

# Equateur

## Refonte du régime politique et remaniements institutionnels

---

*Etude au profit de la DAS*

### **Synthèse du rapport final**

Rédacteurs : Olivier Dabène, Marie-Esther Lacuisse

Novembre 2011

Depuis l'installation de la démocratie en 1979, l'Equateur a connu des crises politiques à répétition. Les divisions géographiques du pays (entre les zones de montagne, le littoral et l'Amazonie) recourent les clivages politiques, ce qui ne facilite guère la construction de l'intérêt général.

A la fin des années 90, l'instabilité politique est aggravée par une crise économique qui suscite de nombreuses protestations sociales et conduit le pays à l'adoption de politiques d'ajustement et à la dollarisation. Une nouvelle constitution est adoptée en 1998.

En 2002, l'ex général Lucio Gutierrez remporte l'élection présidentielle avec l'appui du mouvement politique indigène « Pachakutik ». Cet ancien militaire n'est issu d'aucune force politique traditionnelle. Originaire d'une province de la partie amazonienne du pays, il est l'auteur du coup d'Etat contre le président Jamil Mahuad de janvier 2000. Il remporte les élections sur la base d'un programme réformiste qui vise à rétablir le bon fonctionnement des institutions, mais dépourvu d'appuis régionaux, il ne parvient pas à remporter une majorité au Congrès. Il est renversé le 15 avril 2005. Le président intérimaire, Alfredo Palacio (avril 2005-janvier 2007), cherche en vain à mettre en place une Assemblée constituante afin de modifier le système politique.

Elu le 26 novembre 2006, Rafael Correa lance en 2007 une « révolution citoyenne » qui a eu pour principal effet d'apporter de la stabilité politique au pays. Cette stabilisation doit cependant plus aux qualités personnelles du chef de l'Etat qu'à la refonte des institutions.

Les changements en cours se donnent principalement à voir dans trois domaines : le vie politique et les institutions, les politiques publiques et la politique internationale.

### **La redéfinition des pouvoirs et le renouvellement des élites**

Dès son arrivée au pouvoir, Rafael Correa se propose de réformer les institutions afin de mettre un terme à l'instabilité politique du pays, qu'il attribue à la main mise des partis politiques traditionnels sur la vie politique (*partidocracia*). Il ne présente aucun candidat aux élections législatives qui suivent, afin de donner crédit à ses critiques des partis, et préfère faire approuver par référendum la convocation d'une assemblée constituante, que son parti domine largement.

Une constitution est adoptée en 2008, complétée par diverses lois et un référendum le 7 mai 2011 sur l'organisation de la justice. La nouvelle constitution poursuit trois objectifs

majeurs : rétablir l'équilibre des pouvoirs avec la création notamment d'un cinquième pouvoir, le Conseil de la participation citoyenne et du contrôle social (CPCCS); la construction d'un Etat Plurinational ; et la réactivation d'un projet national.

Les relations entre l'exécutif et le législatif sont mieux équilibrées, la constitution prévoyant la possibilité d'une dissolution de l'Assemblée accompagnée de la remise en jeu du mandat présidentiel. Le président se voit toutefois attribuer le monopole de l'initiative des projets de loi. Au nom de sa révolution citoyenne, la constitution soumet par ailleurs les instances juridiques au contrôle du CPCCS. Enfin, au plan électoral, la constitution rétablit les députés élus dans le cadre d'une circonscription nationale (16 sur un total de 124), afin d'affaiblir le localisme.

La réforme de la constitution permet à R. Correa d'asseoir sa popularité, ce qui se traduit par une série impressionnante de victoires électorales. Le référendum pour la convocation d'une Assemblée constituante le 15 avril 2007 est gagné avec plus de 81% des voix. Le parti du président, *Alianza País* (AP), remporte 80 des 130 sièges à l'Assemblée constituante le 30 septembre 2007, et la nouvelle constitution est approuvée le 27 septembre 2008 par référendum par 63% des électeurs. Le 26 avril 2009, R. Correa est facilement réélu dès le premier tour. Cette domination politique s'accompagne d'un relatif affaiblissement des traditionnels clivages régionaux, car AP bénéficie de soutiens importants dans tout le pays.

Certes, les réformes politiques ne sont pas seules responsables de l'exceptionnelle popularité du président. Elle s'explique aussi par le bon accueil réservé à sa lutte contre les partis et leurs soutiens (notamment les médias). R. Correa est aussi servi par une très bonne conjoncture économique (flambée des cours du pétrole), et par sa réaction très ferme à l'incursion militaire colombienne en territoire équatorien en 2008.

### **Les mutations de l'action publique**

Motivé par l'ambition d'offrir aux citoyens de meilleures conditions de vie (le « bien vivre » est une composante essentielle de la révolution citoyenne), le président entreprend une rationalisation des institutions de l'Etat et recourt à la planification.

R. Correa supprime ou réforme 119 agences de l'Etat et crée sept ministères coordinateurs (stratégie, politique économique, développement social, production, sécurité interne et externe, politique, patrimoine naturel et culturel). Il entame aussi une

déconcentration de l'action publique, afin de fournir des services publics de qualité à toutes les échelles.

Par ailleurs, R. Correa réhabilite les thèses « développementalistes » élaborées par la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) dans les années 1950 et 1960 et confère un rôle primordial au Secrétariat National de la Planification et du développement (SENPLADES). La planification est une tradition en Equateur, mais elle avait été quelque peu abandonnée par les prédécesseurs de Correa. Le SENPLADES a vocation à doter le projet politique de cohérence en matière de politique publique. Par le biais des sous-secrétariats (planification nationale, territoriale et politiques publiques ; investissement public...), le SENPLADES contrôle la formulation des politiques publiques. Il joue aussi un rôle important lors de la préparation du budget, orientant les investissements publics, tout particulièrement vers les infrastructures, la recherche ou les industries naissantes.

Fort de ces instruments, R. Correa met la priorité sur l'action publique dans le domaine des énergies, de l'éducation et de la défense.

Le gouvernement encourage notamment le développement d'énergies alternatives (gaz et hydro-électricité) au pétrole, il crée le premier ministère de la recherche scientifique et augmente fortement le budget de l'éducation, et attribue aux forces armées de nouvelles fonctions dans le domaine de la sécurité civile.

### **La politique internationale**

Le président Correa a fait de la politique internationale un instrument au service du « bien vivre ». La constitution de 2008, possède un titre VIII portant sur les « Relations internationales » qui stipule que les « relations internationales de l'Equateur avec la communauté internationale répondront aux intérêts du peuple équatorien » (article 416). Un exemple précis est abordé par l'article 421 qui porte sur les accords commerciaux et qui stipule qu'ils ne devront pas affecter « de façon directe ou indirecte le droit à la santé, l'accès aux médicaments, services ou progrès scientifiques et techniques ».<sup>1</sup>

On les retrouve aussi dans les documents servant de feuille de route à l'action gouvernementale. Le Plan national pour le bien vivre, comprend une stratégie d' « insertion stratégique dans le monde et d'intégration latino-américaine », qui pose

---

<sup>1</sup> Il y a là une référence claire aux clauses de propriété intellectuelle des accords de libre-échange.

clairement que « l'objectif fondamental de la politique extérieure équatorienne consiste à renforcer le développement endogène du pays ». Afin de réduire la dépendance, la stratégie consiste à développer des communautés d'intérêts sud-sud, en commençant par un renforcement du régionalisme latino-américain.

Plus que pour d'autres secteurs des politiques publiques, l'action extérieure de l'Équateur porte la marque du présidentialisme, ce qui la rend quelque peu dépendante d'éventuelles sautes d'humeur du président. Elle est néanmoins aussi le produit d'une planification participative pilotée par le SENPLADES.

L'Équateur a longtemps entretenu des relations conflictuelles avec le Pérou, en raison d'un différend territorial datant du XIX<sup>ème</sup> siècle. Correa a scellé la réconciliation entre les deux pays qui emporte comme conséquence un renoncement de l'Équateur à ses prétentions sur une vaste zone amazonienne. Les relations ont aussi été tendues avec la Colombie, qui n'a pas hésité en 2008 à bombarder un camp de la guérilla des FARC situé en territoire équatorien. Ce différend est aussi surmonté.

La principale initiative de Correa en matière d'action extérieure a été de proposer de renoncer à exploiter des gisements de pétrole situés dans une zone sensible d'un point de vue écologique, en invitant la communauté internationale à alimenter un fond de compensation. A ce jour, le projet est en mauvaise voie, en grande partie en raison des maladresses commises par le président, notamment vis-à-vis des États-Unis (non renouvellement du prêt de la base militaire de Manta en 2009, expulsion de l'ambassadrice en 2011).

Au total, il apparaît clairement que R. Correa a mis fin à une séquence historique d'instabilité politique, en installant son parti au centre du jeu politique et en affaiblissant considérablement l'opposition. Le nouveau régime est toutefois dépendant de la figure charismatique du président, car l'action du gouvernement demeure fragile et dépendante de la rente pétrolière.