



IdeAs

Idées d'Amérique

19 | 2022

BD, comics, historietas, quadrinhos: les circulations transnationales de la bande dessinée au sein de l'espace américain

Citoyens contre « résidus » : la réforme électorale de 2021 au Panama

Ciudadanos contra « residuos » : la reforma electoral de 2021 en Panamá

Citizens against "remainders": the electoral reform of 2021 in Panama

Claire Nevache



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ideas/12878>

DOI : 10.4000/ideas.12878

ISSN : 1950-5701

Éditeur

Institut des Amériques

Ce document vous est fourni par Université libre de Bruxelles - ULB



Référence électronique

Claire Nevache, « Citoyens contre « résidus » : la réforme électorale de 2021 au Panama », *IdeAs* [En ligne], 19 | 2022, mis en ligne le 07 mars 2022, consulté le 04 septembre 2024. URL : <http://journals.openedition.org/ideas/12878> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.12878>

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Citoyens contre « résidus » : la réforme électorale de 2021 au Panama

Ciudadanos contra « residuos » : la reforma electoral de 2021 en Panamá
Citizens against "remainders": the electoral reform of 2021 in Panama

Claire Nevache

- 1 Les prochaines élections du Panama se tiendront le premier dimanche de mai 2024. En plus du nouveau « ticket présidentiel », l'électorat élira 71 député.e.s, 20 député.e.s du parlement centraméricain, 81 maires et 679 représentant.e.s de *corregimiento*. Comme à toutes les élections, l'électorat panaméen votera selon des règles modifiées, une particularité du système électoral panaméen. En effet, depuis la transition démocratique, le Tribunal Électoral a institutionnalisé un processus de réformes électorales régulières et participatives.

La réforme électorale

- 2 Lors des sept processus (1993, 1997, 2002, 2005, 2010, 2015 et 2020), la méthodologie n'a que peu évolué. Le Tribunal Électoral a convoqué une Commission Nationale de Réforme Électorale (CNRE), composée de tous les partis légalement en activité, du Forum Citoyen pour la Réforme Électorale et du Tribunal lui-même. Le Forum Citoyen est composé de quatre « secteurs », chacun disposant d'un droit de vote depuis 2010 (le secteur académique pour lequel participent un représentant des universités, le secteur des ONG, un représentant du secteur privé et un représentant syndical). D'autres institutions et organisations peuvent participer à la Commission, mais sans droit de vote. La Commission se réunit régulièrement durant une année jusqu'à l'obtention d'un projet de loi de réforme du code électoral que le Tribunal Électoral envoie à l'Assemblée nationale (Valdés Escoffery, 2006).

- 3 Les processus successifs de réforme électorale ont permis des modifications et des avancées significatives pour la démocratie panaméenne, comme le bulletin de vote unique (1993), l'introduction du financement public des partis politiques (1997), la régulation progressive du financement des campagnes (1997, 2002, 2006, 2015), des sondages (2006), des médias (2002), l'introduction de quotas de candidatures féminines — dont la rédaction permet cependant le contournement aisé de la règle (1997, 2010), la possibilité de vote pour les résidents à l'étranger, dans les hôpitaux et les prisons (2006) ou encore l'introduction de la candidature indépendante pour les élections législatives (2006), puis présidentielles (2010) (Brown Araúz, 2010).
- 4 Les réformes électorales ont sans doute permis d'éviter la sclérose et la rigidité du système et de le moderniser progressivement. Cependant, il convient d'apporter quelques éléments de modération quant aux aspects positifs de ces réformes successives. D'une part, elles ne répondent pas systématiquement à des objectifs clairs et les participants ne participent pas toujours sur un pied d'égalité de connaissance du système électoral. De plus, l'opinion publique n'est pas toujours favorable à des mesures plébiscitées par les experts pour améliorer et démocratiser le système électoral (Brown Araúz, 2015). Finalement, plus que l'introduction de mécanismes de démocratie participative, la Commission Nationale de Réforme Électorale est le reflet de la faiblesse des institutions de représentation. Au Panama, la crise de représentation s'est traduite par la multiplication d'organes de délibération parallèles aux institutions, qui n'offrent que peu de garanties démocratiques. C'est le cas des nombreuses tables de dialogues installées depuis les années 1990, ou de la *Concertación*, un organe censé représenter les différents secteurs de la société, pour décider de la façon dont faire face au défi que représentait la réversion du Canal de Panama. Ainsi, la légitimité et la représentativité des membres du Forum Citoyen sont parfois floues, tandis que les positions tenues par les représentants des partis politiques au sein de la CNRE ont souvent peu de rapport avec les votes de leurs propres groupes à l'Assemblée. Cela a contribué à tendre de façon significative les relations entre la Commission et l'Assemblée au cours des derniers processus de réformes.

Les acteurs et le contexte

- 5 Même si les réformes électorales sont censées corriger les défauts des élections précédentes, il n'est pas rare que les différents acteurs s'en servent pour proposer des règles qu'ils estiment plus avantageuses pour leurs prochains intérêts électoraux. Cela paraît évident en ce qui concerne les partis politiques, mais une partie de la société civile et notamment le mouvement anti-corruption a également investi le champ électoral à travers la candidature indépendante, ce qui a contribué à inscrire la réforme électorale dans un clivage déjà ancré dans le pays de parti politique vs « indépendants ».
- 6 Un élément important de contexte nous oblige à remonter aux mois d'octobre et novembre 2019, quand toute la région, dont le Panama, était secouée par d'intenses mouvements sociaux. Au Panama, un projet constitutionnel rédigé par la chambre de commerce et la *Concertación* avait provoqué un important rejet, unissant dans la rue mouvements féministes, LGBT et étudiants des universités publiques et privées, exigeant une plus ample participation et une discussion du modèle de société, que les acteurs précédemment cités avaient choisi de ne pas aborder, se contentant de

réformes institutionnelles censées réduire l'impunité régnant autour des cas de corruption. Les enquêtes d'opinion (CIEPS, 2019) montraient ainsi que si 88,2 % de la population considérait nécessaire la réforme de tout ou partie de la Constitution, seuls 8,6 % pensaient que la *Concertación* était l'espace adéquat pour mener cette réforme. De plus, la lutte contre la corruption était l'objectif choisi par 14,9 % de la population, tandis que la plupart des personnes interrogées (39,9 %) répondaient que la réforme constitutionnelle devait chercher à « défendre les plus pauvres ». Ce scénario faisait en quelque sorte office de répétition pour la réforme électorale : une réforme menée par des acteurs sans légitimité, limités à des aspects institutionnels et techniques, un fort mécontentement dans la population et finalement un échec de la réforme.

- 7 Les institutions chargées de la réforme électorale enregistrent en effet des scores records de défiance : selon le Latinobarómetro, 87,5 % des personnes interrogées n'ont « aucune confiance » ou « peu de confiance » dans les partis politiques, tandis que c'est le cas de 84,2 % pour l'Assemblée Nationale. Le cas du Tribunal Electoral s'élevait à 74,1 % de défiance en 2018, ce qui représente presque un triplement depuis 2006 (Corporación Latinobarómetro, 2020).
- 8 À cette crise de défiance et des systèmes de négociation collective, il faut sans doute ajouter une crise de probité. En pleine réforme électorale, deux ex-présidents étaient mis en examen. Par ailleurs, le ministère public avait ouvert dix-huit enquêtes relatives à des affaires de corruption ou de détournement de fonds dans le cadre de la gestion de la pandémie (Morales Gil, 2021). En octobre 2021, la publication des Pandora Papers faisait resurgir le spectre des listes noires sur lesquelles apparaît régulièrement le Panama. La corruption est ainsi considérée comme le premier problème affectant le pays dans les enquêtes d'opinion en 2022, devant l'insécurité et l'éducation, pourtant aux deux premiers rangs en 2019 (CIEPS, 2019, 2022).

Le conflit

- 9 En septembre 2021, les magistrats du Tribunal Electoral ont annoncé publiquement leur retrait des discussions parlementaires, dénonçant le manque de transparence des débats et un certain nombre de reculs parmi les propositions des député.e.s, par exemple celle de ne plus rendre obligatoire la présentation des comptes de campagne (García Armuelles, 2021). L'opinion publique a ainsi vu dans le processus de réforme la confirmation du délitement de l'Assemblée, ce qui s'est traduit par une couverture médiatique inhabituellement intense et par des manifestations. Celles-ci, convoquées par le mouvement anti-corruption, dénonçaient principalement le fait que l'Assemblée ne retenait pas différentes propositions de la CNRE, comme le changement de la formule électorale en vigueur (une formule Hare modifiée, qui la rend très majoritaire), l'attribution de 15 % du financement public aux candidatures indépendantes (contre 3,5 % antérieurement) et l'abolition de l'immunité pour les candidat.e.s en période de campagne électorale. Le mouvement anti-corruption, sociologiquement proche des élites économiques, a cependant réussi à articuler les revendications d'autres secteurs, notamment la parité revendiquée par un mouvement féministe rénové et rajeuni.
- 10 Les débats sur la réforme électorale ont permis au mouvement anti-corruption d'exploiter les excès évidents de l'Assemblée pour mobiliser l'opinion publique contre celle-ci. Un exemple de cela est la question du reste (*residuo*) dans la formule électorale. Un système proportionnel de Hare modifié bénéficie aux plus gros partis au lieu de

bénéficier aux petits, dans l'esprit de la formule. Cette question du *residuo* est devenue un thème central du débat autour de la réforme électorale et les députés panaméens, déjà extrêmement impopulaires et caricaturés en rats dans la presse locale, sont ainsi devenus des « résidus » dans la bouche d'une partie du mouvement anti-corruption, intéressée par la modification de la formule électorale, constituant un obstacle majeur à l'entrée massive de députés indépendants.

- 11 Le nouveau code électoral a finalement été approuvé le 15 octobre 2021 par l'Assemblée. Tandis que les manifestations se poursuivaient, le président Laurentino Cortizo dont le parti a la majorité à l'Assemblée, a posé son veto, comme cela lui était réclamé par le Tribunal Électoral, la chambre de commerce et une partie de la société civile, mais uniquement sur un article, concernant une amnistie pour les amendes dues par les membres de l'Assemblée actuelle n'ayant pas présenté leurs comptes de campagne. Le projet a donc été adopté à l'exception de cet article.
- 12 Depuis, les demandes en inconstitutionnalité se sont multipliées auprès de la Cour Suprême, de la part de député.e.s de la majorité et de l'opposition, de l'ordre des avocats, du Tribunal Électoral sur des articles aussi fondamentaux que ceux liés à la parité, au financement des partis, la campagne électorale des indépendants, l'organisation des listes électorales, l'immunité, la formule électorale, la possibilité de voter sur une ou plusieurs listes, etc. Paradoxalement, la plupart des articles concernés n'ont pas été introduits par la réforme, mais sont au contraire restés tels qu'ils étaient dans le code en vigueur depuis 2017 (et qui a donc servi pour les élections de 2019), voire antérieur. Si un certain nombre de ces articles est effectivement questionnable, le jugement de l'inconstitutionnalité de ces articles supposerait de reconnaître que les dernières élections se sont déroulées dans des conditions contraires à la Constitution. La pression que nous avons décrite de la part de l'opinion publique et de certains secteurs de la population, ainsi que la perte de la confiance dont le Tribunal jouissait paraissent être deux éléments l'ayant obligé à reconsidérer des normes pourtant anciennes.
- 13 Les longs délais habituels qui précèdent les décisions de la Cour Suprême et l'importante quantité de recours rendent incertaines les règles selon lesquelles se dérouleront les prochaines élections. Plus problématiques encore, les vigoureux débats introduits au sein de la société civile risquent d'augmenter encore la défiance dans les institutions et même dans les prochaines élections. Alors que seulement 28 % de la population pensent que les votes sont toujours correctement comptabilisés, que 88 % pensent que les riches achètent les élections « toujours » ou « parfois » et que 78 % pensent que le secret du vote n'est pas toujours, voire jamais respecté (Lupu *et al.*, 2021), les élections de 2024 s'annoncent de nature à approfondir une certaine rupture entre la population et ses institutions.

BIBLIOGRAPHIE

Brown Araúz, Harry, *Las reformas electorales en Panamá : Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Panama, PNUD, 2010.

Brown Araúz, Harry, « Las reformas electorales en Panamá : Metodología, contenidos y opinión pública », *Reformas Políticas en América Latina*, 28 février 2015.

CIEPS, *Primera Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos*, Panama, 2019.

CIEPS, *Encuesta sobre las reformas constitucionales*, Panama, 2019.

CIEPS, *Encuesta de Ciudadanía y Derechos*, Panamá, 2022.

Corporación Latinobarómetro, Banco de datos en línea.

García Armuelles, Lourdes, « Magistrados del TE se retiran de la discusión de las Reformas Electorales », *La Estrella de Panamá*, Panama, 6 septembre 2021.

Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth et Mariana, Rodríguez, *Pulse of Democracy*, Nashville, LAPOP, 2021.

Morales Gil, Eliana, « Pocos avances en casos judiciales por mal uso de los fondos de la pandemia », *La Prensa*, Panama, 24 janvier 2021.

Valdés Escoffery, Eduardo, *Acontecer electoral panameño : vol. II*, Panama, Tribunal Electoral, 2006.

RÉSUMÉS

Comme c'est l'usage après chaque élection, le Tribunal Électoral a convoqué en 2020 la Commission Nationale de Réforme Électorale pour actualiser et « perfectionner » le Code Électoral, dont la version réformée a été votée par l'Assemblée nationale en octobre 2021. Cependant, cette réforme électorale, la septième depuis la transition démocratique, s'est déroulée de façon exceptionnellement houleuse. L'affaiblissement de la confiance dans les institutions, le manque de légitimité des modes de négociations collectives et les scandales à répétition ont représenté autant d'obstacles pour le bon déroulement d'une réforme entendue par chacun comme une façon de maximiser ses prochains intérêts électoraux.

Como suele pasar después de cada elección, el Tribunal Electoral convocó en 2020 la Comisión Nacional de Reformas Electorales para actualizar y "perfeccionar" el Código electoral, cuya nueva versión fue votada por la Asamblea Nacional en octubre de 2021. Sin embargo, esta séptima reforma electoral desde la transición a la democracia fue particularmente conflictiva. La pérdida de confianza en las instituciones, la falta de legitimidad de los modos de negociación colectiva y los repetidos escándalos también fueron obstáculos para el buen desarrollo de una reforma entendida por cada actor como una forma de maximizar sus próximos intereses electorales.

As is the custom after each election, the Electoral Tribunal convened the National Electoral Reform Commission in 2020 to update and "perfect" the Electoral Code, the new version of which was voted by the National Assembly in October 2021. However, this seventh electoral reform since the transition to democracy was particularly conflictive. The weakening of confidence in the institutions, the lack of legitimacy of the modes of collective bargaining and the repeated scandals represented as many obstacles to the proper development of a reform understood by each actor as a way to maximize their next electoral interests.

INDEX

Palabras claves : Panamá, reforma electoral, elecciones, democracia, democracia participativa

Keywords : Panama, electoral reform, elections, democracy, participatory democracy

Mots-clés : Panama, réforme électorale, élections, démocratie, démocratie participative

AUTEUR

CLAIRE NEVACHE

Claire Nevache est doctorante à l'Université Libre de Bruxelles, où elle est membre du CEVIPOL. Elle est par ailleurs associée au *Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales* au Panama. Claire Nevache travaille sur les relations entre religion et politique en Amérique latine.