



Le président du Venezuela, Hugo Chávez, décrit le monde à des écoliers de la ville de Maturin en septembre dernier. Ses « missions » dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assistance sociale forment un système parallèle de prestation de services qui remet en question le système en place.

Le déclin du fédéralisme au Venezuela

La révolution du président Chávez est incompatible avec un système fédéral fort

PAR CHRISTI RANGEL GUERRERO

D EPUIS HUIT ANS, SOIT DEPUIS le début de la « révolution bolivarienne » du président Hugo Chávez, le fédéralisme vénézuélien s'affaiblit petit à petit.

Le Venezuela a pourtant été le premier pays d'Amérique latine à se fédéraliser en 1811.

C'est donc près de deux cents ans de fédéralisme que le gouvernement de M. Chávez laisse ainsi pour compte.

Après 1811, la structure politique hiérarchisée et autoritaire héritée de l'Espagne ainsi que le contrôle centralisé des ressources minières se sont traduits par un mouvement vers la centralisation. Par conséquent, à la fin

du XIX^e siècle un système hautement centralisé avait réussi à s'imposer au Venezuela et le pays n'avait plus de fédéral que le nom.

La Constitution adoptée en 1961 rendit la décentralisation possible. Ce n'est toutefois qu'en 1989, dans le contexte d'une crise politique et économique particulièrement grave, que fut dégagé le consensus qui permit la réforme du gouvernement central. Cette réforme visait le renouvellement de la nature fédérale du pays par la décentralisation politique, administrative et économique.

Une première réforme d'importance autorisa l'élection des gouverneurs des États par suffrage universel direct et bulletins secrets.

De plus, de nouvelles dispositions créèrent la fonction de maire, celui-ci devant également être élu par suffrage direct. Puis, l'adoption d'une nouvelle loi servit de fondement juridique pour la dévolution des compétences, des services et des ressources. Enfin, en 1993 et 1996, furent adoptées diverses lois visant à garantir aux gouvernements régionaux les transferts intergouvernementaux nécessaires pour assumer les responsabilités supplémentaires qui venaient de leur être déléguées.

En septembre 2007, l'Assemblée nationale a effectué la deuxième lecture de nouveaux projets de modifications constitutionnelles. Celles-ci proposent d'abolir le nombre maximal de mandats pouvant être sollicités par un même président. Elles donneraient également au gouvernement le droit d'exproprier des propriétés privées sans assentiment

Christi Rangel Guerrero est professeur à l'Université des Andes, au Venezuela, et coordinateur de projet pour le Centre ibéro-américain d'études provinciales et locales; il est également rédacteur en chef du magazine Provincia.

juridique. Si ces projets sont approuvés en troisième lecture, ils seront soumis à un référendum populaire.

En 1999, une convention constitutionnelle composée à 80 pour cent de partisans du président Chávez adopta une nouvelle constitution qui abolit le Sénat du Venezuela. Toute modification constitutionnelle devait auparavant recevoir l'aval de cette assemblée.

Le nouveau centralisme

En juin 2007, M. Chávez établit, par décret présidentiel, une commission centrale de planification. L'existence de cette commission implique une importante réorganisation du système économique du pays, sans compter qu'elle semble contredire la Constitution instaurée par M. Chávez en 1999, qui stipule que : « la République bolivarienne du Venezuela représente un État fédéral décentralisé ».

Au cours des huit dernières années, les lois adoptées en vertu de la nouvelle Constitution ont favorisé l'émergence d'une nouvelle forme de centralisme en imposant à tous les niveaux de gouvernement des réglementations uniformes touchant les marchés publics, les opérations gouvernementales, l'administration publique, les transports terrestres et le transit, le tourisme et les ports.

La centralisation a connu une autre avancée lorsque des lois modifiant la législation relative aux finances publiques – afin de réduire les revenus octroyés aux États par le gouvernement central à titre de transfert constitutionnel – ont été adoptées. Des organisations de proximité appelées conseils municipaux – dont la composition et le budget relèvent de la présidence – ont aussi été créées et on leur a attribué des compétences générales en matière de gestion publique régionale et locale.

En vertu de la Constitution de M. Chávez, des initiatives législatives sont nécessaires à la mise en place du nouveau système fédéral et au renforcement de la décentralisation.

La démocratie participative

M. Chávez s'est fait, depuis 1999, le champion d'un programme politique censé favoriser la « démocratie participative ». À cette fin, il imposa une approche centralisée de la prestation de services gouvernementaux passant outre le système fédéral actuel. Le président a ainsi instauré des « missions » dans les

secteurs de l'aide sociale, de la santé et de l'éducation par le biais d'un financement parallèle extrabudgétaire. Ces initiatives ont toutefois réduit les compétences et les fonctions des organismes chargés de la représentation infranationale, lesquels ont en outre fait l'objet d'une virulente campagne de discrédit. Voici quelques exemples des méthodes utilisées :

- la création de structures nationales parallèles responsables de la prestation de services publics sur le territoire des États et des municipalités;
- le renversement du processus de transfert des compétences;



REUTERS/ISAC URRUTIA

Des soldats vénézuéliens montent la garde devant le poste émetteur de la station Radio Caracas TV à Maracaibo après en avoir pris le contrôle en mai 2007. Le président Chávez a refusé de renouveler le permis de la station.

- l'utilisation par le centre de ses prérogatives en matière de gestion des principales ressources publiques pour imposer sa prééminence dans l'exercice du pouvoir et limiter l'activité des représentations infranationales dissidentes;
- la création de fonds extrabudgétaires permettant d'échapper aux contrôles et d'augmenter ainsi le pouvoir discrétionnaire de Caracas en matière de dépenses publiques.

Une illustration de ce dernier point nous

est donnée par le renforcement de la mainmise politique sur les médias électroniques et sur Internet, au nom de la défense d'un système de « démocratie directe » sans intermédiaire entre le président et son peuple.

Les pratiques développées par le gouvernement central interviennent dans un pays doté de partis politiques extrêmement faibles et dans un contexte électoral fragmenté, dans lequel les partisans du fédéralisme ont été accusés d'adopter des positions extrêmes. Dans le cadre de la grève générale de 2002, de nombreux États et municipalités conduits par des dirigeants de l'opposition ont fermé leurs bureaux dans l'espoir de faire changer le pouvoir central de mains. La plupart d'entre eux ont pris part à des manifestations pacifiques, et certains au coup d'État manqué contre M. Chávez en 2002.

Au surplus, la polarisation aiguë entre partisans et adversaires du programme présidentiel n'a laissé que peu de place à la discussion sur les conséquences de ce processus de recentralisation et de son impact sur l'efficacité de la gestion publique et sur le système démocratique.

Effets centralisateurs

En fait, la nouvelle Constitution reprend certains éléments de décentralisation qui disposaient déjà d'un statut constitutionnel, mais elle n'entreprend aucune des transformations nécessaires pour renforcer le fédéralisme, comme l'augmentation des compétences fiscales des États ou la dévolution de pouvoirs et de services à ces derniers. Au lieu de cela, la Constitution va à l'encontre de l'expansion du système fédéral en :

- supprimant le Sénat en tant que chambre représentant des territoires géographiquement délimités;
- établissant que des lois nationales définissent désormais l'organisation et le mode de fonctionnement des législatifs régionaux;
- stipulant que le pouvoir national devient incontournable dans l'organisation des municipalités;
- faisant du contrôle centralisé de la gestion une compétence concurrente du gouvernement central et des régions;
- concentrant les pouvoirs aux mains de la présidence de la République;
- fixant une limite supérieure pour la part des revenus régulièrement alloués aux États et aux

[SUITE À LA PAGE 31]

REUTERS/JORGE SILVA



À Caracas, Fidel Castro et Hugo Chávez apparaissent sur une murale dont la légende signifie « Cuba et le Venezuela : deux pays frères ».

municipalités par le gouvernement national au titre de « transfert constitutionnel » ;

- octroyant au gouvernement central le droit de fixer des limites aux pouvoirs de taxation des États et des municipalités.

En fait, l'arrivée au pouvoir de M. Chávez en 1999 a complètement renversé le processus de décentralisation et de fédéralisation. Il n'a cependant pas pu empêcher que les réalisations de la décennie précédente se reflètent sur la Constitution adoptée en décembre 1999.

Toutefois, à en croire Allan Brewer-Carias, un expert des questions constitutionnelles, le texte de la Constitution contredit en fait son esprit et « recouvre d'un voile apparemment démocratique un système hautement centralisé et autoritaire rendant possible une concentration du pouvoir, ce qui n'a d'ailleurs pas manqué de se produire. » Les partisans du gouvernement en place en proposent une lecture bien différente. Selon Carlos Escarrá, député et professeur de droit constitutionnel, la Constitution de 1999 poursuit un processus de réformes destinées, entre autres, à renforcer les « droits du peuple ». Il ajoute que le gouvernement entend octroyer la plupart des compétences aux collectivités structurées et approfondir de la sorte la décentralisation tous azimuts proposée par le président Chávez.

L'avenir du fédéralisme

La présence d'une structure fédérale a toutefois cristallisé le consensus de l'opposition vénézuélienne autour de son seul candidat sérieux à la présidence en 2006, le gouverneur de l'État de Zulia, Manuel Rosales. Des gouverneurs et des maires ont été élus par des coalitions réunissant les opposants au pro-

gramme du président. Ils s'opposent au Décret présidentiel n° 5841 qui crée un système obligatoire de planification centralisée pour toutes les unités gouvernementales, y compris les États et les municipalités.

En ce qui concerne les finances, tous les États dépendent des transferts intergouvernementaux provenant du centre. Bien que celui-ci ait déjà fait usage de ses prérogatives administratives pour retarder ou contester les versements, en réalité il a les mains liées pour ce qui est de la plus grande partie des fonds concernés, soit les transferts constitutionnels. Ces transferts confèrent à chaque entité une certaine autonomie dans ses dépenses, d'autant plus qu'ils ont crû en termes réels au même rythme que le budget national, bien que dans une proportion différente. Cet état de choses, conjugué au fait que la majorité des Vénézuéliens étaient favorables aux changements découlant de la décentralisation, a sans doute permis aux finances des États de rester à flot jusqu'à présent. Les gens s'identifient aussi fortement à leur région et associent la spécificité de leurs valeurs culturelles et de leurs droits individuels à leur emplacement géographique. La plupart ne croyaient donc pas qu'il était possible de renverser la vapeur en matière de décentralisation politique.

Jusqu'à aujourd'hui, les efforts déployés par le président Chávez pour entraver les activités autonomes des États prouvent que même un fédéralisme affaibli représente un obstacle à ses autres ambitions, qui demandent une plus intense concentration du pouvoir aux mains du gouvernement central. La situation actuelle se révèle dès lors lourde d'incertitudes pour tous ceux qui défendent le modèle fédéral du Venezuela. 