

Venezuela

Capitale : Caracas
(dans le district fédéral)

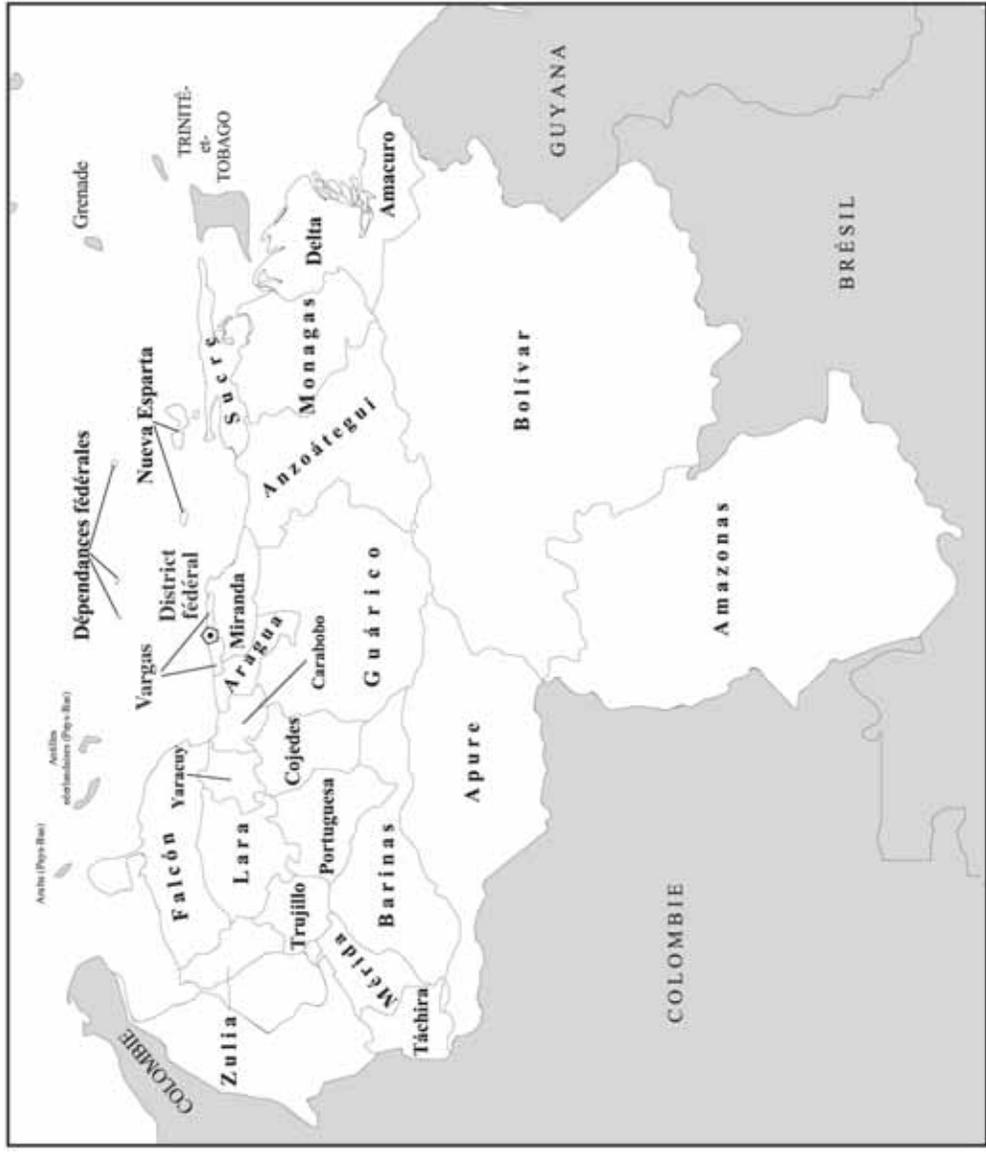
Population : 25,5 millions
(est. 2003)



Les frontières et les noms de lieux
sont présentés à titre indicatif,
et ne font l'objet d'aucune
attestation officielle.



Source : CIA World Factbook, ERSI Ltd;
Data: Atlas of the World;
Grand Atlas de la France et du Monde



Venezuela

(République bolivarienne du Venezuela)

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

I HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

La République du Venezuela est située dans la partie la plus septentrionale de l'Amérique du Sud. Avec une superficie de 912 050 kilomètres carrés et une population d'un peu plus de 25 millions d'habitants, le Venezuela est le septième pays en importance d'Amérique latine. Son territoire se partage en 23 états, un district de la capitale couvrant une partie de Caracas, et des dépendances fédérales comprenant certaines îles de la mer des Caraïbes. Son économie a été profondément influencée par la présence de gisements de pétrole¹.

En 1777, après trois siècles de colonisation espagnole, les sept provinces, dont les territoires correspondent à celui du Venezuela d'aujourd'hui, ont été regroupées au sein d'une entité dite « Capitainerie générale du Venezuela » (*Capitanía General de Venezuela*). En avril 1810, ces provinces, et d'abord celle de Caracas, proclamèrent tour à tour leur indépendance vis-à-vis de l'Espagne, chacune adoptant sa propre constitution. Le Venezuela est ainsi devenu le premier pays d'Amérique latine à se séparer de la Couronne espagnole. En 1810,

¹ En 1928, le Venezuela était le plus important exportateur de pétrole au monde. Il a joué un rôle important dans la création, en 1960, de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP). En 1975, l'industrie pétrolière a été nationalisée.

leurs représentants élus se rassemblèrent au sein du premier Congrès général des provinces du Venezuela. Le 21 décembre 1811, ce Congrès adopta la première constitution d'un pays indépendant d'Amérique latine : la Constitution fédérale des états du Venezuela.

L'élaboration de cette Constitution a été directement influencée par les principes sur lesquels reposaient les constitutions issues de la guerre de l'Indépendance américaine et de la Révolution française. Bien que la démocratie n'ait été mise en place que plusieurs années plus tard, on retrouve dans la Constitution vénézuélienne de 1811 tous les principes du droit constitutionnel moderne : la souveraineté de l'État et le républicanisme; la suprématie de la Constitution en tant que manifestation de la volonté du peuple; la séparation organique des pouvoirs; la répartition territoriale des pouvoirs; la déclaration des droits du pays et des citoyens; et, enfin, le contrôle constitutionnel destiné à garantir la suprématie constitutionnelle.

La Constitution de 1811 reposait sur une forme fédérale de gouvernement. Ainsi, après les États-Unis, le Venezuela a été le deuxième pays à souscrire au principe du fédéralisme. À n'en pas douter, l'adoption d'un régime fédéral a été influencée par l'expérience constitutionnelle des États-Unis, dont le Venezuela partageait certaines caractéristiques territoriales. Il comptait notamment sept provinces isolées les unes des autres sur le territoire de l'ancienne Capitainerie générale du Venezuela, chacune ayant sa propre configuration politique et sociale.

Le régime constitutionnel fédéral a permis de mettre en place un État indépendant capable d'unir ce qui n'avait jamais été uni auparavant. C'est pourquoi le fédéralisme constitue une dimension importante du droit constitutionnel vénézuélien; les débats opposant centralistes et fédéralistes ont marqué toutes les étapes de l'histoire du pays. Le libérateur, Simón Bolívar, estimait d'ailleurs que l'effondrement de la première République, en 1812, était attribuable à la nature fédérale du régime gouvernemental qui fut à l'origine d'une guerre d'indépendance de plus de dix ans. Sous l'influence de Bolívar, le centralisme a présidé à la réorganisation constitutionnelle du Venezuela en 1819, puis à la désagrégation du pays en tant qu'État, et à son intégration à la République de Colombie en 1821.

Ce sont surtout les forces centrifuges émanant des provinces vénézuéliennes qui ont contribué à faire échouer le projet dit de « *Gran Colombia* »; elles ont également favorisé le rétablissement du Venezuela en 1830, lequel se dota alors d'un régime qui, bien que centralisé, n'en demeurait pas moins fédéral. Les premiers conflits entre la région centrale et les forces provinciales sont apparus en 1830, et ont pris fin au terme d'une guerre de cinq ans (1858–1863), dite « Guerre

fédérale ». Le triomphe des forces fédérales a entraîné la création des États-Unis du Venezuela (1864). Depuis, le Venezuela a toujours eu un régime fédéral.

Au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle, le pays a été dévasté par la guerre civile. Même après une révolution, le régime fédéral a été maintenu, mais sa portée a été limitée par les éléments centralisateurs qui ont toujours été présents dans l'histoire du régime. Au cours des premières décennies du XX^e siècle, un centralisme fort (militaire, administratif, fiscal et législatif) s'est perpétué sous le régime autoritaire de Juan Vicente Gómez, qui a pris fin en 1935. Bien que la structure fédérale du gouvernement ait été préservée, il ne restait alors presque rien de la répartition territoriale des pouvoirs et de l'autonomie des unités constituantes.

C'est dans les années 30 que fut amorcé le processus de démocratisation du pays. Ce processus fut interrompu, toutefois, par la révolution d'octobre 1945 suivie du régime militaire (1948–1958) de Marcos Pérez Jiménez qui, en 1958, fut renversé par d'autres officiers. Cette nouvelle junte militaire ouvrit à nouveau la voie à la démocratie. Lors des élections tenues en 1959, Rómulo Betancourt fut élu président, et le demeura jusqu'en 1964. La Constitution de 1961 conférait au gouvernement démocratique une forme fédérale, mais les pouvoirs étaient très centralisés. Un processus de décentralisation politique amorcé en 1989 a permis le transfert de certaines compétences et de certains pouvoirs du gouvernement national vers les états. Au cours de cette même année, les gouverneurs des états ont été élus au suffrage universel, direct et secret, et la vie politique régionale a commencé à jouer un rôle important au sein du pays. C'était la première fois depuis le XIX^e siècle que des gouverneurs étaient élus.

Pour dénouer une crise paralysant le régime des partis, un processus centré sur une Assemblée constituante a été enclenché en 1999, ce qui a provoqué des changements importants au sein de la classe politique partout au pays. L'Assemblée constituante était l'instrument que le président nouvellement élu (1998), Hugo Chávez Frías – un ancien lieutenant-colonel qui, en 1992, avait tenté de s'emparer du pouvoir à la faveur d'un coup d'État – entendait utiliser pour susciter une prise de contrôle de toutes les instances gouvernementales. L'Assemblée était composée de 131 membres élus en juillet 1999, dont 125 étaient des partisans inconditionnels du président. Au cours des six mois de délibération de l'Assemblée, seules quelques voix dissidentes se sont fait entendre. Bref, les forces d'opposition ont peu participé au débat de l'Assemblée. En décembre 1999, une nouvelle Constitution a été adoptée par l'Assemblée nationale et avalisée par référendum le 15 décembre 1999. La nouvelle Constitution de 1999 n'a cependant

pas ouvert la voie aux changements les plus pressants, comme la décentralisation politique réelle de la fédération et le renforcement des pouvoirs des états et des municipalités. À vrai dire, elle repose sur les mêmes principes centralisateurs que la Constitution précédente et, à certains égards, elle a même accru la centralisation de certains champs d'activités.

2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

Selon l'article 4 de la Constitution en vigueur depuis le 30 décembre 1999, la République du Venezuela « est un État fédéral décentralisé en vertu des dispositions fixées dans la Constitution, et est régie par les principes de l'intégrité territoriale, de la solidarité, de la concurrence et de la responsabilité partagée ». La formule est donc précise : il s'agit d'un État fédéral décentralisé en vertu « des dispositions fixées dans la Constitution », bien que ces dispositions soient, en réalité, de nature centralisatrice. Depuis 1811, le Venezuela a incorporé des éléments du fédéralisme, mais il est toujours resté une « fédération centralisée », malgré ce que stipule l'article 4.

L'article 136 de la Constitution précise que les « compétences sont réparties entre les entités municipales, étatiques et nationale ». Cet article décrète donc l'existence de trois niveaux d'autonomie politique : le pouvoir national, exercé par la République (niveau fédéral) ; le pouvoir étatique, exercé par les 24 états et le district de la capitale ; et le pouvoir municipal, exercé par les 338 municipalités existantes. La Constitution affirme en outre qu'à tous ces niveaux, le gouvernement doit toujours être « démocratique, participatif, élu, décentralisé, alternant, responsable, pluriel et assujéti à des mandats révocables » (article 6).

L'aménagement des institutions à chaque niveau territorial est assujéti au principe de la séparation organique des pouvoirs. Au niveau national, le pouvoir se répartit entre les sections « législative, exécutive, judiciaire, citoyenne et électorale » (article 136). La Constitution de 1999 étend donc le partage tripartite traditionnel des compétences en y ajoutant un pouvoir citoyen (ministère des Affaires publiques, contrôleur général de la République et défenseur public) et un pouvoir électoral (Conseil national électoral).

Le pouvoir exécutif national est exercé par le président de la République, dont les décisions doivent souvent être adoptées lors d'une réunion du Cabinet (articles 236 et 244). Tous les membres du Cabinet doivent rendre compte de leurs activités à l'Assemblée nationale (articles 242 et 244). Ils expriment leurs opinions et peuvent être questionnés devant la Chambre (article 245). Le président est assisté du premier vice-président qu'il a, seul, la prérogative de nommer (article 238).

La Constitution de 1999 a mis fin à la tradition bicamérale du pays en faisant de l'Assemblée nationale une institution monocamérale. Ainsi fut supprimé le Sénat, qui était en quelque sorte une chambre au sein de laquelle les états étaient représentés de façon égalitaire. Malgré la disposition de la Constitution stipulant que les états « sont égaux sur le plan politique » (article 159), le Venezuela est devenu un État fédéral sans chambre au niveau fédéral où les états pourraient être représentés à part égale. Néanmoins, en l'absence d'un Sénat, la Constitution de 1999 donne expressément aux états un moyen direct de participer aux discussions et à l'adoption des mesures législatives internes par l'Assemblée nationale, en imposant à cette dernière une consultation officielle avec eux, par le biais de leur conseil législatif, avant l'adoption d'une loi touchant potentiellement aux intérêts des états. Mais en dépit de cette disposition explicite de la Constitution, l'Assemblée nationale a tout de même adopté, au cours des trois dernières années, des lois qui mettaient en cause les intérêts des états sans avoir consulté ces derniers au préalable. Mais plus troublant encore, le président de la République n'a tenu compte d'aucune forme de consultation avec les états, les privant ainsi d'une participation au processus de rédaction des lois du pays. De plus, au cours des trois dernières années, on a adopté des lois très importantes touchant les intérêts des états sans que les autorités politiques concernées n'aient été appelées à participer au processus.

La Constitution précise en outre que « les représentants [membres de l'Assemblée nationale] représentent le peuple et les états (globalement) dans leur ensemble, et ne sont assujettis ni à des mandats, ni à des directives, mais uniquement aux exigences de leur conscience » (article 201), ce qui élimine en pratique toute velléité de représentation territoriale. Les représentants sont élus en fonction d'un nombre déterminé d'habitants correspondant à 1,1 pour cent de la population totale. La population ayant été estimée à 24 millions d'habitants en 2000, le nombre déterminé d'habitants était de 264 000 (24 millions \times 1,1 pour cent = 264 000). Les représentants de chaque état, y compris celui du district de la capitale, sont élus à la représentation proportionnelle (article 182), un représentant étant élu par tranche de 264 000 habitants.

Chaque état possède un gouverneur élu au suffrage universel, direct et secret (article 160), et un conseil législatif d'état composé de représentants élus selon la représentation proportionnelle (article 162). Les conseils législatifs ont la responsabilité d'adopter la Constitution de chaque état, afin d'aménager les pouvoirs conformément aux lignes directrices de la Constitution du Venezuela. Même si celle-ci garantit l'autonomie des états (article 159), elle leur impose néanmoins d'importantes limites puisqu'elle stipule que l'organisation et le

fonctionnement de leurs conseils législatifs doivent être régis par une loi *nationale* (article 162); il s'agit là d'une manifestation de volonté de centralisation sans précédent dans l'histoire du fédéralisme vénézuélien. En 2001, l'Assemblée nationale a approuvé une loi organique réglementant de façon précise non seulement l'organisation et le fonctionnement des conseils législatifs, mais également leurs caractéristiques et les principes régissant l'exercice de leurs fonctions législatives. Avec cette loi, l'Assemblée nationale a outrepassé l'autorisation de dérogation prévue dans la Constitution du pays. Par conséquent, en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs législatifs des états, le contenu des constitutions des différents états a été annulé.

Les pouvoirs exécutifs des états ont été également limités. En fait, la Constitution de 1999 établit toutes les règles fondamentales, surtout en ce qui concerne la réglementation générale de l'administration publique, les procédures administratives et la fonction publique. Ces règles ont été élaborées dans les lois organiques nationales de 2001 qui traitaient de l'administration et de la fonction publiques. Par conséquent, le contenu des constitutions des états a été annulé à ce chapitre également.

Enfin, en 2001, l'Assemblée nationale a adopté une loi régissant la nomination des contrôleurs des états, ce qui a eu pour effet de limiter, sans autorisation constitutionnelle, le pouvoir des conseils législatifs des états en la matière.

Il est vrai que les conseils législatifs des états ont le pouvoir de légiférer sur tout ce qui relève de la compétence de ces derniers (article 162), mais il n'en reste pas moins que ces secteurs d'activités dépendent des décisions et de la réglementation nationales; ainsi, comme dans le passé, les pouvoirs législatifs des états sont, en réalité, très limités. L'efficacité de tout fédéralisme dépend de la répartition territoriale des pouvoirs – à moins d'avoir des pouvoirs particuliers qu'ils peuvent exercer, les gouverneurs et les conseils législatifs des états ne peuvent jouer un rôle très utile. Telle est la situation du Venezuela, dont la Constitution de 1999, loin de les avoir modérées, a plutôt contribué à renforcer les tendances centralisatrices.

Quant aux municipalités, leur autonomie est reconnue dans la Constitution. Cette autonomie ne jouit toutefois d'aucune garantie constitutionnelle, car elle peut même être limitée par une loi nationale (article 168). Au niveau municipal, il y a séparation des pouvoirs entre l'organe exécutif, représenté par les maires, élus au suffrage universel, direct et secret (article 174), et les conseils municipaux, dont les membres sont élus selon la représentation proportionnelle (article 175).

Dans la Constitution sont énumérés certains champs d'activités relevant de la juridiction des organismes représentant le pouvoir national

(article 156) et le pouvoir municipal (article 178). Selon l'article 156, le pouvoir national est compétent, par exemple, en ce qui concerne les relations internationales, la sécurité et la défense, la citoyenneté et le statut des étrangers, la police nationale, la réglementation en matière d'économie, les activités minières et pétrolières, les politiques et la réglementation en matière d'éducation, de santé, d'environnement, d'aménagement du territoire, de transports, de production industrielle et agricole, de services postaux et de télécommunications. L'administration de la justice relève aussi de la juridiction exclusive du gouvernement national (article 156.31), sauf les fonctions de juge de paix qui sont réglementées par les municipalités (articles 178.7 et 285).

L'article 178 stipule que, par exemple, l'aménagement de l'espace urbain, le logement, le réseau routier et les transports urbains, la réglementation en matière de publicité, l'environnement urbain, les services publics, l'électricité, l'approvisionnement en eau, le ramassage des ordures ménagères, les services de base en santé et en éducation, et la police municipale relèvent de la juridiction des municipalités. Certains des pouvoirs exercés sur ces champs d'activités sont exclusifs, mais la plupart sont concurrents.

Quant aux états, la Constitution ne précise pas leurs domaines de compétence exclusive, et s'en tient à des considérations formelles et procédurales. En outre, les compétences limitées qu'elle leur reconnaît sont de nature concurrente; elles portent, par exemple, sur l'organisation municipale, l'exploitation des minéraux non métalliques, la police, le réseau routier d'état, l'administration des routes nationales, et les aéroports et ports commerciaux (article 164). La Constitution limite les compétences concurrentes – qui ont traditionnellement permis aux organismes des états de participer à de multiples activités – en assujettissant leur exercice à ce que l'Assemblée nationale décrète par le truchement de « lois générales », dont la formulation détaillée peut ensuite être confiée aux conseils législatifs des états (article 165). Toute loi portant sur des compétences concurrentes doit respecter les principes d'interdépendance, de coordination, de coopération, de responsabilité partagée et de subsidiarité (article 165).

Sauf dans la Constitution de 1953 (1953–1961), particulièrement centralisatrice, les compétences résiduelles ont été traditionnellement confiées aux états. Dans la Constitution de 1999, toutefois, les compétences résiduelles des états ont été limitées par l'attribution au gouvernement national de compétences résiduelles concurrentes; le gouvernement national prédomine donc en matière de prélèvement d'impôts qui ne sont pas explicitement conférés aux états ou aux municipalités (article 156.12).

Il importe de noter que, bien que la Constitution de 1999 se caractérise par un centralisme prononcé, elle préserve et réaffirme néanmoins certains principes de décentralisation. Reprenant donc les grandes lignes de la Constitution de 1961, elle permet à l'Assemblée nationale de transférer des responsabilités relevant de la compétence du gouvernement central aux municipalités et aux états afin de promouvoir la décentralisation (article 157). Elle élargit en outre aux municipalités la portée du principe de décentralisation en faveur des états (article 165); et en ce qui concerne les deux niveaux territoriaux, la Constitution va plus loin en incluant aussi les communautés et les organisations des collectivités (article 184). C'est pourquoi, au sein de la Constitution, il y a une forte tendance, en théorie du moins, en faveur de la décentralisation; celle-ci est même considérée comme une « politique nationale » qui « doit renforcer la démocratie en rapprochant le peuple du pouvoir » (article 158).

Il convient de s'arrêter aux articles de la Constitution portant sur le financement de la fédération. Presque tout ce qui a trait au régime fiscal est plus centralisé que ce que prévoyait la Constitution de 1961, et les états n'ont plus de compétences en matière fiscale. En plus d'énumérer les compétences du gouvernement national dans le domaine des impôts de base (impôt sur le revenu, impôts sur les successions et les dons, impôts sur le capital, impôts sur la production, taxe sur la valeur ajoutée, taxes sur les ressources en hydrocarbures et les mines, taxes sur les importations et les exportations de biens et services, et taxes sur la consommation de boissons alcoolisées, de cigarettes et de tabac) (article 156.12), et d'attribuer expressément aux municipalités des pouvoirs sur les impôts locaux (article 179), la Constitution, comme on l'a déjà mentionné, confère au gouvernement national des compétences résiduelles en matière fiscale (article 156.12).

Ainsi, la Constitution n'octroie pas de compétences fiscales aux états, sauf en ce qui concerne les documents officiels et les timbres fiscaux (article 164.7). Les états ne peuvent percevoir d'impôts que lorsque le gouvernement national leur transfère expressément, en vertu d'une loi, des compétences fiscales particulières (article 167.5). Ne disposant pas de ressources fiscales propres, les états doivent se fier aux transferts de ressources financières provenant du gouvernement national pour financer leurs dépenses. Ces transferts se font par trois voies. Il y a, premièrement, la « Contribution du gouvernement national en vertu de la Constitution », prévue annuellement dans la loi budgétaire nationale. Le montant de cette contribution correspond à un minimum de 15 pour cent et à un maximum de 20 pour cent de l'estimation des recettes nationales ordinaires de l'année (article 167.4). Deuxièmement, en vertu d'une loi nationale, on a mis en place un

système de transferts économiques spéciaux pour les états et les territoires où des projets miniers ou d'hydrocarbures sont en cours d'élaboration. La loi prévoit en outre que ces transferts peuvent être consentis à d'autres états (article 156.16). Et, troisièmement, le financement destiné aux états et aux municipalités provient de fonds nationaux comme le Fonds intergouvernemental pour la décentralisation, créé en 1993, ou le Fonds de compensation interétatique, qui est envisagé dans la Constitution (article 167.6).

Ainsi, les états dépendent entièrement des transferts de ressources financières du gouvernement fédéral. Certains de ces transferts sont régis par la Constitution de façon assez précise, mais en pratique, les transferts des montants se font souvent en retard. En fait, ce retard peut servir de mesure de représailles politiques lorsque le gouverneur d'un état s'oppose au président de la République. Le gouvernement fédéral a par ailleurs disposé, sans en avoir l'autorité, de revenus qui devaient demeurer dans un fonds national macroéconomique qui appartient aux états.

3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

Le régime démocratique institué en 1958 a évolué au cours des quatre dernières décennies. Il est devenu une démocratie de partis, ou une nation de partis, où les partis politiques traditionnels créés au cours des années 40 ont monopolisé la représentation et la participation politiques en maîtrisant tous les leviers du pouvoir. Pendant les deux premières décennies de la démocratie, ce régime a permis de mettre en place des institutions démocratiques dans un des pays d'Amérique latine les plus dépourvus de traditions démocratiques. Au cours des dernières décennies, toutefois, ce même régime a eu des effets pernicieux sur la démocratie et sur le fonctionnement du système politique. La légitimité démocratique des partis et des institutions politiques s'amenuise à mesure que se révèle leur incapacité d'évoluer et de mettre en œuvre les réformes exigées par la démocratie. Les quelques réformes entreprises – surtout en 1989 – comme la décentralisation politique de la fédération, n'ont pas donné les résultats escomptés.

Cette situation a conduit à une crise politique au sein d'un système de partis dépourvu de leadership. En 1998, ce vide politique s'est traduit par un effondrement des partis, ce qui a permis à un chef militaire (Hugo Chávez Frías) d'être porté au pouvoir par les masses populaires. Le président Chávez a donné un élan à ce qui était devenu inévitable – un changement de régime. Une nouvelle Constitution a été rédigée par une assemblée constituante totalement sous le contrôle des partisans du président. Ainsi, la Constitution de 1999 a été

imposée par un seul parti politique, ce dernier ayant écarté toute possibilité de négociation, d'entente ou de conciliation avec les autres partis et groupes politiques du pays.

Comme on l'a déjà mentionné, la Constitution de 1999 n'a fait que consolider la « fédération centralisée » que le Venezuela possède depuis plus d'un siècle et a, en fait, centralisé encore davantage les pouvoirs. En outre, elle a renforcé le présidentielisme en permettant une délégation illimitée des pouvoirs législatifs au président de la République (articles 207 et 237.8), dont le mandat est maintenant de six ans. La Constitution comporte aussi des dispositions désuètes et englobantes qui ne sont plus utilisées dans les démocraties modernes, et qui lui donnent une orientation militaire qui met de côté le principe de la soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil. Enfin, elle comporte des dispositions détaillées touchant la défense et la sécurité nationales qui ne sont pas sans rappeler la doctrine en vogue dans certains pays latino-américains du cône sud pendant les années 70.

Le mélange de centralisme, de présidentielisme et de militarisme qui a inspiré la Constitution du Venezuela lui confère un caractère fortement autoritaire. Il s'agit là, sans doute, d'un sous-produit de la crise du régime démocratique au sein des divers partis. Leurs chefs respectifs n'ont pas su présenter en temps opportun les changements qui auraient permis de perfectionner le fonctionnement de la démocratie en la détachant des partis et de l'État.

Malheureusement, le processus d'adoption de la Constitution du président Chávez n'a pas été élaboré comme un instrument de conciliation qui permettrait de reconstruire le régime démocratique et d'assurer une bonne gouvernance. Une telle approche aurait fait appel à l'engagement politique de tous les éléments de la société et à la participation de tous les secteurs pour l'établissement d'une démocratie efficace, ce qui ne s'est pas produit. Le processus constitutionnel de 1999, en fait, n'a servi qu'à faciliter la prise de contrôle complète, par un groupe politique, des pouvoirs de l'État. Ce groupe a réussi à écraser tant les autres groupes que l'autonomie même des entités politiques de la fédération, laissant de ce fait échapper pratiquement toute chance d'intégration et de participation publique. Ainsi, le processus d'adoption de la Constitution est devenu un interminable coup d'État : l'Assemblée nationale constituante, élue en juillet 1999, a d'abord violé la Constitution de 1961, alors en vigueur, assumant tous les pouvoirs non octroyés par cette dernière et se permettant d'intervenir dans les affaires des états. Par la suite, cette même Assemblée constituante a violé la nouvelle Constitution de 1999, adoptée par référendum, en promulguant un « régime constitutionnel transitoire » non soumis ou approuvé au scrutin national. Cette situation prévaut

toujours, ce qui a permis à l'Assemblée nationale suivante de légiférer hors du cadre constitutionnel, avec le consentement de la Chambre constitutionnelle du Tribunal suprême de justice.

Une fédération se définit avant tout comme une forme d'État comportant une répartition territoriale du pouvoir public entre différents ordres de gouvernement, soit le gouvernement fédéral (national), les états fédérés et, parfois, des administrations locales. Les concepts de fédéralisme et de décentralisation des pouvoirs politiques s'y trouvent intimement liés, au point où parler de « fédération centralisée » constitue un oxymore. Le fédéralisme centralisateur du Venezuela constitue donc en soi une contradiction par rapport au concept de fédéralisme. Le fédéralisme et la décentralisation représentent, en plus, des concepts en lien avec la démocratie : il n'existe pas d'autocraties décentralisées. Par conséquent, la forte tendance à la centralisation que l'on observe au Venezuela depuis quelques années n'augure rien de bon en matière de gouvernance démocratique et de participation politique.

La décentralisation représente sans contredit l'instrument le plus efficace, non seulement pour garantir le respect des droits civils et sociaux, mais également pour permettre la participation réelle du peuple au processus politique. Dans ce contexte, les administrations locales se doivent d'entretenir des rapports étroits avec la population. En France, par exemple, chaque administration locale élue démocratiquement représente environ 1 614 habitants; en Espagne, ce nombre s'élève à 4 825; en Allemagne, à 5 086; en Suisse, à 2 333; en Italie, à 7 156; aux États-Unis, à 3 872; et au Canada, à 6 878. Contrairement à la situation qui prévaut généralement au sein des fédérations possédant un régime démocratique bien établi, au Venezuela, malgré ce qu'en dit la Constitution, les administrations locales sont complètement hors de portée des citoyens et des organismes communautaires et ne peuvent, par le fait même, constituer un outil de participation politique et de gouvernance démocratique. Par conséquent, le Venezuela – avec un territoire deux fois plus grand que celui de la France – ne compte que 338 municipalités élues, chacune des administrations locales représentant en moyenne 71 006 habitants.

Ainsi, toute participation politique véritable, qui ne peut réellement voir le jour qu'à une échelle locale, devient impossible. Néanmoins, la Constitution de 1999 définit clairement la décentralisation comme une « politique nationale destinée à renforcer la démocratie » (article 158). Or, les activités politiques des trois dernières années se sont caractérisées par un mouvement progressif de centralisation de la part du gouvernement, excluant de ce fait un soutien actif au développement de l'administration locale. Par conséquent, on se retrouve, au Venezuela, avec un fédéralisme reporté et une démocratie fragilisée.

Les trois dernières années n'ont pas été faciles pour le Venezuela. La population du pays a été profondément divisée sur le gouvernement du président Chávez. Il a obtenu le soutien d'importants secteurs de la classe pauvre et ouvrière, tandis que d'autres secteurs de cette même classe pauvre et ouvrière, conjointement avec des élites économiques (provenant notamment de l'industrie pétrolière nationalisée), les médias locaux et la classe moyenne, s'y sont opposés. Ces divisions sont devenues évidentes lors de la grève générale (à laquelle une partie de l'industrie pétrolière nationalisée a participé) du printemps 2002. À la suite des effusions de sang du 11 avril 2002, survenues au cours des affrontements entre les manifestants en faveur et contre le gouvernement (de 12 à 16 personnes y ont perdu la vie et plus d'une centaine ont été blessées), les forces armées ont annoncé qu'elles n'obéiraient plus aux ordres présidentiels visant à briser la grève. Le 12 avril 2002, l'officier supérieur des forces armées a annoncé publiquement que le président Chávez avait démissionné. Mais dès le 14 avril, Chávez était de retour au palais présidentiel, et la démission avait été retirée.

Le Venezuela a connu une autre grève générale – de décembre 2002 à février 2003 – pour dénoncer le gouvernement. Cette fois-ci, l'ensemble de l'industrie pétrolière nationalisée y a participé. Cette grève a complètement paralysé l'économie du pays, puisque la production du secteur pétrolier représente un tiers du PIB et que ce secteur intervient dans près de 85 pour cent des recettes d'exportation. La grève a pris fin lorsque le gouvernement et l'opposition ont accepté de négocier. Un accord a été signé en mai 2003 par les représentants du gouvernement et ceux de la « Coordination démocratique » (regroupant tous les partis politiques et les organisations démocratiques d'opposition).

Le régime Chávez continue de susciter le mécontentement au sein de l'opposition, qui dénonce notamment les violations des droits de la personne, soutenues ou passées sous silence par les fonctionnaires, et qui ont même provoqué à plusieurs reprises l'intervention de la Commission interaméricaine des droits de la personne de l'Organisation des États américains (OEA). L'opposition a organisé une pétition, qui a été signée par plus de quatre millions de personnes, pour demander la convocation d'une consultation référendaire sur la destitution du président Chávez. Un règlement du Tribunal suprême de justice a bloqué la possibilité de convoquer le référendum consultatif. Il a fallu attendre jusqu'en septembre 2003 pour que le Conseil national électoral, auquel de nouveaux membres venaient d'être nommés par ce même Tribunal suprême de justice (à cause de l'absence de prise de

position sur la question par l'Assemblée nationale), décrète que les signatures appelant la tenue d'un référendum sur la destitution du président Chávez n'étaient pas valides. Par conséquent, en décembre 2003, l'opposition a recueilli à nouveau plus de 3,5 millions de signatures, cette fois conformément au règlement officiel, demandant la tenue d'un référendum, dans les premiers mois de 2004, sur la destitution du président.

Le régime fédéral du Venezuela, par suite de l'instabilité politique et économique qui a secoué le pays, a subi de fortes tensions. Le déclin du PIB au cours des trois dernières années a dégarni les coffres de l'État, ce qui a entraîné de graves problèmes au sein de l'entité politique que constitue le Venezuela.

4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

- Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.
- , *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Una reforma Insuficiente y regresiva)*, Caracas, 2001.
- , «El proceso de descentralización política en América Latina» (p. 109-146) et «La descentralización de la Federación Venezolana» (p. 181-202), in Alan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Caracas, 1997.
- , «La opción entre democracia y autoritarismo» (p. 41-60), «Democratización, descentralización política y reforma del Estado» (p. 105-126) et «El Municipio: la descentralización política y la democracia» (p. 127-142), in Alan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*, Caracas, 2001.
- Brewer-Carías, Allan R. *et al.*, *Leyes y Reglamentos para la descentralización política de la Federación*, Caracas, 1994.
- Combellas, Ricardo, *Derecho Constitucional. Una introducción al Estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Caracas, 2000.
- Coppedge, Michael, «Venezuelan Parties and the Representation of Elite Interests», in Kevin Middlebrook (dir.), *Conservative Political Parties and Democracy in Latin America*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 2000, p. 110-136.
- Delfino, María de los Ángeles, *La Descentralización en Venezuela, Parámetros Legales y Constitucionales*, PNUD-COPRE, Caracas, 1996.
- Ellner, Steve et Daniel Hellinger (dir.), *Venezuelan Politics in the Chavez Era: Class, Polarization and Conflict*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2003.

Trinkunas, Harold A., « Civil-Military Relations in Venezuela after 11 April », Center for Contemporary Conflict, 2003, sur Internet : <http://www.ccc.nps.navy.mil/rsepResources/si/mayo2/latinAmerica.asp>

Villalba, Gustavo León, *Descentralización en Venezuela*, FIDES, Caracas, 1996.

http://www.ameriques.uqam.ca/pdf/Chro_0406_Venezuela.pdf,
article sur les politiques du gouvernement Chávez

Tableau I
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	Caracas
Nombre et type d'unités constituantes	23 états: Amazonas, Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Delta Amacuro, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Vargas, Yaracuy, Zulia 1 district fédéral: Caracas 1 dépendance fédérale qui comprend 11 groupes d'îles sous autorité fédérale, avec, au total, 72 îles individuelles
Langue(s) officielle(s)	Espagnol
Superficie	912 050 km ²
Superficie – plus grande unité constituante	Bolívar – 238 000 km ²
Superficie – plus petite unité constituante	District fédéral (Caracas) – 1 930 km ²
Population totale	25 549 084 (2003)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	Zulia 13,3 %, Miranda 10,8 %, District fédéral (Caracas) 9,5 %, Carabobo 8,7 %, Lara 6,5 %, Aragua 6,2 %, Bolívar 5,4 %, Anzoátegui 4,7 %, Táchira 4,3 %, Sucre 3,4 %, Portuguesa 3,4 %, Falcón 3,1 %, Mérida 3,1 %, Guárico 2,6 %, Monagas 2,5 %, Trujillo 2,4 %, Barinas 2,4 %, Yaracuy 2,1 %, Apure 1,9 %, Nueva Esparta 1,6 %, Vargas 1,53 %, Cojedes 1,1 %, Delta Amacuro 0,5 %, Amazonas 0,4 %
Régime politique – fédéral	République fédérale
Chef d'État – fédéral	Président: Hugo Rafael Chávez Frías (1999), Mouvement pour la cinquième République (<i>Movimiento Quinta República</i> , MVR). Élu au suffrage direct pour un mandat d'une durée de 6 ans. Le président ne peut remplir que deux mandats consécutifs.
Chef de gouvernement – fédéral	Président: Hugo Rafael Chávez Frías. Le président nomme les membres du Cabinet (Conseil des ministres).
Structure de gouvernement – fédéral	Monocaméral (depuis 1999) – Assemblée nationale (<i>Asamblea Nacional</i>), 165 sièges. L'Assemblée nationale actuelle a été élue le 14 août 2000. Les membres sont élus au suffrage direct à la représentation proportionnelle (un amalgame du scrutin de liste et de circonscriptions uninominales) pour un mandat d'une durée de 5 ans. Trois sièges sont réservés aux peuples autochtones du Venezuela.

Tableau I (suite)

Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	Zulia – 15
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Amazonas – 3
Partage des compétences	La Constitution énumère les compétences exclusives qui appartiennent au gouvernement fédéral, aux états et aux municipalités. Elle confère au gouvernement fédéral 33 compétences exclusives, notamment les affaires internationales, la sécurité et la défense, l'immigration, la réglementation en matière d'économie à l'échelle nationale, les devises, la frappe de la monnaie, l'imposition (qui n'est pas conférée aux états ou aux municipalités), le commerce extérieur, l'industrie minière et pétrolière, les politiques et la réglementation nationales en matière d'éducation, de santé, d'environnement, d'aménagement du territoire, d'administration de la justice, de transports, de production industrielle et agricole, et de télécommunications. Les compétences législatives des états sont limitées. Ceux-ci possèdent des compétences concurrentes (avec le gouvernement fédéral) portant sur l'encadrement des administrations locales et l'administration de leurs ressources fiscales, le réseau routier d'état, les aéroports et ports commerciaux, et la police d'état. La Constitution énumère également les compétences que peuvent exercer les municipalités (article 178), notamment l'aménagement de l'espace urbain, le logement, l'électricité, l'approvisionnement en eau, les services de santé de base, le ramassage des ordures ménagères et la police municipale.
Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent des états. (N.B. La Constitution de 1999 limite ces pouvoirs en donnant au gouvernement fédéral une compétence résiduelle concurrente en matière d'imposition.)
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Tribunal suprême de justice (<i>Tribunal Suprema de Justicia</i>). Les magistrats sont élus par l'Assemblée nationale pour un mandat d'une durée de 9 ans. Un tiers des magistrats est élu tous les trois ans. Les magistrats peuvent être réélus.

Tableau I (suite)

Régime politique – unités constituantes	Monocaméral – Conseil législatif, chacun étant formé de 7 à 15 membres élus au suffrage direct à la représentation proportionnelle pour un mandat d'une durée de 5 ans. Chaque état possède sa propre Constitution.
Chef de gouvernement – unités constituantes	Gouverneur. Élu au suffrage direct pour un mandat d'une durée de 4 ans. Il ne peut être réélu qu'une fois, pour un second mandat consécutif.

Tableau II
Indicateurs économiques et sociaux

PIB	131,1 milliards de \$ US à PPA (2002)
PIB par habitant	5 226 de \$ US à PPA (2002)
Dettes nationale extérieure	34,7 milliards de \$ US (2001)
Dettes infranationale	s.o.
Taux de chômage national	16,7 % (octobre 2003)
Unité constituante avec le taux de chômage le plus élevé	s.o.
Unité constituante avec le taux de chômage le plus faible	s.o.
Taux d'alphabétisation chez les adultes	92,8 % (2001) ¹
Dépenses nationales en matière d'éducation (% du PIB)	5,2 % (1995–1997)
Espérance de vie (années)	73,53 (2001)
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	9 milliards de \$ US (prélim. 2002) ²
Recettes des unités constituantes – impôts et sources connexes	s.o.
Transferts fédéraux aux unités constituantes	2,9 milliards de \$ US (prélim. 2002)
Mécanismes de péréquation	Les transferts sont calculés selon une formule donnée. 30 % des recettes fiscales fédérales sont distribués à parts égales entre les états, les territoires et le district fédéral. Les 70 % restants sont distribués proportionnellement en fonction du nombre d'habitants.

Sources

Banque mondiale, « Table A.42 – Total External Debt of Developing Countries 1995–2001 », *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance: Statistical Appendix (External Liabilities and Assets)*, 2003, sur Internet : <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/statappendix/externalliabilitiesandassets.pdf>

Banque mondiale, « Quick Reference Tables: Data and Statistics », sur Internet : <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>

Constitución de la República Boliviana de Venezuela, 1999, gouvernement du Venezuela, sur Internet : <http://www.gobiernoenlinea.ve/>

Economist, The, « Country Briefings: Venezuela », sur Internet : <http://www.economist.com/countries/Venezuela/profile.cfm?folder=Profile%20Political%20Structure>

- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2003 : Indicateur du développement humain*, sur Internet : http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdr03_fr_HDI.pdf
- Venezuela, Assemblée nationale, sur Internet : <http://www.asambleanacional.gov.ve>
- Venezuela, Bureau de statistiques, « Esperanza de vida al nacer de ambos sexos », sur Internet : <http://www.ine.gov.ve/ine/registrosvital/mortalidad.asp>
- Venezuela, Bureau de statistiques, « Estadísticas Municipales : Indicadores Básicos », sur Internet : <http://www.ine.gov.ve/ine/ficha/menufi.asp>
- Venezuela, Bureau de statistiques, « Indicadores globales de la fuerza de trabajo, según sexo », 2003, sur Internet : http://www.ine.gov.ve/ine/hogares/SeleccionHogares.asp?Periodo=M&Anos=2003&Trim_Desde=1+Trim&Trim_Hasta=1+Trim
- Venezuela, Bureau de statistiques, « Población total, por sexo, 1950–2005 », sur Internet : <http://www.ine.gov.ve/ine/poblacion/distribucion.asp>
- Venezuela, Bureau de statistiques, « Población total según entidad federal, 1990–2005 », sur Internet : <http://www.ine.gov.ve/ine/poblacion/distribucion.asp>
- Venezuela, Tribunal suprême de justice, sur Internet : <http://www.tsj.gov.ve/>
- Venezuela (Gouvernement du), sur Internet : <http://www.gobiernoenlinea.ve/>
- Venezuela (Gouvernement du), ministère des Finances, « Gobierno Central Presupuestario : Resultado Financiero », 2002, sur Internet : <http://www.mf.gov.ve/archivos/2000020001/oefp-02-2002-E-Mensual.xls>

Notes

- 1 15 ans et plus
- 2 Recettes fiscales provenant de sources autres que le pétrole