

Elections 2021 en Equateur : agonie du parti dominant et recomposition du paysage politique

par Régis Dandoy

Modifications du système électoral et du système de partis

Les élections nationales et andines¹ des 7 février et 11 avril 2021 en Equateur ont été marquées par d'importants changements au niveau du système électoral et du système de parti. L'Equateur est souvent caractérisé par la volatilité de son système électoral et les élections de 2021 n'échappent pas à ce constat. Le projet de réforme du système électoral a été initié en août 2017 par la Commission nationale électorale (CNE) et a fait l'objet d'un premier débat à l'Assemblée nationale en octobre 2017. L'objectif de cette réforme était d'améliorer le processus électoral d'un point de vue juridique et technique (transparence et contrôle des dépenses électorales) afin de renforcer le droit de vote des citoyens équatoriens. Après une pause politique de près de deux ans, un second débat a eu lieu à l'Assemblée nationale, et le projet de loi a été voté à la quasi-unanimité (cent treize voix pour, une contre et cinq abstentions) le 3 décembre 2019. Après une objection partielle de l'exécutif, la loi a été officiellement publiée le 3 février 2020, presque un an avant les élections de 2021.

Parmi les nombreux changements de la législation électorale, un élément clé concerne la modification du mode de scrutin utilisé dans toutes les élections plurinominales. L'Equateur était jusqu'en 2021 l'un des rares pays au monde à utiliser le panachage, c'est-à-dire que les électeurs pouvaient voter pour plusieurs candidats sur des listes électorales différentes. A la suite de cette réforme, le pays est revenu à un système proportionnel à listes fermées. Par ailleurs, la méthode d'attribution des sièges a également été révisée : désormais, seule la formule dite Webster² est utilisée pour les élections plurinominales. Parmi les autres éléments pertinents qui ont été affectés par la réforme électorale, mentionnons l'organisation des débats présidentiels, la gestion de l'inscription des électeurs, le financement des campagnes électorales et un meilleur équilibre hommes-femmes au niveau des candidats.

Par rapport aux élections nationales et andines de 2017, le système de partis a également subi plusieurs changements. Le plus significatif concerne la faction pro-Correa qui a fait sécession de l'Alliance patrie fière et souveraine (APAIS) en 2017-2018. Après deux tentatives infructueuses pour créer leur nouveau parti, parallèlement à une tentative de prise de contrôle d'un parti existant, cette faction a réussi à créer l'alliance électorale Union pour l'espérance (UNES) en fusionnant deux partis qui avaient été précédemment approuvés par la CNE : Force compromis social (FCS) en décembre 2018 et Centre démocratique (CD) en juillet 2020. Deux autres alliances électorales ont été créées à cette occasion : l'une rassemblant le mouvement Créer des opportunités (CREO) et le Parti social chrétien (PSC) principalement pour l'élection présidentielle, et l'autre le Parti socialiste équatorien (PSE) et le parti

¹ Il s'agit de l'élection des cinq représentants équatoriens au sein du Parlement andin.

² Cette formule – également connue sous le nom de formule Sainte-Laguë en Europe – repose sur des diviseurs impairs et est donc plus proportionnelle que la formule d'Hondt.

Concertation dans la plupart des circonscriptions électorales. Parmi les partis qui ont participé aux élections législatives de 2017 au niveau national, le seul absent était En avant Equateur (AEA) qui a été dissous par la CNE en juin 2020. Son leader Alvaro Noboa a rejoint un autre parti (Justice sociale) afin de participer à l'élection présidentielle.

Problèmes d'enregistrement des candidats et des partis

Comme lors des élections précédentes, la réglementation électorale et sa mise en œuvre par la CNE ont eu un impact significatif sur le déroulement de la campagne électorale. Les partis politiques équatoriens devaient être officiellement enregistrés auprès de la CNE et respecter certaines règles administratives et politiques, comme l'organisation de primaires. Par conséquent, plusieurs partis politiques n'ont pas été autorisés à participer. Le cas le plus frappant a été celui du parti Justice sociale qui n'a pas pu prendre part aux élections présidentielle et andines. Cette décision a apparemment eu un effet important sur le processus électoral car Alvaro Noboa – le principal candidat de ce parti – n'a pas pu se présenter. Plusieurs sondages d'opinion indiquaient que sa candidature aurait pu avoir un impact significatif sur le premier tour de l'élection présidentielle. Cette décision a donné lieu à un débat juridique presque interminable entre la CNE et le Tribunal du contentieux électoral (TCE). La décision finale du TCE concernant la non-participation de Justice sociale à ces élections est intervenue le 31 janvier 2021, à huit jours du scrutin.

L'impression des bulletins de vote – qui a débuté ce même jour – a été assez rapide pour fournir suffisamment de bulletins aux bureaux de vote du pays, mais ils ne sont pas arrivés à temps dans les consulats équatoriens à l'étranger. Par conséquent, 113 544 électeurs équatoriens vivant à l'étranger n'ont pas pu voter lors de ces élections. Cependant, les simulations indiquent que la participation de ces électeurs défavorisés n'aurait pas modifié la répartition des sièges entre les différents partis³.

Une autre réglementation électorale a été longuement discutée pendant la campagne et a eu un impact non négligeable. Afin d'être officiellement acceptés en tant que candidats à la présidence et à la vice-présidence, les postulants devaient se présenter physiquement dans les bureaux de la CNE à Quito. De ce fait, deux personnalités politiques importantes ont été recalées. L'ancien président Abdalá Bucaram (Force Equateur) était à l'époque assigné à résidence dans le cadre de différentes enquêtes sur le crime organisé (vente irrégulière de fournitures médicales et possession illégale d'une arme à feu notamment). De même, Rafael Correa (UNES) vivait en Belgique et a renoncé à venir en Equateur pour présenter sa candidature à la vice-présidence. L'ancien président, condamné à huit ans de prison pour corruption dans l'affaire dite Sobornos, aurait très probablement été arrêté à son arrivée sur le sol équatorien.

Ainsi, Alvaro Noboa, Abdalá Bucaram et Rafael Correa ont rejoint le groupe des grands absents, c'est-à-dire des dirigeants politiques de premier plan qui ont décidé de ne pas participer

³ A. S. Castellanos Santamaría, R. Dandoy, S. Umpierrez de Reguero, « Between a rock and a hard place : Ecuador during The COVID-19 Pandemic », *Revista de ciencia política*, Vol. 41, n° 2, 2021, pp. 321-351.

à l'élection présidentielle de 2021. Parmi eux se trouvent le président sortant Lenín Moreno (APAS) qui a choisi de ne pas briguer un second mandat, l'ancien maire de Guayaquil et leader historique du PSC, Jaime Nebot, ainsi qu'Otto Sonnenholzner (indépendant), ancien vice-président de Moreno. En l'absence de ces personnalités, qui représentent un réservoir de voix conséquent, plusieurs candidats – parfois issus de partis mineurs – ont décidé de participer. Pas moins de seize candidats ont été retenus par la CNE pour l'élection présidentielle, dont une seule femme, Ximena Peña. En outre, quinze partis ont présenté des listes pour les élections andines, dix-sept pour les sièges nationaux aux élections législatives et un nombre encore plus important pour les sièges provinciaux aux élections législatives.

Résultats électoraux

Le premier tour des élections a eu lieu le 7 février 2021 et concernait quatre processus électoraux différents : les élections législatives andines, le premier tour de l'élection présidentielle et les deux votes pour l'Assemblée nationale (divisée en « sièges nationaux » et « sièges provinciaux »). Une consultation populaire composée de cinq questions relatives à l'exploitation minière a été organisée simultanément dans le canton de Cuenca.

Compte tenu de la pandémie, une baisse significative du taux de participation était attendue, d'autant plus que le vote n'est pas obligatoire pour les électeurs âgés de 65 ans et plus. Pourtant, il a atteint 81 % pour les élections présidentielle et législatives (contre 81,63 % aux élections précédentes qui concernaient également une consultation populaire). Peut-être est-ce dû au fait que la pandémie ne s'est pas trouvée au centre du débat politique pendant la campagne électorale⁴. La participation a été légèrement plus basse pour les élections andines étant donné qu'une part considérable d'Équatoriens non résidents n'ont pas pu voter pour ces élections.

Une caractéristique traditionnelle des processus électoraux en Equateur est le nombre élevé de bulletins invalides (votes blancs et nuls), principalement dû au fait que le vote est obligatoire pour une grande partie de la population électorale. Lors de l'élection présidentielle de 2021, ils représentaient 12,65 % des voix au premier tour et 17,87 % au second tour, soit une augmentation significative par rapport à la précédente (9,77 %). La part des bulletins invalides était encore plus élevée pour les élections andines (25,22 %) et les élections législatives (26,4 % pour les sièges nationaux), là aussi en hausse par rapport aux élections précédentes.

L'élection présidentielle a livré des résultats surprenants au regard de ce qu'annonçaient les sondages d'opinion (voir tableau 11). Au premier tour, Andrés Arauz (UNES) a recueilli 32,72 % des voix, suivi de Guillermo Lasso (CREO-PSC) avec 19,74 %, ce dernier enregistrant sa plus faible performance par rapport aux deux élections précédentes. Quelques semaines avant les élections, ces deux candidats étaient annoncés au coude à coude. De même, le candidat indigène Yaku Pérez (Pachakutik) a enregistré, avec 19,39 % des voix, la deuxième meilleure performance de son parti aux élections présidentielles. Le résultat le plus inattendu est celui de Xavier Hervas (Gauche démocratique) avec 15,68 %, la meilleure performance

⁴ A. Abad Cisneros, R. Aldaz Peña, D. Dávila Gordillo, S. Vallejo Vera, « Believe in me : Parties' strategies during a pandemic, evidence from Ecuador », *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 13, n° 3, 2021, pp. 419-441.

pour ce parti depuis 1998. Le candidat a mené sa campagne principalement sur les réseaux sociaux et auprès des jeunes électeurs. Hormis Pedro Freile, tous les autres candidats ont obtenu moins de 2 % des voix.

Les résultats électoraux du premier tour ont été contestés par Yaku Pérez qui a dénoncé une fraude électorale, estimant qu'il aurait dû être qualifié pour le second tour face au candidat d'UNES. Son action en justice a été soutenue par son parti Pachakutik et des mobilisations sociales pacifiques ainsi que des barrages routiers ont été organisés par ses partisans à travers le pays. Si les manifestations devant le siège de la CNE ont engendré quelques tensions avec la police le 26 février 2021, ces événements post-électoraux sont restés principalement pacifiques en comparaison de ce qui s'était passé lors de l'élection de 2017. Sa plainte ayant été jugée irrecevable, Yaku Pérez a appelé ses partisans à voter nul au second tour. Cet appel explique en partie l'augmentation de la part des bulletins invalides observée plus haut.

La CNE a finalement annoncé les résultats officiels du premier tour de l'élection présidentielle le 21 février 2021 (soit exactement deux semaines après). Etant donné qu'aucun des candidats n'a atteint 50 % ou 40 % des voix avec un écart d'au moins dix points par rapport au deuxième candidat, un second tour a été organisé le 11 avril 2021. Il a opposé deux tickets présidentiels masculins. Guillermo Lasso est parvenu à rattraper son retard sur le candidat d'UNES et a remporté le scrutin avec une marge confortable de plus de 400 000 votes. Cet écart entre les deux candidats ainsi que l'acceptation de la défaite électorale par Rafael Correa et Andrés Arauz le soir même de l'élection ont contribué au bon déroulement de la période post-électorale et de la transition des pouvoirs.

Tableau 11
L'élection présidentielle de 2021 en Equateur

Parti/Coalition	Candidats présidentiels	Premier tour Votes (%)	Second tour Votes (%)
UNES	Andrés Arauz Galarza	3 033 791 (32,72)	4 236 515 (47,64)
CREO-PSC	Guillermo Lasso Mendoza	1 830 172 (19,74)	4 656 426 (52,36)
Pachakutik	Yaku Pérez	1 798 057 (19,39)	-
Gauche démocratique	Xavier Hervas	1 453 915 (15,68)	-
Ami	Pedro José Freile	192 763 (2,08)	-
Avance	Isidro Romero Carbo	172 714 (1,86)	-
Parti société patriotique (PSP)	Lucio Gutiérrez	164 800 (1,78)	-
Equatorien uni	Gerson Almeida	160 572 (1,73)	-
APAIS	Ximena Peña Pacheco	143 160 (1,54)	-
Société unie plus d'action (SUMA)	Guillermo Celi	84 640 (0,91)	-
Mouvement construire	Juan Fernando Velasco Torres	76 349 (0,82)	-
Alliance honnêteté	Cesar Montúfar	57 620 (0,62)	-
Démocratie oui	Gustavo Larrea Cabrera	36 903 (0,40)	-
Force Equateur	Carlos Sagnay de la Bastida	26 524 (0,29)	-
Nous pouvons	Paul Ernesto Carrasco	19 809 (0,21)	-
Union équatorienne	Giovanny Andrade Salvador	20 245 (0,22)	-

Source : CNE

Les résultats des élections législatives confirment que cinq principaux partis politiques se partagent désormais l'Assemblée nationale et qu'aucun d'entre eux ne réunit la majorité absolue des sièges (voir tableau 12). Le président Lasso ne peut compter que sur douze députés issus de son parti et doit se reposer sur des coalitions parlementaires *ad hoc* pour faire passer ses projets de loi. La nouvelle assemblée compte 37,96 % de femmes, soit moins qu'en 2017 (39,42 %). Au Parlement andin, à l'inverse, trois des cinq parlementaires sont des femmes.

Trois partis politiques peuvent être considérés comme les vainqueurs des élections législatives : UNES (+ 49 sièges), Pachakutik (+ 23 sièges) et Gauche démocratique (+ 14 sièges). Le parti du président sortant (APAIS) et le parti du nouveau président (CREO) ont perdu un nombre considérable de sièges (respectivement 74 et 20), tandis que le PSC renforce légèrement sa position. Enfin, les résultats des élections présidentielle et législatives ont également confirmé l'existence d'un fort clivage géographique dans la politique équatorienne⁵. UNES a ainsi obtenu ses meilleurs résultats dans les provinces côtières, tandis que Pachakutik a dominé les zones indigènes des provinces montagneuses et de l'Amazonie. CREO et Gauche démocratique ont enfin obtenu de très bons scores dans les zones urbaines.

Tableau 12
Les élections législatives de 2021 en Equateur

Parti/Coalition	Sièges nationaux Votes (%)	Sièges (nationaux et provinciaux)	Différence 2017-2021
UNES	2 584 595 (32,21)	49	+ 49
Pachakutik	1 348 679 (16,81)	27	+ 23
Gauche démocratique	961 513 (11,98)	18	+ 14
PSC	780 541 (9,73)	18	+ 3
CREO	774 238 (9,65)	12	- 20
Alliance honnêteté	301 369 (3,76)	2	+ 2
APAIS	222 092 (2,77)	0	- 74
Equatorien uni	166 888 (2,08)	2	+ 2
Avance	154 529 (1,93)	2	0
PSP	145 398 (1,81)	1	- 1
Unité populaire	139 969 (1,74)	0	0
SUMA	135 038 (1,68)	0	- 2
Democratie oui	84 209 (1,05)	1	+ 1
Force Equateur	70 854 (0,88)	0	- 1
Union équatorienne	59 080 (0,74)	1	+ 1
Mouvement construire	57 711 (0,72)	1	+ 1
Nous pouvons	37 438 (0,47)	0	0
Partis provinciaux	-	3	0
Total	8 024 141 (100)	137	-
Source : CNE			

⁵ R. Dandoy, « Provincial dynamics in the 2017 national elections in Ecuador », *Democracias*, Vol. 5, 2017, pp. 3-24.

Un nouveau système de partis ?

Les élections équatoriennes de 2021 ont confirmé la modification radicale du système de partis, une tendance amorcée lors des élections de 2017 et 2019. L'Équateur a connu un système dominé par un seul parti (APAIS) pendant la période 2006-2017, mais les récentes élections marquent un retour à un système multipartite analogue à celui des années 1979-2006⁶.

Le système de partis équatorien est désormais composé d'un grand parti et de quatre partis de taille moyenne. Les autres n'ont pas réussi à obtenir plus de deux sièges à l'Assemblée nationale. Le mouvement politique de Rafael Correa reste une force politique importante dans ce système. Participant aux élections sous un autre nom (UNES), il a obtenu plus d'un tiers des sièges, devenant le plus grand parti à l'Assemblée nationale. Il s'oppose à quatre partis de taille moyenne – Pachakutik, Gauche démocratique, PSC et CREO – qui ont tous mené une campagne anti-Correa. Hormis le parti de Guillermo Lasso qui est plus récent, ce sont aussi des partis historiques qui ont vu le jour au xx^e siècle. Les élections locales et régionales de 2023 seront l'occasion de confirmer si le système équatorien est revenu à la situation d'avant 2006 caractérisée par un multipartisme et dominé par quelques partis établis.

⁶ A. Mejía Acosta, *Gobernabilidad democrática : sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador (1978-1998)*, Quito, Konrad Adanauer Stiftung, 2002 ; S. Pachano, « Ecuador : El nuevo sistema político en funcionamiento », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 30, n° 2, 2010, pp. 297-317.

Pour citer ce chapitre : Régis Dandoy, « Elections 2021 en Equateur : agonie du parti dominant et recomposition du paysage politique », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 [en ligne : <https://doi.org/10.25647/etudesduceri.259-260>].