabo Mbeki, l'émergence de la Chine parmi les fournisseurs qui comptent, ou la coopération avec des municipalités (Londres), voire des quartiers (le Bronx, à New York). Même si, en terme de volume ou d'investissement, ces rapprochements ne sont pas déterminants, la somme de ces initiatives et les aspects symboliques qu'elles revêtent dans une confrontation systématique avec les États-Unis et l'ordre unipolaire que ceux-ci voulaient représenter sous George W. Bush, ne sont pas insignifiantes. Par ailleurs, Caracas accueille l'élection du président Barack Obama avec circonspection et attend d'entamer des relations avec la nouvelle administration sur la base d'un respect mutuel afin de renouer avec un dialogue pacifié. Sans pour autant faire montre de véritable enthousiasme, les deux parties y semblent pour l'instant disposées.

2. Les actions sociales du gouvernement Chávez

Les promesses électorales formulées depuis 1998 par le candidat Chávez ont engendré des attentes sociales très importantes. Le défi que doit relever le gouvernement est immense, puisqu'il s'articule autour de l'idée de l'inclusion de secteurs entiers de la population longtemps laissés aux marges de la redistribution économique, de l'accès à la citoyenneté ou de l'accès aux services de base. Ce défi de l'« inclusion » a donné naissance, depuis avril 2003, à une multitude de programmes sociaux, mis en place grâce à la rente pétrolière.

2.1. Les « missions », défi de l'inclusion et politiques d'urgence

Les « missions », dont le nombre continue de croître (vingt-cinq en 2008), sont des programmes sociaux non ciblés destinés à résoudre des problèmes divers liés à l'accès aux soins et à l'éducation, à la question environnementale ou à la citoyenneté¹⁰. Financées par le produit de la rente à travers PDVSA, sous le contrôle direct du président de la République, les missions représentaient 7 milliards de BF¹¹

10 Voir la liste des missions et de leurs prérogatives sur le site : <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/>

11 <http://venezuelareal.zoomblog.com/archivo/2007/10/22/misiones-y-consejos->

(environ 2,5 milliards d'euros) dans le budget 2008, soit une augmentation de 50 % par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, le budget total consacré à l'« investissement social » (missions et conseils communaux) représentait 45 % du budget en 2008 et devrait atteindre 48 % en 2009¹².

L'impact social des missions reste encore à ce jour sous-mesuré, malgré les efforts des agences internationales, en collaboration avec le gouvernement, pour mettre en place des mécanismes permettant de les évaluer¹³.

Ces missions posent en arrière-plan la question de leur durabilité. Programmes d'assistance d'urgence, elles ont du mal à passer au statut de politiques sociales résultant d'un projet collectif planifié. Peuvent-elles renverser l'ordre socio-politique inégalitaire qui organise la société vénézuélienne ? Malgré une volonté affichée du président Chávez de promouvoir des modèles économiques et sociaux alternatifs, les conditions structurelles de production des inégalités et les aspects fondamentaux d'un modèle de développement vulnérable car basé sur le prix du baril semblent perdurer.

2.2. Pauvreté et inégalités : au cœur des batailles de chiffres

La question de la pauvreté est, avec celle des inégalités, l'un des sujets les plus brûlants au Venezuela comme dans la plupart des autres pays d'Amérique latine. En effet, c'est sur ce terrain que les promesses du candidat puis du président Chávez ont été les plus importantes. C'est aussi à ce niveau que les politiques d'ajustement structurel des années 1980-1990 ont eu l'impact le plus fort. Mais, à l'image de bien d'autres thèmes, le sujet est devenu le centre d'une polémique entre les autorités et

comunales-tendran-.html

12 http://www.gobiernoenlinea.ve/noticias-view/ver_detalle.pag?idNoticia=84493

13 Pour une analyse détaillée des missions et de leur impact, se reporter à Yolanda d'Elia (coord.), *Las Misiones Sociales en Venezuela : una aproximación a su comprensión y análisis*, ILDIS, Caracas, 2006, 227 p. ; ainsi qu'à l'article de David Recondo « Pétrodollars et politiques sociales : les effets ambivalents de la rente sur la démocratie vénézuélienne » in Olivier Compagnon, Julien Rebotier et Sandrine Revet (dir.), *Le Venezuela du XXI^e siècle. Dix ans de gouvernement Chávez dans le regard des sciences sociales* (à paraître, 2009). Voir aussi Aponte Blank Carlos, « Evaluación de impacto y misiones sociales : Una aproximación general », *Fermentum*, Mérida, 2007, n° 48, janvier-avril, pp. 58-95.

l'opposition, les uns et les autres se basant sur des chiffres et des systèmes de mesure différents.

En 1997, 42,3 % des foyers vénézuéliens vivaient en situation de pauvreté¹⁴. Si l'on assiste à une diminution lente bien qu'irrégulière de la pauvreté dans le pays jusqu'au début des années 2000, les années 2002 et 2003 voient cette pauvreté augmenter à nouveau¹⁵, conséquence directe de la paralysie de l'économie provoquée par les événements politiques (coup d'État d'avril 2002, grèves dans le secteur pétrolier en 2002-2003). Ce n'est que par la suite que l'on constate à nouveau une tendance à la baisse, cette fois plus accentuée, puisque la proportion de foyers en situation de pauvreté passe de 49 % à 30 % entre 2002 et 2006¹⁶.

L'indicateur de développement humain du PNUD confirme aussi la tendance, passant pour le Venezuela de 0,776 en 2000 à 0,792 en 2005. Quant au coefficient de Gini, qui mesure les inégalités, il est passé de 0,498 en 1999 à 0,441 en 2006, attestant donc d'une réduction de celles-ci¹⁷. La situation générale du Venezuela en terme de développement social est ainsi bien meilleure que celle des pays andins voisins dans des domaines tels que l'éducation, la mortalité infantile, la santé ou encore l'accès à l'eau potable. En 2005, grâce à la « mission Robinson », 1,5 million de personnes ont été alphabétisées et la progression du taux d'alphabétisation, désormais supérieur à 93 %, a été saluée par l'UNESCO. Malgré tout, une partie importante de la population vit toujours en situation de grande pauvreté, en particulier dans les régions rurales et parmi les communautés indigènes.

2.3. Un programme de santé « révolutionnaire » ? La mission Barrio Adentro

La santé est l'une des priorités du président Chávez lorsqu'il arrive au pouvoir en 1998. La Constitution de 1999 fait de celle-ci un « droit social fondamental ». Dans cette perspective, l'État s'engage à créer un système national public de santé

14 Chiffres CEPAL, <http://www.eclac.org/> (annexes statistiques).

15 *Panorama social de América Latina 2007*, disponible sur : <http://www.eclac.org/> (annexes statistiques) ; dans des proportions différentes <http://www.ine.gob.ve/>

16 *Panorama social de América Latina 2007*, disponible sur : <http://www.eclac.org/> (annexes statistiques).

17 <http://www.eclac.org/> (séries statistiques).

« intersectoriel, décentralisé, et participatif ». La Constitution prévoit que l'Etat doit garantir le droit à la santé, envisagée dans sa dimension intégrale (de la prévention aux soins) et incite les citoyens à participer aux actions de promotion et de sensibilisation. Il s'agit de répondre aux défaillances du système de santé mis en place depuis 1936 et dont la Constitution de 1961 avait renforcé le caractère centralisé. Avec les programmes d'ajustements structurels des années 1990, la décentralisation avait quant à elle accru les inégalités entre les territoires et la privatisation avait conduit au renforcement des graves problèmes structurels que connaît le système de santé vénézuélien (détérioration des infrastructures hospitalières, bureaucratie excessive, pratiques clientélares et inégalités dans l'accès aux soins)¹⁸. C'est pour faire face à ces défaillances et avec l'aide de médecins cubains (dans le cadre de la coopération entre les deux pays) que le gouvernement a mis en place le plan Barrio Adentro qui s'est converti en 2003 en l'une des missions les plus célèbres aujourd'hui au Venezuela, la mission Barrio Adentro (Au cœur du quartier).

Des centres de santé de proximité (5 000 annoncés en 2004) ont été créés. Constitués d'un médecin, d'un infirmier et d'un « promoteur de santé » (un habitant de la communauté formé aux soins de base et chargé de promouvoir la santé au sein de son quartier ou de son village) ils permettent à chacun de prendre en charge environ 250 familles (ce qui fait un médecin pour environ 1 250 personnes). Ces centres sont en liaison avec des cliniques équipées de centres de diagnostic. Avec le lancement en 2005 des étapes 2 et 3 de la mission, c'est aussi le projet de réhabiliter les hôpitaux publics du pays qui est amorcé.

Le bilan général de la mission Barrio Adentro est positif en termes d'accès aux soins pour les plus démunis et de médecine de proximité. Les habitants des quartiers les plus pauvres ont désormais la possibilité de consulter un médecin sur place, sans avoir à se déplacer dans un centre de santé ou un hôpital, souvent éloignés. Pour autant, des problèmes demeurent, comme la longue attente parfois nécessaire pour être reçu dans un centre de diagnostic, ou la persistance de locaux « provisoires »

18 María T.Rincón Becerra et Isabel Rodríguez Colmenares, « Consideraciones generales sobre la Política y gestión de la Salud en Venezuela (1900-2003) », *Fermentum*, Merdida, 2004, n° 41, pp. 503-532.

accueillant un certain nombre de dispensaires¹⁹. Mais, surtout, les difficultés de coordination avec le système de santé publique (les médecins cubains, encore majoritaires, n'étant pas autorisés à assurer cette coordination²⁰) ainsi que le manque de personnel (infirmières et médecins vénézuéliens encore trop peu nombreux) témoignent de la difficulté à réformer en profondeur l'intégralité du système de santé²¹. Par ailleurs, la loi de santé prévue dans la Constitution de 1999 n'a toujours pas été votée à l'Assemblée nationale.

2.4. Le problème épineux de la sécurité

La question de la sécurité est aujourd'hui au premier rang des préoccupations des Vénézuéliens. Cet épineux problème est lui aussi devenu le terrain d'un affrontement entre l'opposition et le gouvernement. Mais on observe une augmentation des faits de violence sur les personnes, impliquant souvent les forces de police et les forces armées, et une baisse du traitement policier des délits, renforçant l'impunité.

Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), en 2000, les homicides constituaient la cinquième cause de décès dans le pays. Selon l'ONG Programme vénézuélien d'éducation et d'action pour les droits de l'homme (Provea), les chiffres officiels de la criminalité enregistrés montrent une augmentation très importante du taux des délits, jusqu'en 2004. En 1990, le taux d'homicides pour 100 000 habitants était de 13, il passe à 33 en 2000 puis à 44 en 2003. C'est en 2004 que ce taux baisse à 37 pour 100 000 habitants, taux qui se maintient en 2005. Des disparités sont évidemment notables entre les régions, l'État de Falcón étant le moins affecté (17 pour 100 000) alors que le taux d'homicides était de 88 pour 100 000 habitants à Caracas en 2005. Les hommes jeunes des secteurs les plus défavorisés sont à la fois les premiers acteurs et les premières victimes de ces violences²². Le sentiment d'inquiétude éprouvé par la population s'explique en outre par la participation des

19 Jerez Morelva Leal, « La salud revolucionaria : el caso Barrio Adentro », *Revista venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2007, vol. 13, n° 3, septembre-décembre, pp. 161-174.

20 Y. d'Elia (coord.), *Las Misiones Sociales en Venezuela...*, 2006, *op. cit.*

21 Y. d'Elia (coord.), 2006, *ibid.*

22 Provea, *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2005-2006*, 2006, 472 p.

forces de police aux violences²³, notamment les brutalités exercées sur les civils par des policiers lors des arrestations, qui expliquent également le nombre important de décès en détention²⁴. Ces préoccupations ont donné lieu à la mise en place en 2006 d'une Commission nationale de réforme policière (Conarepol). Celle-ci a publié en mai 2007 un diagnostic de la situation des différents corps de police en proposant un nouveau modèle de police unifié, dont l'action serait davantage basée sur la prévention que sur la répression²⁵. La loi de police nationale, promulguée en avril 2008, prévoit la création d'un système intégré de police nationale, ainsi que des mécanismes de contrôle et d'accompagnement des policiers.

3. Un ordre politico-institutionnel en pleine redéfinition

Le président Chávez construit sa légitimité sur la place octroyée aux secteurs les plus modestes de la population au sein de la République, en termes politiques mais aussi sociaux ou symboliques. La rhétorique de la démocratie participative et du « pouvoir pour le peuple » a mené, depuis la réforme constitutionnelle de 1999, à la révision des structures institutionnelles et de certaines pratiques de la démocratie vénézuélienne vieille de plus de soixante ans. La participation correspond au processus par lequel la société civile organisée prend une part active, consciente et entière à l'élaboration et à la prise des décisions qui l'affectent. Ce credo politique a pour objectif de bouleverser l'ordre social et politique du Venezuela.

3.1. Création et concurrence de nouvelles institutions

On assiste depuis dix ans à une transformation profonde du système national de planification. Les structures politico-territoriales existantes de la démocratie représentative sont progressivement doublées par une série de « conseils » à

23 Lors des affrontements entre polices et citoyens, 87 % des morts sont imputables à la police. En 2005-2006, 42 % de ces décès impliquent les polices régionales, 18 % les forces armées, 21 % les polices municipales et 12 % la police judiciaire (Provea, 2006).

24 *Ibid.*

25 Le rapport de la commission est consultable sur <http://www.derechos.org/ve/actualidad/coyuntura/2007/pdf/Conarepol%20recomendaciones%20finale%20s.pdf>

différentes échelles, qui constituent le système national de planification participative. Depuis l'échelle nationale, avec le Conseil fédéral de gouvernement qui coordonne la participation et préside au transfert des fonds et des compétences, jusqu'à l'échelle locale, avec la constitution des conseils locaux de planification participative (CLPP), dès 2002, et des conseils communaux à partir de 2006, c'est une nouvelle architecture institutionnelle parallèle qui s'ajoute aux institutions existantes.

Localement, les CLPP sont chargés de la formulation, du suivi, du contrôle et de l'évaluation des plans de développement municipaux et collaborent aux plans de développement urbain locaux. Ces conseils sont constitués par les représentants élus du pouvoir municipal, et en majorité par la « communauté organisée », à savoir les organisations civiles et des citoyens non élus à un poste au sein de l'appareil politique représentatif. La réforme de la loi sur le pouvoir municipal (2005) consacrant le « pouvoir populaire » et les deux réformes de la loi des CLPP (2006) accentuent cette tendance, notamment en subordonnant l'action des élus municipaux aux décisions des CLPP.

L'année 2006 est aussi celle de l'adoption de la loi sur les conseils communaux. La fonction de ces instances est d'organiser des communautés de 200 à 400 familles et de coordonner les efforts de mobilisation sur les questions de l'eau ou de régularisation du statut de la terre entre autres. Les conseils communaux sont l'objet de toujours plus de transferts financiers directs. La réforme de la configuration du pouvoir, arrêtée par l'échec de la réforme constitutionnelle de 2007, mais pas abandonnée pour autant, pose aussi comme objectif la création d'une « fédération de communes » sur la base d'un redécoupage politico-territorial centré sur les communautés et non plus sur les échelons existants (*parroquias* – découpage de municipales –, municipales, États ou régions)²⁶. Par ailleurs, outre l'objectif affiché de s'acquitter d'une dette sociale et citoyenne envers les « oubliés de la démocratie pactée »²⁷, la redéfinition de l'ordre politico-institutionnel répond à un projet politique

26 Mathieu Commet, « Une Révolution dans la Révolution ? Mobilisations collectives et démocratie participative dans les barrios de Caracas », in O. Compagnon, J. Rebotier et S. Revet (dir), *Le Venezuela du XXI^e siècle.. op.cit.*

27 La démocratie « pactée » fait référence à l'ordre politique démocratique établi après la dictature de Marcos Pérez Jiménez, qui prend fin en 1958, et qui repose sur un accord de respect et soutien mutuel entre les partis social-démocrate d'*Acción*

clair. Il s'agit aussi de s'attacher la solidarité d'une majorité de Vénézuéliens affectés par la pauvreté. La mise en place progressive de structures participatives s'accompagne d'un effacement des échelons intermédiaires représentatifs (États fédérés, et dans une certaine mesure, municipales). Cet état de fait conduit à s'interroger sur la manière dont la suppression d'institutions intermédiaires dans la gestion publique et territoriale entre l'exécutif national et l'échelon local redessine les rapports de force au sein de la société vénézuélienne.

3.2. Efficacité des nouveaux dispositifs et redistribution des rapports de force

Si l'on compte par exemple plusieurs milliers de comités de terres urbaines (CTU) quatre ans après leur création, et plusieurs dizaines de milliers de titres de propriétés distribués²⁸, on constate aussi que les CLPP, en concurrence directe avec les municipales, n'ont jamais réussi à remplir leurs objectifs. Le succès des CTU est la conséquence des mobilisations et de l'intérêt des citoyens pour la mission de régularisation du statut des terres urbaines qui leur incombait. Subordonnés dans un premier temps aux CLPP²⁹, les conseils communaux émergent en tant que cheville ouvrière du pouvoir populaire pour les politiques locales³⁰. En 2008, plusieurs dizaines de milliers de conseils communaux constitués devaient être dotés de près de 3,5 milliards de BF de fonds publics (environ 1,3 milliard d'euros). On comprend que ces dispositifs réveillent, à la différence des CLPP sans dotations, la fibre patriotique et participative³¹. Le fonds national des conseils communaux, dépendant de la présidence, est chargé de financer les projets locaux portés par les conseils communaux mais présentés par l'intermédiaire de la Commission nationale présidentielle du pouvoir populaire. Les conseils communaux restent ainsi fortement dépendants de l'exécutif national.

Democrática et démocrate-chrétien du *COPPEI*, à l'exclusion des autres forces politiques du pays (le parti de l'*URD*, un temps dans le pacte, est vite écarté). AD et *COPPEI* se sont partagé le pouvoir en alternance jusqu'à l'élection de H. Chávez en 1998.

28 Provea, *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2004-2005*, Caracas, Provea, 2005, 608 p.

29 *Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública*, Gaceta Oficial 37463, 2002.

30 *Ley de los Consejos Comunales*, 2006.

31 Provea, *Situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe anual 2006-2007*, Caracas, Provea, 2007, 418 p.

Parmi les secteurs d'opposition comme parmi les partisans du président Chávez, l'adhésion à la redéfinition de l'appareil politico-institutionnel n'est pas dépourvue de sens critique. La vision de groupes sociaux anciennement marginalisés, qui seraient aujourd'hui à la solde d'une administration centrale « assistencialiste », est loin de la réalité. Les mobilisations des secteurs populaires viennent parfois à bout des réticences des élus à donner suite aux revendications formulées par l'intermédiaire des CTU par exemple. Ailleurs, là où la mobilisation n'est pas assez forte, c'est la lourdeur bureaucratique et conservatrice qui l'emporte. Les rapports de force n'évoluent pas systématiquement en faveur du pouvoir constitué et centralisé. De par l'hétérogénéité du courant chaviste au pouvoir, le soutien populaire et massif au président reste indispensable, comme l'ont rappelé les mobilisations consécutives au coup d'État de 2002. Pour autant, ce soutien n'équivaut pas à un « suivisme » aveugle. Une simple observation locale du processus ne peut que souligner cet état de fait, et la défaite essuyée par H. Chávez au référendum de décembre 2007 le confirme à l'échelle nationale.

Enfin, l'efficacité en termes de gestion publique ou d'émancipation politique de ces structures participatives doit être nuancée. Plus que sur des bases idéologiques, la participation se construit sur des logiques pragmatiques. Les réticences dont font montre la plupart des élus, toutes appartenances politiques confondues, pour partager le pouvoir local avec des conseils participatifs institutionnalisés et constitués par les « communautés organisées », explique en partie ce bilan. De même, des mobilisations parfois trop faibles des « communautés » au sein des dispositifs participatifs entraînent un rapport de force défavorable face aux pouvoirs constitués.

Les nouveaux dispositifs participatifs constituent bien une forme de contre-pouvoir ascendant³². Mais le risque est que l'autonomie des mobilisations se réduise ou se dilue dans une dérive centralisatrice³³. Les transformations des pratiques du pouvoir, en cours depuis dix ans au Venezuela, s'inscrivent dans cette tension. Face aux

32 Steve Ellner et Miguel Tinker Salas (Coord.), « *Venezuela, Hugo Chávez and the Decline of an "Exceptional Democracy"* », Rowman and Littlefield, 220 p.

33 Andrés Antillano, « La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares : la experiencia de los comités de tierras urbanas », *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 2005, vol. 11, 3, pp. 205-218.

attentes générées, les nouveaux dispositifs restent en mal d'une efficacité capable de bouleverser fondamentalement l'ordre hérité.

4. Conclusion

Les politiques mises en œuvre par le président Chávez depuis son accession au pouvoir reflètent des tensions multiples. Tension entre le monde militaire et celui des civils, tensions entre les revendications des mouvements sociaux et les impératifs de gouvernement, tensions entre participation et assistance, entre centralisme et horizontalité³⁴, tensions raciales et sociales, enfin, réactivées par la présence de H. Chávez au pouvoir qui a permis l'irruption des pauvres et des « oubliés » sur la scène politique. Une de ces tensions, probablement l'une des plus fortes au point qu'elle devient, après dix ans de gouvernement, un véritable paradoxe, a trait au fait que l'action du gouvernement s'inscrit au sein d'un État dont les institutions sont à la fois la force et les faiblesses, et qu'il entend travailler en contournant ces institutions par la création de mécanismes et d'instances *ad hoc*, parallèles aux formes instituées de gouvernement. Les missions sont l'illustration la plus évidente de ce mode de gouvernement. Dès lors, la question à laquelle le gouvernement doit répondre concerne la nature des modes de gouvernement qu'il cherche à mettre en place. Les mécanismes actuels de la « participation », qui fonctionnent de façon parallèle à l'État, ne sont-ils pas en train d'affaiblir le fonctionnement même de la puissance publique ?

Une autre tension cruciale concerne le modèle économique. Car si le président Chávez défend, au niveau national et régional, un modèle économique alternatif aux standards mondiaux de l'économie de marché, il peut le faire uniquement parce qu'il s'appuie sur sa position sur le marché mondial de l'énergie, s'inscrivant par là-même totalement dans un modèle économique qu'il prétend combattre.

Ces paradoxes interrogent fortement la nature des transformations à l'œuvre aujourd'hui dans le pays, posant dans leur sillage la question de la teneur de la

34 Maingon Thais, « Caracterización de las estrategias de la lucha contra la pobreza Venezuela 1999-2005 », *Fermentum*, Mérida, 2005, n° 45, janvier-avril, pp. 57-99.

rupture annoncée et de la durabilité des processus en cours. Ces questions se posent de façon d'autant plus aiguë que le « processus » vénézuélien se déroule dans un contexte international au sein duquel les grands paradigmes de développement, les questions énergétiques ou les problèmes environnementaux sont fortement bousculés par une série de crises et d'inquiétudes mondialement partagées.

<N1>

Publications des auteurs

Julien Rebotier : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/>

Sandrine Revet : <http://sandrinerevet.blogspot.com/>

<NP>