# Équateur : une « révolution citoyenne » contestée

Franklin Ramírez Gallegos et Juan Guijarro[1]

**Pour distinct qu'il soit du paradigme néolibéral, le projet de « révolution citoyenne » porté par le président Rafael Correa n'a pas su empêcher l'émergence d'une forte opposition sociale emmenée par le mouvement indigène. Le retour de l'État et l'élargissement des droits sociaux sont des acquis indiscutés, mais la centralisation des décisions et la poursuite du modèle « extractiviste » génèrent de violentes tensions au sein du camp progressiste.**

Un acteur a brillé par son absence lors des dix jours de manifestation qui ont précédé le renversement du colonel Lucio Gutiérrez, en avril 2005 : le mouvement indigène. Cette absence, ajoutée à la participation de Pachakutik[2] au très impopulaire gouvernement Gutiérrez, à une époque qui plus est où la crise de légitimité du système représentatif atteignait son apogée, a signé la fin de l'hégémonie indigène dans le camp populaire. Ce déclin, à ne pas confondre avec la décomposition du mouvement (ce dernier a impulsé les fortes mobilisations contre le traité de libre-échange en mars 2006) ou perte de crédibilité de son agenda, s'est traduit par une moindre influence politique des organisations indigènes parmi les acteurs sociaux contestataires.

C'est par un éventail de nouveaux acteurs et d'initiatives collectives inédites, en dehors de tout réseau d'organisation préexistant,

---

1. Professeur et chercheur à la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Équateur), Quito.
2. Bras électoral du mouvement indigène équatorien mené par la Conaie (Confédération des nationalités indigènes de l'Équateur).

que les mobilisations d'avril 2005 ont été menées. Sur le mot d'ordre « *qu'ils s'en aillent tous* », des milliers de citoyens ont dansé, tapé sur leurs casseroles, formé des assemblées et défié le pouvoir, sans répondre aux consignes de quelque parti ou organisation sociale que ce soit. Ce qu'il convient d'appeler la « multitude » d'avril, en ce qu'elle était composée d'acteurs porteurs de perspectives hétérogènes, qui n'ont jamais formé un mouvement social en tant que tel, avait pour seule référence commune un profond rejet des structures de représentation et l'exigence d'une réforme politique immédiate.

## Percée de Correa et refonte du système

C'est cette bannière que Rafael Correa et son mouvement politique – Alianza País – ont su s'approprier durant la campagne de 2006. Sa plateforme était composée du parti socialiste, de plusieurs organisations paysannes et de petites associations apparues durant les mobilisations d'avril. Les autres courants de la gauche avaient avancé leurs propres candidats. Quant à Pachakutik, échaudé par ses récentes et funestes expériences de coalition avec des figures externes au mouvement indigène, il finit par refuser les avances d'Alianza País.

Rafael Correa est finalement élu au second tour, le 26 novembre 2006, avec 54 % des votes, contre « le magnat de la banane », Álvaro Noboa. Les deux grandes promesses de sa campagne étaient de tourner la page de la « *longue et triste nuit néolibérale* » et de démanteler le pouvoir de la « *particratie* ». A peine élu, et en phase avec l'agenda d'avril, il convoque un référendum national visant à installer une Assemblée nationale constituante. 82 % de la population vote positivement. Dès lors, le vote populaire sera le principal soutien d'un président à vocation transformatrice, arrivé au pouvoir sans parti ni représentation parlementaire propre, dans un contexte de fragilité de la société civile organisée.

En septembre 2007, l'élection des constituants sonna la déroute des forces ayant commandé la modernisation néolibérale depuis le début des années 1980 : Alianza País remporte quatre-vingts sièges sur cent trente, le reste de la gauche en obtenant une dizaine d'autres. À cette époque, le parti de Correa a le profil d'une coalition de forces hétéroclites, au sein de laquelle se côtoient des secteurs du centre, des anciennes et nouvelles mouvances de gauche, des segments des nouveaux mouvements sociaux (écologistes,

femmes, jeunes), des citoyens peu politisés, ainsi que des politiciens opportunistes ayant une longue histoire derrière eux.

Dans un contexte de reflux des mouvements sociaux, la nouvelle Constitution élargit le spectre des droits citoyens, innove en matière de régulation environnementale, renforce les espaces de participation populaire, consacre la « plurinationalité » de l'État et, à contre-courant du consensus de Washington, interdit la privatisation des ressources stratégiques et annonce le retour du rôle de l'État dans la planification du développement, la régulation des marchés et la redistribution des richesses sociales. Malgré les tensions entre le pouvoir exécutif, le bloc « officialiste » et certains mouvements sociaux, l'assemblée constituante réussit à les intégrer en son sein, générant une dynamique fluide de dialogue et de reconnaissance entre les forces progressistes[3].

## Fragmentation du camp progressiste

C'est précisément cette logique de la reconnaissance politique qui entre en crise peu après la clôture de l'assemblée constituante : enhardi par une succession de succès électoraux et un taux de popularité record, le président privilégie peu à peu une forme de leadership centralisé, qui sous-estime la contribution de l'action collective autonome au processus de changement. En effet, les espaces de dialogue entre le pôle des organisations sociales et le gouvernement occupent une place secondaire dans le processus post-Constitution. Les revendications pour une plus grande participation et la dénonciation de certaines politiques gouvernementales se font progressivement plus fortes au sein de la société civile. Le mal-être est particulièrement prononcé parmi les indigènes. Aussi, à partir de 2009, la « révolution citoyenne[4] » n'essuie plus seulement les attaques de la droite et de l'*establishment,* mais aussi la contestation d'un bloc d'organisations et de partis de gauche précédemment alliés.

Dans un contexte de fragmentation du camp progressiste, ce scénario de polarisation met la dynamique démocratique en danger. Le 30 septembre 2010, des policiers et militaires se rebellent

3. Alianza País invita aux délibérations internes de l'assemblée, des représentants de Pachakutik, du Mouvement populaire démocratique (MPD) et d'autres forces mineures, formant un « mégabloc » de quatre-vingt-dix constituants.
4. Dénomination officielle du processus de changement conduit par Rafael Correa.

contre la loi de service public proposée par le gouvernement. La mobilisation de forces de l'appareil sécuritaire d'État entraîne un déchaînement inhabituel de violence politique qui déstabilise le régime. Pachakutik et le MPD appellent leurs bases à appuyer les insurgés. De son côté, et bien que l'épisode se solde par cinq morts et plus de 275 blessés, la droite parlementaire insiste pour que les insoumis soient amnistiés. L'appui de l'état-major de l'armée à l'ordre constitutionnel, la prise de position des présidents de l'Unasur contre toute tentative de putsch et l'ancrage populaire du gouvernement ont permis d'endiguer la crise. Pour autant, l'épisode a fendillé le ciment politique de la révolution citoyenne.

## Les mobilisations post-Constitution

La mise en place, quelque temps après l'adoption de la nouvelle Constitution, d'un « régime de transition » visant à faciliter sa mise en œuvre, confirme la stratégie gouvernementale d'accélération du temps politique. Une stratégie qui avait déjà payé lors de la mise en place du processus constituant. Seize lois devaient être approuvées en un an. À contre-pied de la politique de « la porte ouverte » privilégiée précédemment au sein de l'assemblée constituante, ce calendrier maintenait le parlement hors-jeu. Cette volonté d'Alianza País de vouloir « passer en force » consacre la rupture de la coalition progressiste qui avait impulsé la constituante. La réactivation du conflit social qui s'ensuit empêchera d'approuver les lois dans les délais prévus. Trois « ordres de tensions » peuvent être identifiés à l'intérieur de ce scénario :

### Conflits pour la reconnaissance

Depuis 1990, le mouvement indigène s'est systématiquement assis à la table de négociation gouvernementale dans la foulée de ses mobilisations de masse. Avec la « révolution citoyenne », cette phase de négociation ne débute qu'à la fin 2009, lorsque les manifestations contre la « loi des eaux » et la « loi des mines » atteignent un degré de violence élevé, forçant Correa à ouvrir la négociation politique.

Une des principales réclamations du mouvement dans le dialogue qui s'ensuit porte sur le manque de respect du président pour les organisations indigènes. Les pourparlers sont interrompus à la mi-2010. Pour la Conaie, le gouvernement ne prend pas le processus de négociation au sérieux et reste sourd aux principales

revendications indigènes. Du côté du gouvernement, on estime que la direction indigène s'accroche à un agenda « partiel » et néglige l'orientation générale des politiques publiques.

Le délitement des négociations a mis au jour le manque de disposition du président à reconnaître le rôle des organisations sociales dans le processus démocratique. Rafael Correa paraît juger que ses politiques de redistribution à grande échelle le dispensent de veiller à l'inscription des sujets dans la dynamique de formation de la volonté populaire. Mais l'accent sur l'élargissement des droits sociaux sans reconnaissance effective de la valeur des identités politiques et de la contribution historique des forces sociales à la production de la société tend à miner la valeur normative de son projet égalitariste.

Or sans reconnaissance, pas de dialogue démocratique possible. Le conflit se joue alors en dehors de la politique : mi-2011, le gouvernement a commencé à « judiciariser » certaines manifestations, tandis que la Conaie accuse le président de « génocide », pour avoir donné son aval à l'exploitation pétrolière en territoires indigènes.

### Batailles pour l'État

La loi organique du service public introduite par Correa a permis d'éliminer une série de « *zones d'exception institutionnelle* », qui légitimaient l'accès à de petites ou grandes prébendes à l'intérieur du secteur public et l'existence de régimes particuliers pour certains secteurs de la bureaucratie. En effet, le cycle néolibéral avait multiplié les entités qui, sous le prétexte de leur autonomie, avaient créé leur propre régime de personnel et de rémunération. Or pour le gouvernement, l'existence de régimes spéciaux menait à l'appropriation corporatiste de l'État et empêchait l'universalisation des droits. C'est pour contester certains aspects de cette loi (suppression de congés, de bons spéciaux pour « mérites dans l'action » et l'harmonisation salariale) que la police s'est soulevée en septembre 2010. D'autres corps de fonctionnaires – affaires étrangères, agences de contrôle – avaient d'ailleurs déjà manifesté leur hostilité envers cette loi qui supprimait leur statut particulier.

Parallèlement, le gouvernement a repris le contrôle des agences d'État, en congédiant leurs organes d'administration ou en injectant un quota de représentation publique dans leur composition. Plusieurs secteurs sociaux y ont vu un attentat à leur autonomie

et une volonté du gouvernement de s'accaparer les institutions publiques. Le patronat a été écarté de certains conseils. À travers la nouvelle loi universitaire, le Conseil de l'éducation supérieure, jusqu'en 2010 composé des seuls recteurs universitaires, s'est vu imposer la présence d'une représentation de l'exécutif. De son côté, l'association des professeurs publics a dénoncé la décision gouvernementale de mettre en place une évaluation obligatoire des professeurs, une entreprise assimilée à une ingérence dans la sphère de l'éducation.

Dans une certaine mesure, la lutte entre le gouvernement et le mouvement indigène autour de la loi des eaux touche elle aussi à la question de la représentation institutionnelle dans le secteur public. Si les deux camps s'accordent sur la nécessité de rétablir l'autorité de l'État sur la gestion de l'eau, démantelée par les néolibéraux en 1994, ils divergent sur la question de la légitimité, de la place et du poids respectifs du secteur public et de la participation sociale dans la composition interne de la nouvelle agence d'administration du secteur hydrique.

La Conaie estime que cette autorité doit être un conseil plurinational composé de délégués indigènes, d'usagers des systèmes d'irrigation, de consommateurs, de mouvements et d'une représentation minoritaire du gouvernement. Mais pour ce dernier, il est inacceptable que le secteur public soit relégué au second plan : sa proposition prévoit la nomination par le président d'un secrétaire national de l'eau et la mise en place d'un conseil plurinational, composé à parts égales de représentants du gouvernement et des communautés, chargé de formuler des politiques et de superviser l'application de la loi. Cette loi n'a finalement pas pu être votée au parlement.

Pour les organisations, ce n'est pas tant la légitimité du retour de l'État, conspué par les néoconservateurs, qui est jeu, que la légitimité de la présence de groupes d'intérêts et d'identités collectives au sein des institutions publiques. De son côté, Correa voit dans ces revendications l'expression des intérêts particuliers des dirigeants sociaux et met en avant leur déficit de représentativité. Dans sa vision des choses, la construction du bien commun et d'une culture politique de la généralité est intrinsèquement liée au suffrage universel : la légitime représentation de l'intérêt général repose d'abord sur les élus. Cette approche réduit cependant la participation des acteurs organisés dans la conduite et le contrôle des institutions.

**Conflits autour du « bien vivre »**

S'appuyant sur les avancées constitutionnelles en matière environnementale, plusieurs organisations regrettent la place centrale qu'occupe l'exportation des matières premières dans la stratégie de développement de l'économie nationale du président Correa. Son modèle, bien que post-néolibéral et redistributeur, repose sur des formes conventionnelles d'exploitation des ressources naturelles. Il va être l'objet de critiques de plus en plus insistantes. Un débat animé en résulte au sein des gauches : la recherche de l'égalité, du développement des capacités individuelles et collectives, de modes alternatifs d'organisation de l'économie, peut-elle s'effectuer en perpétuant la relation de domination de l'homme sur la nature ?

Dans le « Plan national du bien vivre 2009-2013 », le gouvernement prévoit que le pays devra transformer son modèle productif endéans deux décennies, afin de s'émanciper du modèle extractiviste. Le débat porte donc sur le type de voie à privilégier dans le présent pour financer cette transformation. Correa estime qu'il n'y a pas, à court terme, d'alternative sérieuse à l'exploitation des hydrocarbures et des ressources minières. La renégociation des contrats avec les compagnies pétrolières privées a d'ailleurs permis à l'État de récupérer la souveraineté sur les ressources de son sous-sol et d'augmenter sa part dans les bénéfices autrefois absorbés par les multinationales.

Cette orientation a entraîné de nombreuses manifestations d'opposition parmi les communautés paysannes et indigènes. La décision gouvernementale de réactiver la construction de barrages hydroélectriques, dans la perspective du changement de matrice énergétique, rencontre également des foyers de résistance dans les populations déplacées ou affectées d'une manière ou d'une autre par les aménagements. Les paris « néodéveloppementalistes » du gouvernement suscitent donc presque systématiquement des mobilisations fondées sur un des principes constitutifs de la révolution citoyenne : le « bien vivre » en harmonie avec la nature. Reste à savoir si le sens de ces luttes saura « gagner en généralité » et imprégner d'autres secteurs sociaux de leurs valeurs.

Dans le fond, les conflits autour de la « question environnementale » reflètent les nouvelles trajectoires du processus démocratique dans l'Équateur du 21e siècle. Ils sont en quelque sorte le corrélat matériel d'une contradiction intrinsèque à la nouvelle Constitution : la tension entre la relance d'un État social orienté vers la satisfaction

d'un éventail plus large de droits citoyens et les fortes régulations en matière d'exploitation des ressources naturelles… qui fondent les capacités d'accumulation et de redistribution de cet État.

Traduction de l'espagnol : François Polet