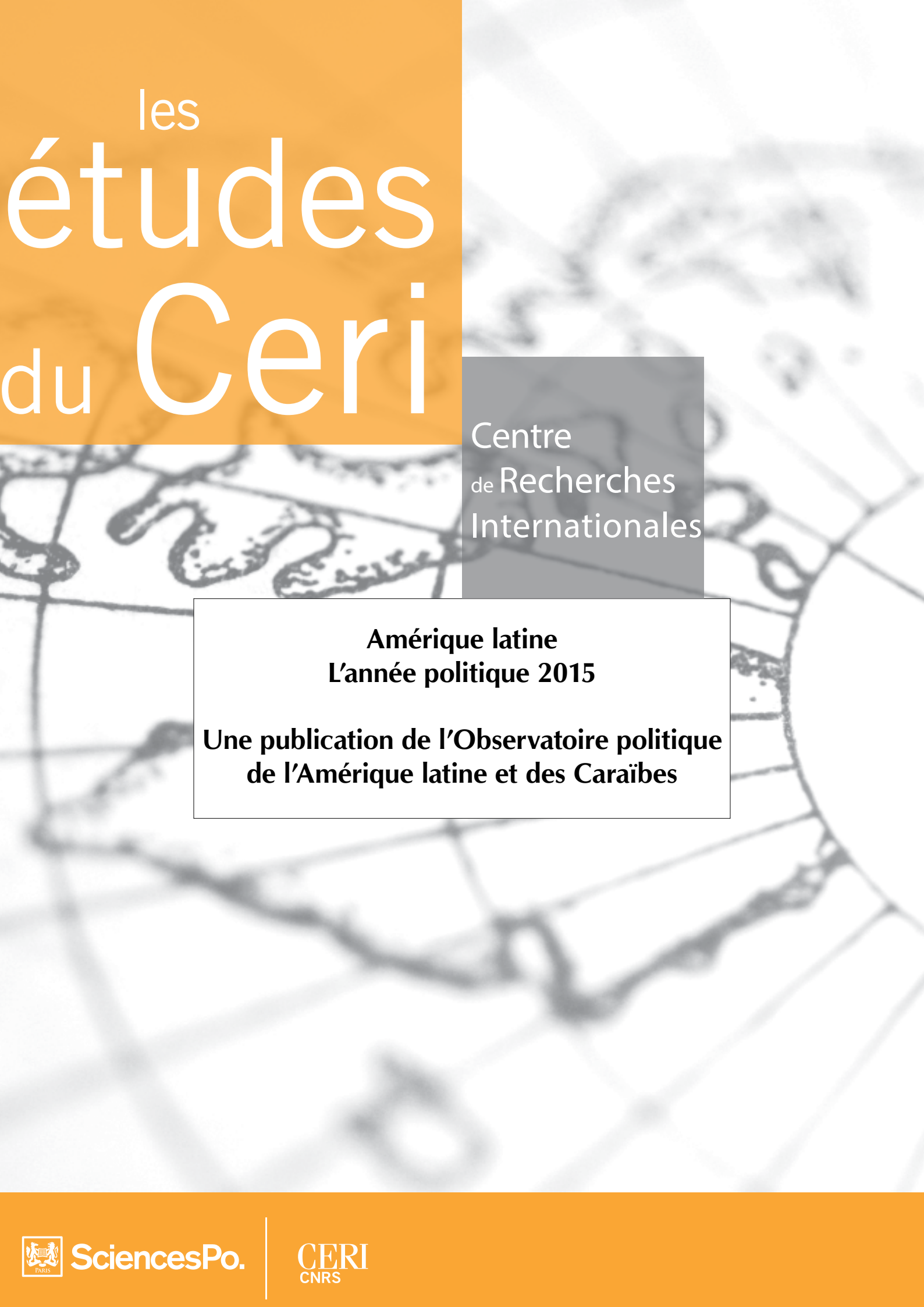




les études du Ceri

Centre
de Recherches
Internationales

**Amérique latine
L'année politique 2015**

**Une publication de l'Observatoire politique
de l'Amérique latine et des Caraïbes**



SciencesPo.

CERI
CNRS

Amérique latine - L'Année politique 2015 est une publication de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) du CERI-Sciences Po. Il prolonge la démarche du site www.sciencespo.fr/opalc en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

Les auteurs

Maya Collombon est maître de conférence en science politique à Sciences Po Lyon

Hélène Combes est chargée de recherche au CNRS (CERI-Sciences Po)

Olivier Dabène est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc

Gaspard Estrada est diplômé de Sciences Po, analyste politique à l'Opalc

Marie Laure Geoffray est maître de conférences en science politique à l'IHEAL-Sorbonne Nouvelle

Ana Carolina González Espinosa, est chercheuse associée de l'Université Externado de Colombia

Erica Guevara est maître de conférences à l'Université de Paris 8

Damien Larrouqué est doctorant rattaché au CERI-Sciences Po

Marilde Loiola de Menezes est professeur à l'Institut de science politique de l'Université de Brasília

Frédéric Louault est professeur de science politique, Université libre de Bruxelles (Cevipol), vice-président de l'Opalc

Frédéric Massé est directeur du Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de l'Université Externado de Colombia

Mohcine Mounjid est docteur en relations internationales de l'Université Mohammed V de Rabat

Eduardo Rios est doctorant rattaché au CERI-Sciences Po

Darío Rodríguez est membre de l'Opalc et chercheur associé au CREDA-Paris 3

Table des matières

Introduction

Cuba et la Colombie, lueurs d'espoir d'une Amérique latine en pleine tourmente <i>par Olivier Dabène</i>	p. 4
---	------

Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

Chronique d'une défaite annoncée : la crise économique vénézuélienne et les élections parlementaires du 6 décembre 2015 <i>par Eduardo Rios</i>	p. 9
La fin du cycle du kirchnérisme (2003-2015). Bilan et perspectives <i>par Darío Rodríguez</i>	p. 15
Le Grand Canal, l'offrande sandiniste aux Nicaraguayens <i>par Maya Collombon</i>	p. 20
Colombie : une année riche en rebondissements <i>par Frédéric Massé</i>	p. 25
Le rétablissement des relations Cuba–Etats-Unis : un processus historique progressif <i>par Marie Laure Geoffray</i>	p. 30

Deuxième partie – L'Amérique latine face à l'histoire

Cent ans de violence politique dans le Guerrero <i>par Hélène Combes</i>	p. 35
L'Uruguay (1985-2015) : retour sur plus de trente ans de (re)consolidation démocratique <i>par Damien Larrouqué</i>	p. 41
Trente ans de démocratie au Brésil. Une brève histoire de la Nouvelle République <i>par Marilde Loiola de Mene</i>	p. 45
Amérique du Sud–pays arabes : bilan d'une décennie de relations politiques <i>par Mohcine Mounjid</i>	p. 51

Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

L'amorce d'un virage à droite ? <i>par Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault</i>	p. 57
--	-------

Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective

L'émergence de la transparence comme référentiel dans l'industrie extractive en Amérique latine <i>Ana Carolina González Espinosa</i>	p. 73
--	-------

Annexe – Partis politiques latino-américains	p. 88
---	-------

Introduction

Cuba et la Colombie, leurs d'espoir d'une Amérique latine en pleine tourmente

Olivier Dabène

L'annonce du rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis le 17 décembre 2014 a balayé le dernier vestige de la guerre froide sur le continent. L'administration américaine n'a pas abandonné pour autant son objectif de démocratiser le régime cubain, mais change de méthode, actant l'échec de l'embargo. L'année 2015 a connu une intense activité diplomatique. Les images de la rencontre entre Barack Obama et Raúl Castro au sommet des Amériques d'avril 2015 à Panama et celles de la levée des drapeaux dans les nouvelles ambassades respectives ont marqué les esprits¹.

L'autre image de l'année est celle du président colombien Juan Manuel Santos serrant la main du dirigeant des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) Ricardo Londoño, alias Timochenko, le 23 septembre à La Havane. La signature d'un accord prévoyant la création d'une « juridiction spéciale pour la paix » et la conclusion des négociations annoncée dans un délai de six mois justifiaient une telle mise en scène. Les Colombiens retrouvent espoir².

Les capitales du continent ont unanimement célébré ces événements, à un moment où l'absence de croissance économique, l'insécurité, et surtout les scandales de corruption exaspèrent les opinions publiques et fragilisent les gouvernements.

L'Amérique latine se trouve en effet engluée dans une crise de gouvernabilité. La plupart des président(e)s sont tétanisé(e)s par des niveaux de popularité obstinément orientés à la baisse. Certain(e)s se battent même pour leur survie, faisant face à d'imposantes mobilisations sociales.

Au Brésil, les secteurs conservateurs, battus en 2014 pour la quatrième fois d'affilée aux élections présidentielles, orchestrent la déstabilisation de la présidente Dilma Rousseff. Maladroite avec les poids lourds de sa coalition, et notamment avec le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), tenue en partie responsable des scandales de corruption qui n'en finissent pas de secouer le pays³, et confrontée à une sévère récession économique, la présidente entame son deuxième mandat le 1^{er} janvier 2015 dans les pires conditions. Le procureur de la République Rodrigo Janot s'interroge sur le degré de connaissance qu'avait Dilma Rousseff des détournements de fonds lorsqu'elle présidait le conseil d'administration de la compagnie pétrolière Petrobras pendant les années 2000, et des voix s'élèvent des manifestations de rue pour réclamer l'ouverture d'une procédure de destitution. La popularité de la présidente touche le fond en août-septembre 2015 avec seulement 8 % d'opinions favorables contre 42 % en décembre 2014, au terme de son premier mandat. En octobre, elle est contrainte de remanier son gouvernement en offrant davantage de portefeuilles ministériels à son encombrant allié, le PMDB. Une sorte de cohabitation s'installe qui ralentit la sortie de crise économique.

Au-delà du sort de la présidente, l'opération anticorruption « *Lava-Jato* » dévoile les relations collusives que le monde politique entretient avec les grandes entreprises. L'ancien président Lula est menacé, et l'arrestation spectaculaire le 19 juin 2015 du président d'Odebrecht, première entreprise de travaux publics d'Amérique latine, a valeur de symbole. Le juge fédéral Sérgio Moro, qui instruit l'enquête

¹ Lire l'analyse de Marie-Laure Geoffray dans ce volume.

² Lire l'analyse de Frédéric Massé dans ce volume.

³ Scandales qui frappent notamment la compagnie pétrolière Petrobras, dans des proportions inédites dans l'histoire du pays (*petrolão*) (voir l'analyse de Marilde Loiola de Menezes dans ce volume).

sur Petrobras est un héros pour beaucoup. Le *Mani Pulite*⁴ à la brésilienne laissera des traces durables sur le paysage politique du pays.

Au Chili, une autre présidente est en grande difficulté. Triomphalement élue en décembre 2013, Michelle Bachelet avait pourtant connu une première année plutôt favorable, avec notamment l'adoption d'une réforme fiscale. L'année 2015 débute par une série de scandales de corruption dont l'un concerne son propre fils. Elle tente de reprendre la main en procédant à un remaniement ministériel le 21 mai, mais en vain. En juin, 68 % des Chiliens ont une opinion négative de la présidente. Seul son prédécesseur Piñera avait fait pire, au moment des grandes mobilisations étudiantes d'août 2011. Le Chili réputé vertueux n'en revient pas de se découvrir aussi corrompu que ses voisins. Le cauchemar de Michelle Bachelet a été un temps interrompu par la victoire du Chili face à l'Argentine en finale de la Coupe América de football le 4 juillet. Un répit de courte durée. Le Chiliens sont étonnamment exaspérés et rejettent en masse toute la classe politique, créant un climat favorable à l'émergence d'un outsider pour les prochaines échéances électorales.

Au Pérou, le président Ollanta Humala, comme la plupart de ses prédécesseurs, n'a jamais bénéficié de soutiens majoritaires dans l'opinion publique. Sa cote de popularité tombe sous les 10 % en octobre 2015, son chiffre le plus bas depuis le début de son mandat. Un an avant les élections d'avril 2016, face au mécontentement généralisé, il est même soupçonné par une presse qui l'a toujours malmené de vouloir réaliser un coup de force rappelant celui de Fujimori en 1994. Le « *ollantazo* » serait sa réponse aux velléités de coup d'Etat de la droite radicale⁵. Le climat social péruvien est affecté par des mobilisations contre les projets miniers du gouvernement. Dans une conjoncture où les recettes d'exportation sont en baisse, le pays cherche à attirer des investisseurs pour accroître sa capacité productive. En 2015, le projet Tía María (cuivre), comme celui de Conga (or) en 2010-2011, suscite une vive résistance des secteurs paysans affectés dans le département d'Arequipa. Fin mai, une grève générale provoque la militarisation de huit départements du pays (Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Moquega, Puno et Tacna), comme aux pires heures de la lutte contre le Sentier lumineux il y a vingt ans. Ollanta Humala, qui s'était engagé durant sa campagne à consulter systématiquement les populations concernées par les projets, a finalement privilégié l'industrie extractive, suscitant la colère des mouvements sociaux qui réclament en 2015 une déclaration de « vacance » du pouvoir⁶. Le mandat d'Humala s'achève en juillet 2016.

L'Amérique centrale est elle aussi en proie à une intense agitation sociale, à tel point que l'image d'un « printemps centraméricain » est évoquée⁷. Des manifestations hebdomadaires débutent au Guatemala le 25 avril 2015 pour protester contre la corruption au sein du gouvernement, provoquant la démission de la vice-présidente Roxana Baldetti. De son côté, le président Otto Pérez Molina, qui avait terminé la première année de son mandat en 2013 avec plus de 70 % d'opinions favorables, est désavoué en mai 2015 par 61 % des Guatémaltèques. Il tente en vain de survivre jusqu'à la fin de son mandat. La publication en juillet d'un rapport sur le financement de la politique, élaboré par la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), apporte des preuves de l'emprise des groupes criminels sur les campagnes électorales⁸. Le 31 août, le Congrès retire au président Pérez Molina son immunité et celui-ci démissionne le 2 septembre.

⁴ Dans l'Italie du début des années 1990, l'opération « mains propres » avait liquidé les partis traditionnels, la Démocratie chrétienne et le Parti socialiste.

⁵ Voir par exemple : A. Álvarez Rodrich, « El riesgo del 'Ollantazo' », *La Republica*, 2 juin 2015.

⁶ *Vacancia presidencial* : disposition prévue dans l'article 113 de la Constitution péruvienne. La présidence peut être déclarée « vacante » si le Congrès estime que son titulaire est en état d'« incapacité morale ou physique permanente ».

⁷ Voir par exemple : A. M. Delgado, « Centroamérica en el umbral de su primavera de descontento », *El Nuevo Herald*, 6 juillet 2015.

⁸ CICIG, « Informe : El financiamiento de la política en Guatemala », Guatemala de la Asunción, 16 juillet 2015 (www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf).

En mai, le mouvement s'étend au Honduras voisin. Les « marches des torches » quotidiennes réclament elles aussi la démission du président Juan Orlando Hernández, accusé d'avoir financé sa campagne électorale en détournant des fonds de l'Institut hondurien de sécurité sociale. L'instauration d'une Commission des Nations unies contre l'impunité est réclamée.

Au Nicaragua, outre la corruption et l'érosion continue de l'Etat de droit, le projet pharaonique de construction d'un canal interocéanique de 278 kilomètres suscite la colère des quelque 120 000 personnes devant être déplacées et de tous les Nicaraguayens préoccupés par les dommages environnementaux que le canal causerait au lac du Nicaragua, traversé sur plus de 100 kilomètres⁹.

Dans ces trois pays d'Amérique centrale, les opposants « indignés » se mobilisent selon le scénario désormais classique des appels à manifester publiés sur les réseaux sociaux. Comme au Brésil en 2013, les mobilisations initiales sont très suivies mais elles sont aussi fragiles car elles ne disposent pas de relais institutionnels et peuvent à tout moment se désagréger.

Ailleurs en Amérique latine, le climat politique s'est polarisé, soit parce que les pays sont en campagne (Mexique¹⁰, Argentine¹¹, Guatemala, Haïti, Venezuela¹²), soit parce que certaines réformes envisagées suscitent des affrontements.

En Equateur par exemple, les mesures fiscales annoncées en juin par le président Correa (imposition sur les héritages et les plus-values foncières) provoquent une levée de boucliers. La polarisation contraint le président à retirer momentanément ses projets afin de ne pas compromettre la visite du pape (8 juillet). Mais ce retrait ne calme pas l'opposition qui réclame la démission du président. Ce dernier accuse les manifestants de vouloir perpétrer un coup d'Etat, accentuant de fait la polarisation. En Bolivie, le sujet de la réélection indéfinie divise, tandis que des revendications sociales à Potosi se convertissent en pulsions autonomistes¹³.

A toutes ces difficultés, il n'est pas difficile de trouver des causes communes. L'Amérique latine a vu sa croissance ralentir en 2015 pour la cinquième année consécutive. Les difficultés économiques chinoises en 2015 (dévaluations de la monnaie) ont des répercussions négatives partout dans le continent.

Le Venezuela (- 6,7 %), le Brésil (- 2,8 %), l'Equateur (0,4 %) et l'Argentine (1,6 %) sont particulièrement affectés, tandis que l'Amérique centrale (4,1 %), le Mexique (2,2 %) ou la Bolivie (4,4 %) obtiennent de meilleurs résultats¹⁴. Les gouvernements apparaissent incapables de retrouver des ressorts de croissance, générant l'insatisfaction des secteurs sortis de la pauvreté dans les années fastes et qui y retombent ou craignent d'y retomber.

Mais l'Amérique latine n'est pas seulement victime de la conjoncture internationale et de la baisse des cours des matières premières qu'elle exporte. La crise économique a aussi des origines locales. La hausse des dépenses publiques est particulièrement en cause, et des ajustements douloureux sont à prévoir.

De surcroît, le mécontentement porte aussi et surtout sur la corruption et l'insécurité, deux domaines dans lesquels les politiques publiques peuvent faire la différence. Et de ce point de vue, les opinions publiques ont toutes les raisons de se montrer sévères. Même s'il est difficile de mesurer si la corruption est mieux dénoncée, et donc plus visible, ou si elle est en augmentation, l'Amérique latine est toujours

⁹ K. Coleman, « What do Nicaraguans think of president Ortega's interoceanic canal ? », *Americas Barometer Insights* 2015, n° 112 (www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO912en.pdf). Lire l'analyse de Maya Collombon dans ce volume.

¹⁰ Voir le dossier sur le site de l'Opalc réalisé par María Fernanda López Portillo, María Teresa Martínez et Ingrid Muro : www.sciencespo.fr/opalc/.

¹¹ Voir le dossier sur le site de l'Opalc réalisé par Darío Rodríguez : www.sciencespo.fr/opalc/.

¹² Voir la troisième partie de ce volume.

¹³ Le Comité civique de Potosi réclame des travaux d'infrastructure (aéroport international et hôpital, notamment).

¹⁴ Prévisions de croissance de la Cepal pour 2015 : www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-actualizacion_proyecciones_oct2015.pdf. Les prévisions du Fonds monétaire international sont plus pessimistes encore : -10 % au Venezuela, -3 % au Brésil et -0,6 % en Equateur : www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/pdf/tblparta.pdf.

aussi mal classée dans les statistiques internationales et aucun progrès sensible n'est enregistré¹⁵. L'impunité dont bénéficient des personnalités politiques de premier plan accusées de corruption alimente le rejet croissant de la politique que mesurent tous les instituts de sondage. Dans ce domaine, l'Amérique latine possède une importante marge de progression. Le Brésil et le Guatemala montrent la voie.

Parallèlement, la violence, proportionnelle à la puissance des cartels du narcotrafic, fait des ravages dans de nombreuses grandes villes de la région. L'Amérique latine (surtout l'Amérique centrale) continue d'être la région du monde en paix connaissant les taux les plus élevés d'homicide et de féminicide¹⁶. Pour autant, certaines villes ont obtenu des résultats spectaculaires, démontrant qu'il n'y a en la matière aucune fatalité. Bogota, par exemple, a su retrouver dans les années 2000 des taux d'homicide inférieurs à 20 pour 100 000 habitants, analogues à ceux qu'elle connaissait avant le pic brutal des années 1990 (90 pour 100 000). San Pedro Sula (Honduras), Ciudad Juárez (Mexique) ou Caracas (Venezuela), trois des villes les plus violentes au monde, doivent pouvoir parvenir au même résultat grâce à un dosage équilibré de politiques préventives et répressives.

A ces difficultés s'ajoute un facteur politique. Dans les pays gouvernés par la gauche, les secteurs conservateurs écartés du pouvoir depuis plus d'une décennie font preuve d'impatience. L'incapacité de la droite à articuler un projet politique alternatif est un handicap face aux électeurs. Les campagnes de déstabilisation s'accroissent, au point que Rafael Correa évoque, non sans raison, une nouvelle guerre froide. Certains secteurs de gauche, de leur côté, n'envisagent pas la défaite et sont prêts à fausser les campagnes électorales pour rendre impossible la victoire de l'opposition. Leurs champions, notamment Evo Morales (Bolivie), Rafael Correa (Equateur) et Daniel Ortega (Nicaragua), ne font pas émerger de successeur, rendant leur permanence au pouvoir indispensable, au prix d'ajustements constitutionnels (réélection indéfinie) ou de manœuvres politiques qui dégradent la démocratie. Hugo Chávez, n'avait que très tardivement, et peut-être imprudemment, intronisé Nicolás Maduro. Le Venezuela s'enfonce depuis dans la crise. Dans ces pays, il suffit d'un modeste déclencheur, à l'image de la réforme fiscale en Equateur, pour jeter dans la rue des secteurs de la population avides de changement. Les mobilisations et la crise de gouvernabilité ont à leur tour un coût économique qu'il faudra évaluer en 2016.

Tel est le sombre contexte que ce LAPO 2015 évoque dans ses diverses contributions.

La première partie – « L'Amérique latine dans l'actualité » – se penche sur le Venezuela, la Colombie, Cuba, l'Argentine et le Nicaragua. La deuxième – « L'Amérique latine face à l'histoire » – met en perspective la violence au Mexique, la démocratie au Brésil et en Uruguay, et les relations entre l'Amérique latine et le monde arabe. La troisième partie – « L'Amérique latine aux urnes » – propose une approche comparative des élections locales au Mexique et au Venezuela et nationales au Guatemala et en Argentine. Enfin, le dossier de cette « Année politique de l'Amérique latine 2015 » s'attarde cette année sur l'industrie extractive.

¹⁵ Voir l'indice de perception de la corruption de Transparency International sur le site : www.transparency.org.

¹⁶ Voir par exemple UNODC, *Global study on homicides* (www.unodc.org/gsh/).

Première partie

L'Amérique latine dans l'actualité

Chronique d'une défaite annoncée : la crise économique vénézuélienne et les élections parlementaires du 6 décembre 2015

Eduardo Rios

L'histoire politique récente du Venezuela peut être lue comme une composition en contrepoint entre une économie en déliquescence et un parti au pouvoir trop faible pour la réformer. Condition *sine qua non* à la survie électorale du Parti socialiste uni du Venezuela (PSUV), l'union des forces chavistes a été obtenue au lendemain de la mort de Chávez au prix d'un attentisme préjudiciable. La mauvaise situation économique du pays depuis 2013 a particulièrement affecté le gouvernement Chávez qui a dû faire face à un manque de liquidités en dollars à partir de janvier 2013, aggravé en 2015 par la chute du prix du pétrole. Son inaction sur le plan économique s'est traduite par la première réelle défaite électorale du PSUV aux élections parlementaires du 6 décembre 2015¹.

UNE ÉCONOMIE DÉGRADÉE

L'économie s'est détériorée depuis la mort de Hugo Chávez en mars 2013. En février, les indicateurs rendaient déjà compte d'une économie à l'arrêt : une croissance nulle, une inflation approchant les 30 %, et un dollar dont le prix sur le marché parallèle était 3,5 fois supérieur à celui en vigueur sur le marché officiel en raison du contrôle des changes appliqué depuis 2003. Toutefois, le pétrole vénézuélien se vendait encore cent dollars le baril.

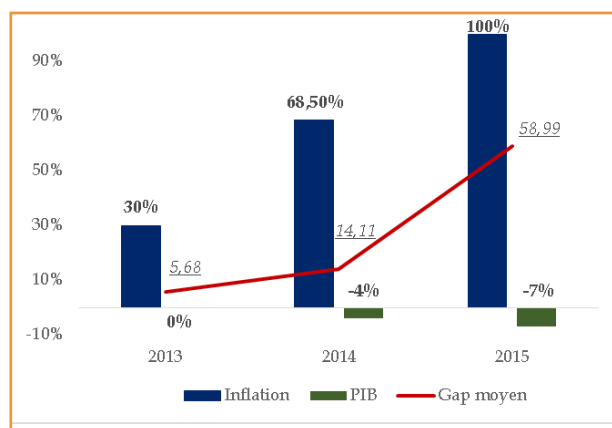
En 2015, la situation économique est plus fragile encore. La Banque centrale a même cessé de communiquer les chiffres de l'inflation et du produit intérieur brut (PIB) à partir du mois de janvier. Seules des estimations sont avancées par des sources officieuses. Les plus conservatrices, comme le Fonds monétaire international (FMI), jugent que le pays fait face à une crise économique sévère. Ce dernier estimait en juillet 2015 que l'inflation allait dépasser les 100 %², tandis que la Bank of America annonçait pour sa part un taux de 170 %³. Le FMI prévoyait également une baisse de 7 % du PIB (qui s'était déjà contracté de 4 % en 2014 selon ses estimations). Le ratio entre le dollar légal et le dollar parallèle était de cent en août 2015, alors qu'il n'était que de dix un an auparavant. Pour ternir encore ce sombre tableau, le prix moyen du baril de pétrole vénézuélien se vendait 40 dollars en octobre 2015, soit moitié moins qu'un an auparavant.

¹ L'opposition à Chávez a déjà gagné deux élections : le référendum de 2007 pour la réforme de la Constitution (réformes adoptées ensuite par le Parlement), et les législatives de 2010 (l'opposition l'a emporté en voix, mais pas en sièges). Cette élection est la première où le parti de gouvernement perd la majorité dans une instance de représentation nationale depuis 1998.

² « El FMI sitúa la inflación en Venezuela por encima del 100% para 2015 », *El País*, 15 juillet 2015.

³ « Bank of America : Inflación cerrará el 2015 en Venezuela por encima de 170% », *El Universal*, 16 juillet 2015.

Graphique 1
Inflation, PIB et gap moyen entre le dollar parallèle et le dollar officiel



Sources : FMI, BCV, Dolar Today et calculs propres.

UNE CRISE DES LIQUIDITÉS

Cette crise du système économique mis en place par Hugo Chávez s'est traduite par une diminution des liquidités en dollars disponibles pour le secteur public et le secteur privé, qui a engendré à son tour une hausse des pénuries et une inflation hors de contrôle.

Pour comprendre la situation, revenons brièvement sur les contraintes pesant sur l'économie du pays, et notamment sur le contrôle de change instauré en 2003 et maintenu depuis afin de permettre au gouvernement d'exercer une surveillance politique sur l'attribution des dollars, générés à 95 % par l'industrie pétrolière. Ce contrôle des changes s'est par ailleurs accompagné d'une présence accrue de l'Etat dans le secteur importateur des produits de consommation de base.

Le maintien de ce système dans le temps a généré de nouvelles contraintes en matière économique. Ce mécanisme d'importation par le secteur public basé sur une monnaie surévaluée a accru les besoins du pays en produits importés (notamment en réduisant la capacité de production agricole). Depuis le début de l'année 2012, cette augmentation des importations a été encouragée par une politique de soutien à la demande via un programme de rachat des dettes de l'entreprise pétrolière d'Etat par la Banque centrale (c'est-à-dire grâce à une hausse spectaculaire du déficit public, estimé à 15 % du PIB en 2014). Cette politique monétaire expansive a fortement augmenté la liquidité en bolivars et multiplié le taux d'inflation par deux entre 2012 et 2014, et provoqué une pénurie de liquidité en dollars. Cette pénurie a été aggravée par les extraordinaires dépenses en devises étrangères liées à la dernière campagne de Chávez en 2012 et la première de Maduro en 2013.

Depuis les premiers mois du gouvernement Maduro, des voix se sont élevées à l'intérieur du parti pour que des solutions soient apportées à ce problème. Plusieurs pistes de réformes ont alors été évoquées : réduire les achats en dollars, c'est-à-dire les subventions sur le prix de l'essence (quasiment gratuite) et des aliments (achetés en dollars sur les marchés internationaux) ; dévaluer la monnaie en unifiant les taux de change ; réduire la demande et donc les importations en limitant le rachat de la dette de l'entreprise pétrolière. Ces propositions, défendues par certains ministres responsables de l'économie ont rencontré de vives résistances parmi les représentants les plus radicaux du parti et certains lobbies. Engager des réformes risquait de diviser le parti de gouvernement. L'exécutif a donc préféré maintenir le *statu quo* afin de préserver l'unité du mouvement chaviste.

L'IMPACT DE L'INACTION ÉCONOMIQUE SUR LE SECTEUR PRIVÉ

Tout au long de l'année 2015, d'importants représentants du courant chaviste ont également proposé des mesures pour réformer le système économique. L'ancien ministre de la Planification Jorge Giordani, soutenu notamment par le vice-président de la commission des finances et par le vice-président de l'Assemblée nationale, a plaidé pour une unification du taux de change. Mais les pressions internes en faveur des réformes ont toutes été ignorées par les instances dirigeantes du PSUV.

Cette inaction en matière économique a particulièrement affecté le secteur privé, qui représentait en 2014 70 % des emplois du pays et 70 % du PIB selon la Banque centrale.

En effet, le contrôle des changes oblige les entreprises à solliciter la Banque centrale pour tout virement en dollars à leurs fournisseurs étrangers. Or, entre décembre 2014 et avril 2015, le gouvernement a émis une très faible quantité de permis d'importation. Dans l'attente, les entreprises se sont massivement endettées auprès de leurs fournisseurs (à hauteur de 10 milliards de dollars environ). En raison de la pénurie de devises étrangères, le gouvernement a décidé de ne pas reconnaître les dettes contractées durant les six mois précédant la mort de Hugo Chávez. En représailles, les lignes d'approvisionnement internationales ont été coupées, et le nombre de vols aériens vers le Venezuela drastiquement réduit.

LA RÉPONSE POLITIQUE DU GOUVERNEMENT

Le calendrier électoral de l'année 2013 a limité les marges de manœuvre du gouvernement, l'exécutif préférant différer les réformes du fait des élections municipales de décembre 2013. Cet attentisme a coûté cher au PSUV. En dépit de sa victoire à l'élection présidentielle d'avril 2013 (avec une très courte avance, 50,6 % des voix), Nicolás Maduro avait perdu dix points dans les sondages cinq mois plus tard⁴. L'effritement de sa popularité a conduit son équipe dirigeante à privilégier une approche politique de la crise économique en dénonçant la lutte contre la « guerre économique » menée contre le Venezuela, et dont les instigateurs désignés étaient tantôt l'impérialisme américain tantôt la bourgeoisie de droite.

La première canonnade ne s'est pas fait attendre. Le 8 novembre, Maduro a obligé la chaîne de vente d'électroménager Daka à réduire ses prix de 80 %, avant de contraindre tous les magasins d'électroménager du pays à baisser leurs prix. Fort apprécié de la population, ce « Dakazo » a permis à Maduro de regagner dix points dans les sondages et de s'assurer une belle victoire aux élections municipales de décembre 2013 (deux cent quarante mairies sur trois cent trente-sept).

Cependant, cette victoire politique ne s'est traduite par aucun changement en matière économique. Elle a plutôt conduit Maduro à s'obstiner dans la voie de la lutte contre la « guerre économique », visiblement payante du point de vue électoral. Les discussions de haut niveau organisées régulièrement entre le patronat et le PSUV depuis février 2014 se sont heurtées à l'opposition d'une partie du PSUV, et ne se sont donc traduites par aucune avancée.

Convaincu de l'efficacité de sa stratégie politique, le gouvernement a continué sur sa lancée. Pour faire face aux problèmes de liquidité en dollars, il a privilégié les prêts chinois à travers le mécanisme du fonds d'investissement sino-vénézuélien⁵. Cette réponse a aggravé le problème central du manque de liquidités. Plus le gouvernement s'endettait via ce mécanisme, moins il recevait d'argent de la

⁴ Nous utilisons les résultats de l'enquête de Datanalisis. Toutes les enquêtes au Venezuela sont entachées de partialité. Nous l'utilisons comme une référence pour marquer des tendances haussières ou baissières dans l'opinion.

⁵ Ce système permet au gouvernement d'accéder à des liquidités en dollars pour couvrir le paiement de la dette (bons du pays) et l'importation des aliments, contre des livraisons de pétrole.

vente du pétrole. Entre 2007 et 2015, le gouvernement a emprunté 56 milliards de dollars, amputant le Venezuela d'un million de barils par jour (sur 2,7 millions) en septembre 2015⁶.

Ainsi, le gouvernement a privilégié des réponses au coup par coup extrêmement coûteuses, refusant toutes solutions systémiques. A titre d'exemple, il a décidé durant l'été 2015 de libérer des fonds pour permettre l'importation de pièces détachées pour les voitures⁷, ou encore pour empêcher la principale entreprise de bière d'écouler ses stocks⁸.

UNE CAMPAGNE SANS MUNITIONS

Ces mesures politiques n'ont guère produit d'effets dans l'opinion publique. A partir de janvier 2014, Nicolás Maduro a commencé à voir sa cote de popularité baisser. Cette chute dans les sondages a été suivie six mois plus tard par un effondrement des cours du pétrole. Comme l'illustre le graphique 2, les prix du pétrole vénézuélien ont chuté à la même vitesse que la popularité de Maduro.

Graphique 2
Prix du pétrole et pourcentage d'avis positifs sur la gestion de Maduro



Sources : PDVSA et datanalis.

A l'été 2014, le président avait déjà atteint le niveau d'impopularité précédent le « Dakazo ». Lorsque le gouvernement a pris acte de la chute des prix du pétrole en septembre (soit neuf mois après son pic de popularité), Maduro avait perdu dix points de popularité supplémentaires (30 % d'approbation). Il a donc attaqué l'année électorale 2015 avec une popularité à 24 % et un pétrole à quarante-sept dollars le baril. Ainsi, alors que le robinet pétrolier se refermait, l'équipe de campagne du PSUV a dû se mobiliser pour récupérer vingt-cinq points dans les sondages.

Pour ce faire, elle a privilégié trois axes. Elle a tout d'abord tenté de provoquer des conflits diplomatiques. Le premier, assez efficace en termes de popularité, a consisté à organiser une campagne visant l'abrogation d'un décret présidentiel américain du 10 mars 2015 qui gelait les biens patrimoniaux de certains fonctionnaires chavistes aux Etats-Unis. Durant un mois, le gouvernement a recueilli des signatures dans le but de les transmettre au gouvernement américain à l'occasion du sommet des

⁶ A. Figueroa, « Préstamos chinos a Venezuela ascienden a \$56.691 millones », *El Mundo*, 3 septembre 2015.

⁷ Une des conditions pour participer à cette vente était d'appartenir au syndicat des pièces détachées, très opposé au gouvernement. « Subasta de Sicad será para empresas de tres gremios de autopartes », *El Mundo*, 10 juin 2015.

⁸ S. Angulo, « Cervecería Polar confirma que materia prima llegó al país », *El Mundo*, 12 août 2015.

Amériques des 10 et 11 avril 2015. Mais le rapprochement entre Cuba et les Etats-Unis lors de ce sommet a obligé Maduro à reconsidérer son positionnement politique. Bien que le gouvernement ait gagné quelques points dans les sondages en avril 2015, il les avait reperdus dès juillet.

La deuxième tentative de diversion d'ordre diplomatique a visé la région de l'Esequiba, située en Guyana. Revendiquée par le gouvernement vénézuélien, cette zone est riche en pétrole. Maduro a lancé une offensive contre le gouvernement récemment élu de David Granger, après qu'Exxon Mobile a annoncé de nouveaux forages dans les eaux du territoire en réclamation. Cette altercation a été vivement critiquée par la Communauté des Caraïbes (Caricom), et a rapidement été canalisée par des voies diplomatiques plus discrètes. Elle a de ce fait perdu de son efficacité politique.

Ayant échoué dans sa stratégie « internationale », l'équipe de campagne du PSUV a mis en œuvre une deuxième stratégie, sécuritaire cette fois-ci, baptisée « Opérations de libération du peuple » (OLP). Très médiatisées, les OLP ont conduit les militaires à intervenir dans l'Etat du Bolivar (est du pays) afin de prévenir une émeute de la faim dans la ville de San Felix, ou encore dans un quartier populaire de Caracas (cota 905) pour le « libérer » d'un gang qui imposait sa loi. L'OLP qui semble avoir rencontré le plus d'échos au niveau international a concerné l'Etat d'exception décrété dans l'Etat de Táchira, frontalier avec la Colombie, qui s'est accompagné d'une fermeture de la frontière dans quatre départements (*municipios*). Officiellement décrétée pour lutter contre les contrebandiers (*bachaqueros*) supposés responsables de la guerre économique, cette OLP a fini par viser les populations d'origine colombienne habitant le Venezuela. Les militaires ont rasé des maisons en taule censées abriter des immigrants illégaux, provoquant l'exode d'au moins cinq mille personnes (parmi lesquelles des enfants séparés de leurs familles). L'affaire s'est rapidement transformée en conflit diplomatique avec la Colombie. Quelques semaines plus tard, le gouvernement a étendu la fermeture de la frontière à l'Etat de Zulia. Preuve de son influence, le gouvernement a réussi à bloquer le débat sur le problème frontalier à l'Organisation des Etats d'Amérique (OEA) le 1^{er} septembre 2015⁹.

La dernière stratégie développée par l'équipe de campagne du PSUV pour répondre aux sondages en berne a consisté à mobiliser les institutions étatiques pour limiter l'ampleur de la défaite. Le Conseil national électoral (CNE) a « corrigé » les estimations de populations établies lors du dernier recensement pour augmenter le nombre d'élus dans les circonscriptions très favorables au gouvernement. Un siège a par exemple été retiré de la circonscription de Sucre dans l'Etat de Miranda (favorable à l'opposition) et attribué à celle du Valle del Tuy (pro-chaviste). L'opposante Corine Machado a vu sa candidature invalidée, et le CNE a annulé une partie de la liste des dissidents chavistes Marea Socialista. Enfin, le gouvernement a acheté le nom MIN-Unidad dont le logo ressemble fortement à celui de la coalition d'opposition Unidad. Le vote électronique au Venezuela consistant à cliquer sur les logos des partis, le gouvernement a placé celui de MIN-Unidad à côté de celui de Unidad pour provoquer la confusion chez les électeurs.

Dans la même optique, le gouvernement a pesé de tout son poids auprès des médias du pays pour réduire le temps d'antenne de l'opposition. Cette stratégie médiatique s'est accompagnée d'une réactivation des structures de mobilisation partisans du PSUV, flanquées par les missions sociales du gouvernement, lesquelles se sont évertuées à distribuer des appartements, des télévisions ou des tablettes, ainsi que des sacs de nourriture. Ces efforts ont porté leurs fruits : à la fin de la campagne, les chavistes avaient gagné dix points dans les sondages. L'opposition étant exclue des ondes la dernière semaine de campagne, les commentateurs politiques ont fini par croire à la possibilité d'un résultat serré¹⁰.

⁹ C. F. Pereda, « Colombia no logra la reunión de la OEA para tratar la crisis con Venezuela », *El País*, 1^{er} septembre 2015.

¹⁰ « Quién ganará y otras preguntas sobre el #6D a Luis Vicente León », *Proavinci*, 29 novembre 2015.

CONCLUSION. UNE DÉFAITE ANNONCÉE

Le 6 décembre 2015 au soir, le verdict est tombé : l'opposition obtenait 7 700 000 voix, soit 2 000 000 de voix de plus que le gouvernement. Le système électoral qui avait permis au courant chaviste d'amplifier ses résultats en nombre de sièges en 2009 favorisait cette fois-ci l'opposition. La structure de mobilisation était en place, les stratégies de mobilisation ont fonctionné bon an mal an, et malgré certains couacs circonstanciels, les sacs de nourriture sont parvenus aux électeurs ciblés. L'Etat chaviste a mené d'une main de maître cette élection, comme il avait su le faire par le passé. Mais l'opposition coalisée sous la bannière de la Table de l'unité démocratique (MUD), a été en mesure de la préparer elle aussi. Les électeurs n'ont pas plébiscité l'héritier d'Hugo Chávez. A rebours des prévisions les plus prudentes, la MUD a obtenu deux tiers des sièges et s'est assurée une position lui permettant de promulguer des lois ordinaires sans craindre le veto de l'exécutif, de censurer des membres du gouvernement et de réformer la Constitution.

L'élection parlementaire du 6 décembre 2015 est la première que le courant chaviste a préparée en position de faiblesse. Acculé par une crise économique qu'il a contribué à aggraver, le gouvernement s'est contenté de dénoncer une « guerre économique » fantasmée. Ni les crises diplomatiques ni les gesticulations sécuritaires n'ont pu empêcher la première défaite électorale sérieuse du chavisme. Reste à voir comment le pays en proie à une cohabitation potentiellement conflictuelle pourra faire face aux difficultés économiques qui ont coûté au parti de gouvernement son hégémonie institutionnelle.

La fin du cycle kirchnériste (2003-2015). Bilan et perspectives

Darío Rodríguez

Depuis le retour à la démocratie en 1983, aucune autre période de l'histoire argentine n'a généré autant de controverses et de débats que celle des années kirchnéristes. L'espace public argentin s'est divisé entre défenseurs acharnés et détracteurs impitoyables du modèle kirchnériste. Ces récits, symétriquement opposés, ont appauvri la réflexion actuelle, donnant lieu à un véritable dialogue de sourds. Il s'agit ici de dépasser ce clivage en analysant le legs kirchnériste au prisme de deux dimensions¹ : le domaine économique-social et le domaine politico-institutionnel. Nous reviendrons ensuite brièvement sur le processus électoral 2015, en évoquant les différents défis que devra relever, à court et moyen terme, la démocratie argentine sous la présidence de Mauricio Macri.

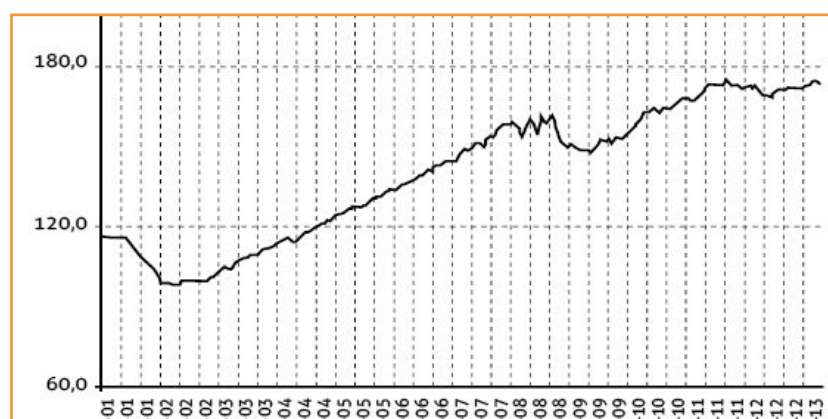
TOUT CE QUI BRILLE N'EST PAS OR : LA PERFORMANCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

A l'heure de penser l'héritage économique et social du kirchnérisme, il convient de diviser cette période en deux phases². La première débute avec l'arrivée inattendue de Néstor Kirchner au pouvoir en avril 2003. La seconde a pour origine la victoire de Cristina Fernández de Kirchner en octobre 2007 et s'achève à la fin de son second mandat en décembre 2015.

Les piliers les plus importants du modèle économique post-convertibilité ont été mis en place durant l'année 2002, c'est-à-dire avant l'arrivée au pouvoir de Kirchner. Le nouveau régime de change et la politique d'imposition des exportations ont alors permis de mettre un terme au cycle récessif initié en 1995.

Graphique 1

Evolution de l'indicateur mensuel d'activité (2001-2013)



Source : R. Frenkel et M. Damill, *art. cit.*

¹ Nous n'abordons pas ici la politique extérieure de l'Argentine ni sa dimension régionale. Pour plus d'informations à ce sujet, voir entre autres : J. G. Tokatlian, F. Merke, « Instituciones y actores de la política exterior como política pública », in C. Acuña (dir.), *Dilemas del Estado argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2014.

² R. Frenkel, M. Damill, « La economía bajo los Kirchner : una historia de dos lustros », in C. Gervasoni et E. Peruzzotti (dir.), *¿ Década ganada ? Evaluando el legado del kirchnerismo*, Buenos Aires, Debate, 2015.

Du point de vue macroéconomique, la principale vertu du gouvernement kirchnériste a donc été de consacrer la rupture avec la décennie néolibérale, entraînant un véritable cycle vertueux pour l'économie argentine (2003-2007) : progression du produit intérieur brut (PIB) de 9 % par an en moyenne, augmentation importante de l'investissement fixe, faible inflation, maintien d'un taux de change réel compétitif, préservation de l'excédent fiscal et poursuite de la politique de désendettement public. Ce contexte économique favorable s'est traduit par une amélioration notable des indicateurs socioéconomiques. Les salaires réels ont augmenté tandis que le chômage et les inégalités ont baissé.

Tableau 1
Coefficient de Gini (2003-2012) et taux de chômage (2003-2012)

	Coefficient de Gini	Taux de chômage
2003	0,525	14,5
2007	0,472	7,5
2010	0,439	7,3
2012	0,429	6,9

Source : Elaboration par nos soins d'après A. Savia, art. cité.

Tableau 2
Taux de pauvreté et d'indigence (2003-2012)

		2003	2007	2010	2012	2014
Taux d'indigence	Foyers	17,8 %	7,2 %	4,9 %	3,2 %	3,4 %
	Personnes	24,1 %	10 %	8,5 %	5,7 %	6,4 %
Taux de pauvreté	Foyers	39,6 %	21,2 %	19,1 %	16,8 %	18,3 %
	Personnes	50,9 %	29,2 %	29,4 %	26,2 %	28,7 %

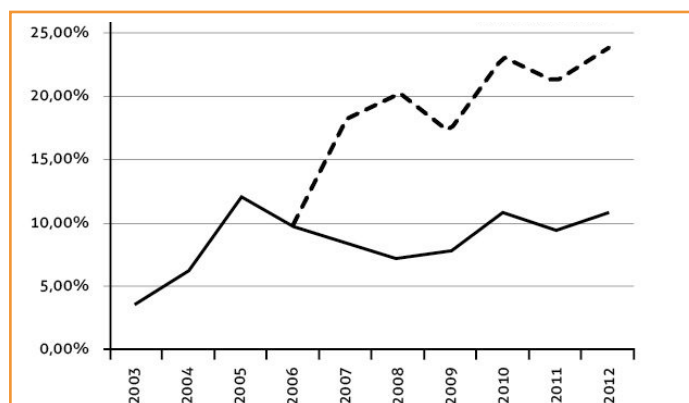
Source : D'après A. Savia, art. cité. (pour les années 2003 et 2007) ; données EDSA, Bicentenaire, 2010-2016.

Fin 2006, dans un contexte d'augmentation des prix, le gouvernement a écarté tous les plans de stabilisation visant à modérer les dépenses publiques, puis il a décidé, en janvier 2007, de placer l'Institut national des statistiques et du recensement (Indec) sous le contrôle du secrétariat au commerce intérieur. Si ce subterfuge a permis au gouvernement de manipuler l'indicateur général des prix à son avantage (plutôt que de veiller au contrôle de son inflation), il a engendré des déséquilibres manifestes dans le fonctionnement macroéconomique. Concrètement, il a dépossédé les différents acteurs politiques, économiques et syndicaux d'une référence socialement légitime pour négocier les salaires nominaux et réels, mais également pour définir le niveau de pauvreté ou d'indigence ou pour calculer les dettes contractées dans la monnaie nationale.

Bien que la crise internationale de 2008 ait entraîné une baisse importante des prix des matières premières, la solvabilité fiscale et un excédent commercial constant ont limité ses effets nocifs sur l'économie argentine. Le pays a toutefois vu sa situation économique se détériorer durablement, en dépit de quelques fluctuations conjoncturelles positives. L'inflation s'est envolée et le gouvernement a poursuivi sa politique de subventions au transport et à la fourniture de gaz et d'énergie, provoquant une série de distorsions des prix relatifs et inversant la situation excédentaire que connaissaient les comptes publics jusqu'en 2011. De plus, privé d'accès au crédit externe et confronté à un taux d'investissement externe en baisse, le gouvernement a mis en place une politique défensive centrée sur les restrictions aux importations.

Graphique 2

Taux d'inflation officiel et non officiel (2003-2012)



* La ligne discontinue représente le taux non officiel et la ligne continue le taux officiel.

Source : J. Streb, « Evaluaciones encontradas sobre el desempeño económico argentino (2003-2013) », in C. Gervasoni, E. Peruzzotti (dir.), *op. cit.*

En définitive, même si l'Argentine actuelle ressemble peu à ce pays en flammes et en proie à la pauvreté des années 2001 et 2002, l'héritage de l'expérience kirchnériste est peu reluisant.

LE DOMAINE POLITICO-INSTITUTIONNEL : UN LEGS CONTRADICTOIRE

Les premières mesures prises par Néstor Kirchner ont surpris une société civile tant de fois déçue et dans un état de mobilisation permanente depuis les journées de protestation qui ont marqué la fin du gouvernement de l'Alliance (1999-2001). Dans le domaine institutionnel, la plus importante de ces mesures a été la réforme de la Cour suprême de justice, suivie par la nouvelle politique en matière de droits de l'homme et le rétablissement des conventions collectives du travail. Ces mesures ont revalorisé le potentiel réformateur de l'action politique, réduite à la simple « administration des affaires courantes » dans la décennie néolibérale. Ce processus de repolitisation s'est accompagné d'une centralisation de l'autorité, et donc d'une fragilisation des équilibres institutionnels et républicains entre les différents pouvoirs de l'Etat. Ce nouveau « décisionnisme » a été justifié dans un premier temps par la nécessaire « sortie de crise ». Mais à la suite du triomphe du gouvernement aux élections législatives de 2005, il est apparu comme un élément de consolidation du leadership présidentiel, et comme un fondement du pouvoir kirchnériste. La réforme du Conseil de la magistrature et la loi des superpouvoirs³ adoptées en 2006, et surtout la prise de contrôle de l'Indec en 2007 illustrent l'affirmation du caractère unidirectionnel et discrétionnaire de l'action gouvernementale.

L'arrivée à la présidence de Cristina de Kirchner en octobre 2007, et surtout le nouveau temps politique inauguré par le conflit avec les secteurs agricoles, confirme cette tendance. Le gouvernement est parvenu à sortir de cette crise grâce à une habile récupération de l'initiative politique, en polarisant la société et en affirmant que le non-respect des institutions républicaines ne lui étaient pas entièrement imputables. L'étatisation des fonds de retraites et de pensions, l'établissement de l'allocation universelle par enfant (AUH), la loi sur le mariage pour tous, la nationalisation de la production et de la

³ Cette loi autorise le Premier ministre à procéder à des modifications sur la distribution du budget national sans l'approbation de l'Assemblée nationale.

commercialisation du pétrole, la loi de régulation de l'espace audiovisuel : ces mesures élaborées entre 2009 et 2013 ont doté la figure présidentielle du capital politique suffisant pour gagner les élections de 2011 et de 2014 et pour s'assurer le soutien de la population jusqu'en 2015. Elles ont également permis à l'Etat de regagner un certain poids institutionnel et d'accorder à une vaste partie de la population une reconnaissance institutionnelle consolidée en matière de droits sociaux et individuels. Mais ce processus de politisation a également engendré une radicalisation du style politique et a aggravé les problèmes relatifs à la gestion de l'Etat.

Durant son dernier mandat, Cristina de Kirchner a consolidé un pouvoir politique dominé par l'exécutif, réticent à l'argumentation et à l'échange d'idées et fondant sa légitimité sur un lien substantiel avec le « peuple kirchnériste ». Son audience a été réduite au statut de simple « auditeur », au lieu de se réinventer en tant qu'« interlocuteur »⁴. Cette conception polarisante du politique a affaibli sa popularité et explique l'absence de changement majeur en termes de ligne gouvernementale.

Sur le plan institutionnel, même si le gouvernement a tenu un discours plus salubre de revalorisation du secteur public, il n'a pas pour autant tourné le dos au choix historique d'un Etat argentin faible. Deux caractéristiques peuvent être identifiées : l'absence d'un Etat développant une vision stratégique sur le long terme et la valorisation de la figure de l'« Etat militant ». Ces deux caractéristiques renvoient aux déficits étatiques qui définissent aujourd'hui le régime politique argentin.

De manière générale, même si l'on constate une croissance de l'Etat (augmentation des dépenses publiques et nombreux emplois publics⁵), une grande partie de ces politiques sont conjoncturelles, erratiques, parfois discrétionnaires⁶ et caractérisées par une faible reddition de comptes. On observe tout de même quelques exceptions. Dans le cas de certains « îlots institutionnels », la nouvelle dotation des ressources s'est accompagnée d'une réhabilitation réussie des capacités étatiques⁷ : l'Administration nationale de sécurité sociale (ANSES), l'Administration fédérale des revenus publics (AFIP), le Conseil national de recherches scientifiques et techniques (Conicet) et le ministère des Sciences et Technologies (MINCyT), ainsi que des programmes spécifiques (le plan « remédier », le plan « naître », le Programme national de sécurité alimentaire).

La politique d'augmentation de la dotation en personnels s'est quant à elle caractérisée par une logique peu professionnelle de recrutement et par l'exaltation de la figure du « fonctionnaire militant », un oxymore signifiant que l'employé public n'a pas de compte à rendre à l'Etat, mais doit avant tout exprimer sa fidélité au projet politique du gouvernement. Cette logique – à l'œuvre depuis toujours dans le régime politique argentin, quelle que soit la couleur politique des gouvernements et quel que soit le niveau de pouvoir considéré, municipal, provincial ou national – n'a pas été remise en cause pendant le cycle kirchnériste, malgré les avancées déjà signalées sur le plan politico-institutionnel. En définitive, le retour de l'Etat n'a pas nécessairement impliqué une reconstruction globale des capacités étatiques.

CONCLUSION : LA SURPRISE ÉLECTORALE ET L'HORIZON POLITIQUE ARGENTIN INCERTAIN

Le processus électoral 2015 a réellement été engagé avec la proclamation des différents programmes présidentiels suite aux élections primaires (PASO) organisées au mois d'août. Le Front pour la victoire (FPV) est arrivé en tête avec 38 % des voix, devançant de huit points son adversaire direct, la coalition

⁴ Voir à ce sujet : L. Di Marco, « La herencia del kirchnerismo : Horacio González y Alejandro Katz », *La Nación*, 5 juillet 2015.

⁵ Voir à ce sujet : D. Cabot, « Un Estado para 50 años. La ilusión del kirchnerismo eterno », *La Nación*, 15 mai 2015.

⁶ En témoigne, entre autres exemples, la prise de contrôle de l'Indec et la politique du secrétariat du Commerce extérieur, sous la direction de l'ex-secrétaire Guillermo Moreno.

⁷ C. Gervasoni, E. Peruzzotti (dir.), *op. cit.*

Cambiamos⁸. La campagne en vue des élections nationales du 25 octobre s'est organisée autour des stratégies des trois principaux candidats : Daniel Scioli (FPV), Mauricio Macri (Cambiamos) et Sergio Massa (Unis pour une nouvelle alternative, UNA)⁹. Si le premier a adopté une posture idéologique basée sur la défense des piliers du « modèle de développement national et populaire », tant Macri que Massa ont opté pour un discours critique, plus pragmatique. Ils ont tout deux cherché à instaurer un rapport de proximité avec l'électeur, ils ont promis le changement et la fin du kirchnérisme, mais ont toutefois cherché à séduire l'électorat péroniste en soulignant certaines réussites du gouvernement national. Macri a également tenté de convaincre l'électorat en appelant au « vote utile » pour vaincre le kirchnérisme. Il s'est ainsi présenté comme l'unique alternative possible. Même si les résultats du premier tour n'ont pas attesté l'efficacité de cette stratégie – Massa n'a pas obtenu plus de voix qu'au PASO, soit environ 20 % – ces derniers ont tout de même montré que le changement prôné par Macri et son intérêt pour les préoccupations quotidiennes de l'électeur avaient porté leurs fruits.

En effet, la coalition Cambiamos a obtenu quasiment un million et demi de suffrages supplémentaires lors de l'élection nationale (34,33 %) et a réduit l'écart avec la première force, le FPV, à un peu moins de deux points (ce dernier ne remportant que 36,86 % des voix). Après la surprise électorale, le FPV a commencé à concevoir sa stratégie pour le ballottage du 22 novembre. Le candidat officiel a ainsi dû trouver un équilibre entre affirmer son inscription au sein du projet gouvernemental et séduire l'électorat de la coalition UNA en se montrant plus critique à l'égard de ce projet. Pour sa part, Macri a continué à se présenter comme le candidat du changement et a cherché à modérer son profil de candidat du centre droit face à l'offensive du gouvernement.

Les résultats du second tour ont consacré le triomphe du programme défendu par Mauricio Macri¹⁰. La coalition Cambiamos a devancé le FPV de presque trois points, annonçant un profond changement dans la démocratie argentine. Pour la première fois, un président de centre droit, ni péroniste ni radical, accède à la présidence par les urnes. Si cette élection témoigne de la consolidation du régime politique argentin, cette nouvelle expérience d'alternance politique va devoir relever deux défis majeurs : faire face à la délicate situation macroéconomique et gérer la relation avec le courant péroniste, aujourd'hui majoritairement dans l'opposition. Ces défis, associés au risque de perdre une partie des acquis du pouvoir kirchnériste, assombrissent l'horizon politique argentin à court et moyen terme.

⁸ Front formé par l'alliance entre les forces politiques Pro, Coalition civique et Union civique radicale.

⁹ Cette coalition résulte d'un accord entre le Front rénovateur, présidé par Sergio Massa, et les péronistes de la province de Córdoba, dirigé par Manuel de la Sota.

¹⁰ Pour une analyse des élections, voir la troisième partie de ce volume.

Le Grand Canal, l'offrande sandiniste aux Nicaraguayens

Maya Collombon

« Le canal sera votre cadeau de Noël ! » annonçait fièrement le président Daniel Ortega aux Nicaraguayens le 22 décembre 2014, lors de son discours public de lancement des travaux de construction d'un canal interocéanique qui doit, au terme de cinq années, relier les océans Pacifique et Atlantique via le lac Cocibolca. Les premières œuvres du canal prévoient la construction de deux ports en eaux profondes de part et d'autre du Nicaragua, une autoroute pour le transport du matériel et la construction d'usines de fabrication de béton. L'entreprise chinoise concessionnaire du projet, Hong Kong Nicaragua Development Investment Co (HKND), a organisé à grands frais la cérémonie de lancement.

Si la plupart des analystes ont raillé ce discours comme l'énième effet d'annonce d'un président mégalomane, le « Grand Canal », selon l'appellation locale, pourrait bien être l'un des projets d'infrastructures les plus ambitieux de notre temps². Estimé à cinquante milliards de dollars, il prévoit en outre la construction d'un pipeline, de deux ports en eaux profondes sur chaque océan, d'un aéroport, d'autoroutes et de deux centres touristiques balnéaires. HKND bénéficie pour ce faire d'une concession votée par l'Assemblée nationale, d'une loi sur le Grand Canal (la loi 840³) et du soutien inébranlable de la présidence de la République qui en a fait son cheval de bataille politique. En effet, le canal est supposé « attirer des fonds permettant de renforcer la lutte contre la pauvreté », et appartenir, selon les mots de Daniel Ortega, « au Nicaragua, à son peuple, à notre Amérique et au monde⁴ ». Plus qu'un simple ouvrage d'infrastructure, le Grand Canal qui permet l'entrée d'importants flux financiers et d'investissements privés chinois dans la région, pose la question de l'hégémonie sandiniste retrouvée sur le pays et réactualise les conflits fonciers, environnementaux, et plus généralement politiques.

ENTRE POLITIQUE, GÉOPOLITIQUE ET CHINE-AMÉRIQUE

En juin 2013, l'Assemblée nationale du Nicaragua, majoritairement issue des rangs du Front sandiniste de libération nationale (FSLN), votait une concession de cinquante ans, renouvelable une fois, à l'entreprise chinoise HKND pour la construction d'un canal interocéanique, permettant le passage des plus grands navires au monde, les post-post-Panamax ou Triple-E⁵, qui ne peuvent traverser le Canal de Panama, et ce malgré ses récents travaux d'élargissement. Ce vote a été acquis en quelques heures sans négociation, sans consultation préalable et sans référendum (contrairement au cas panaméen), en dépit de l'impact potentiellement immense du projet sur le pays. Le Grand Canal doit en effet couper le Nicaragua de part en part, sur 283 km, en empruntant le lit de plusieurs fleuves et

¹ Discours de D. Ortega, cérémonie de lancement officiel des travaux de construction du Grand Canal, 22 décembre 2014.

² Le projet de construire un canal interocéanique au Nicaragua en utilisant une voie naturelle – le lac – est très ancien. La plus célèbre des occurrences remonte au milieu du XIX^e siècle, mais c'est finalement le Panama qui est choisi comme tracé idéal. Depuis, plus de soixante-dix projets ont vu le jour et ont successivement échoué. S. Martí i Puig, « Nicaragua : the difficult creation of a sovereign state », in M. Á. Centeno, A. E. Ferraro Cibelli (dir.), *State and Nation Making in Latin America and Spain : Republics of the Possible*, New York, Cambridge University Press, 2014.

³ La loi 840 ou loi spéciale pour le développement des infrastructures et transports du Canal, publiée le 14 juin 2013 au journal officiel *La Gaceta Diario oficial*, remplace la loi 800, loi sur le régime juridique du Grand Canal interocéanique du Nicaragua et de création de l'Autorité du Grand Canal interocéanique du Nicaragua.

⁴ Discours de Daniel Ortega, *op. cit.*

⁵ La nouvelle génération de porte-conteneurs géants, les Triple-E ou post-post-Panamax, possède un tirant d'eau qui l'empêche d'emprunter le canal de Panama. Ces navires marchands sont trop larges et trop profonds.

en traversant des terres, des réserves naturelles (notamment des zones humides protégées par la Convention de Ramsar⁶) ainsi que le lac Cocibolca, première réserve d'eau douce d'Amérique centrale.

Côté sandiniste, le Grand Canal est présenté comme le projet le plus important de l'histoire du Nicaragua. D'après les pronostics gouvernementaux, il assurerait un décollage économique en attirant des investissements étrangers, en contribuant à la croissance et en assurant 250 000 emplois aux Nicaraguayens dans les ouvrages de construction et les activités connexes, et permettrait de ce fait au pays de rivaliser à moyen terme avec son voisin, le Panama. Ce projet est ainsi présenté par la présidence comme une véritable aubaine, un « cadeau de Noël » qui sortira le pays de la pauvreté. A grand renfort de communication officielle, de spots télévisés et de grands-messes sandinistes, le gouvernement met en scène son pouvoir téléologique : grâce aux investissements chinois, le Nicaragua pourrait bien changer du tout au tout.

Soutenu par de nouvelles alliances internationales, le projet du canal est bien au cœur d'une transformation du champ politique national. Il est activement porté par le président Daniel Ortega. Cette figure historique du sandinisme a été membre de la Junte directive de la révolution avant de devenir le premier et seul président de la République sandiniste dans les années 1980. Il perd le pouvoir aux élections de 1990 face à une coalition réunie autour de Violetta Chamorro, femme du directeur du journal *La Prensa* assassiné par le dictateur Somoza avant la révolution de 1979. Entre 1990 et 2006, Ortega noue différentes alliances et signe le Pacte⁷ avec Arnoldo Aleman, le président de la République libéral entre 1996 et 2001, afin de modifier à son profit les règles électorales. Il revient au pouvoir en 2006, ce qui lui permet d'établir une stratégie de renforcement du FSLN, basée sur une très forte présence au sein des classes populaires nicaraguayennes. Un parti de masse est ainsi recréé puis consolidé au milieu des années 2000, grâce à la mise en œuvre de différentes politiques sociales à l'adresse des « pauvres » (programme « Faim zéro », plan « Toit »⁸...). Dans les années 2000, le FSLN est largement soutenu financièrement par le Venezuela d'Hugo Chávez via les fonds provenant de l'Alliance bolivarienne pour les peuples d'Amérique (ALBA) et gérés par l'entreprise Albanisa⁹. Mais la mort de Chávez et la chute du prix du pétrole après juin 2014 obligent le gouvernement nicaraguayen à aller chercher des fonds ailleurs pour financer une « politique des masses » coûteuse. Le projet de canal et les fonds chinois arrivent à point nommé.

Les négociations avec l'entreprise HKND sont à l'image de la gestion du pouvoir, familiale et discrétionnaire : c'est le fils du président, Laureano Ortega, qui s'est occupé de négocier les conditions de la concession avec le président-directeur général de HKND, Wang Jing ; le projet est directement géré par la présidence de la République ; le budget du canal n'apparaît pas dans le budget prévisionnel de l'Etat, le ministre du Budget lui-même se plaignant d'un manque d'informations sur les coûts du projet. Le principal allié de la présidence est bien évidemment Wang Jing lui-même. Homme d'affaires ayant fait fortune dans les télécommunications, il symbolise l'entrée du secteur privé chinois en Amérique centrale. Il incarne en outre l'introduction d'un modèle capitaliste décomplexé au sein d'une économie « socialiste » nicaraguayenne jusqu'alors financièrement portée à bout de bras par le Venezuela d'Hugo Chávez.

⁶ La Convention sur les zones humides, appelée Convention de Ramsar, est un traité intergouvernemental adopté en 1971. Il constitue un cadre juridique de protection pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources.

⁷ Accord politique signé entre les deux principaux leaders politiques du pays qui permet la répartition des postes à responsabilités au sein des principales institutions du pays, ainsi qu'une modification de la loi électorale. S. Martí i Puig, D. Close (dir.), *Nicaragua y el FSLN ¿Que queda de la revolución?*, Barcelone, Bellaterra, 2009.

⁸ Le Plan Techo (plan toit) est une action publique mise en œuvre par le gouvernement sandiniste qui vise à distribuer des tôles de zinc aux foyers les plus pauvres du pays.

⁹ Albanisa est une société privée dont la propriété est divisée entre l'entreprise étatique Petroleos de Nicaragua (Petronic), et Petroleos de Venezuela (PDVSA), à hauteur de 49 % pour le premier et 51 % pour le second. Elle a été créée en 2007 suite à l'entrée du Nicaragua dans l'ALBA.

DE L'ONCLE SAM À L'ONCLE JING

Officiellement, la construction du canal interocéanique est avant tout un projet privé et la Chine n'a fait aucune déclaration officielle sur le sujet, mais les intérêts commerciaux de la « Chine-Amérique¹⁰ » laissent planer un doute certain. De plus, si l'on sait peu de choses sur Wang Jing (douzième fortune chinoise selon le magazine *Forbes*¹¹), ses liens avec l'armée chinoise (principal client de son groupe Xinwei Telecom) semblent établis. L'armée pourrait bien être la principale pourvoyeuse de fonds du projet de canal. Enfin, le Nicaragua n'entretient pas de relations diplomatiques avec la Chine puisqu'il a reconnu son rival Taïwan. Cette situation pourrait contrarier l'implantation de certaines entreprises chinoises dans le pays, mais Wang Jing a d'ores et déjà annoncé que les contrats entre le gouvernement nicaraguayen et les entreprises chinoises d'ingénierie pourraient être signés aux Pays-Bas où l'une de ses filiales est domiciliée.

Jing a créé la compagnie HKND en août 2012 et a ouvert des bureaux à Hong Kong quelques semaines avant l'annonce de concession en juin 2013. Il n'a en outre aucune expérience dans la construction d'infrastructures, son seul autre projet de ce type étant la construction d'un port en eau profonde en Ukraine, sur la mer Noire, à soixante kilomètres au nord de Sébastopol, au milieu de la péninsule de Crimée récemment annexée par la Russie. HKND appartient à un consortium tentaculaire composé de différentes filiales. Wang Jing a certes annoncé avoir réuni suffisamment d'investisseurs mais, malgré différentes présentations publiques et les questions insistantes des médias nationaux et internationaux, le financement du projet reste un mystère¹². Pourtant, de nombreux experts ont été engagés afin de répondre aux défis économiques, environnementaux et légaux posés par le projet : le cabinet de conseil américain McKinsey & Co a ainsi été chargé d'une étude d'impact économique ; l'entreprise britannique Environmental Resources Management Ltd (ERM) réalise une étude d'impact social et environnemental ; SBE, une entreprise belge d'ingénierie civile spécialisée dans la construction d'ouvrages hydroélectriques, et MEC Minning, une entreprise australienne de conseil en ingénierie, ont été associées au projet ; le cabinet de consultants américain McLarty Associates et le cabinet d'avocats américain Kirkland & Ellis sont également sous contrat. Enfin, près de quatre cents ingénieurs et techniciens de différentes nationalités auraient travaillé sur le projet de faisabilité du canal, soit entre six cents et sept cents personnes, pour un coût total qui s'élèverait à dix millions de dollars par mois selon Wang Jing. Ainsi, au-delà de la seule entreprise concessionnaire chinoise, c'est l'ensemble du secteur privé international qui s'invite dans le projet.

Par ailleurs, le projet du Grand Canal prend par moments des allures de revival géopolitique des années 1980 : outre les Chinois, la Russie de Poutine a d'ores et déjà confirmé son soutien au projet, tandis que les Etats-Unis n'ont jusqu'à présent fait aucune déclaration officielle sur le sujet. De son côté, l'opposition grandit, accusant le gouvernement de « vendre la patrie » en abandonnant la « souveraineté nationale » à « l'oncle Jing ».

¹⁰ Déclinaison de l'expression « Chine-Afrique » créée pour désigner les intérêts commerciaux et financiers de la Chine en Afrique. Elle est de plus en plus couramment utilisée pour désigner les mêmes intérêts chinois en Amérique latine. Mathieu Arès, Christian Deblock et Ting-Sheng Lin soulignent cependant à quel point ces intérêts chinois en Amérique latine recouvrent en fait une réalité polymorphe. Le débat est désormais polarisé entre ceux qui voient la Chine comme un nouvel eldorado pour l'Amérique latine et ceux qui pensent que les échanges avec ce pays conduisent à une « re-primarisation », selon l'expression d'Alain Rouquié, des économies latino-américaines. M. Arès, C. Deblock, T.-C. Ling, « La Chine et l'Amérique latine : le grand chambardement ? », *Revue Tiers Monde*, n° 208, 2011, pp. 65-82.

¹¹ En 2014, la fortune de Wang Jing s'élevait à 6,4 milliards de dollars, soit 5 milliards de plus qu'en 2013.

¹² Wang Jing a expliqué en conférence de presse qu'il allait utiliser une combinaison de participations croisées, de prêts bancaires et d'assurance de la dette pour réunir les 50 milliards de dollars nécessaires au financement du projet. Un an après le lancement des travaux de construction, le détail du montage financier demeure inconnu.

« NOËL NOIR »

Bien que tout porte à croire que le projet suit son cours, de nombreuses interrogations restent en suspens. Du fait de sa longueur et du dragage conséquent du lac Cocibolca qu'il nécessite, l'ouvrage représente un véritable exploit technique. Il soulève de ce fait des inquiétudes en termes d'impacts, notamment écologiques et sociaux, régulièrement exprimées par un nombre croissant d'opposants au projet.

D'un point de vue environnemental, aucune réponse informée n'a été apportée à ce jour. La seule étude d'impact environnemental officielle a été réalisée par ERM, spécialiste des études d'impacts pour de grands pétroliers et autres multinationales, sur commande de HKND. Ses travaux ont commencé en décembre 2014 et se sont achevés au printemps dernier, mais les résultats, présentés au gouvernement sandiniste au mois de mai 2015, n'ont toujours pas été publiés. Le Centre Humboldt, une des principales organisations écologistes du pays, a réalisé une autre étude d'impact environnemental et ses résultats sont sans appel : le dragage du lac risque d'engendrer une pollution irréversible et d'avoir de graves conséquences en termes d'accès à l'eau potable pour l'ensemble des riverains. Environ un million de Nicaraguayens seraient directement ou indirectement concernés. Draguer le lac à une profondeur de plus de trente mètres déplacerait des millions de tonnes de sédiments, pourrait bien radicalement modifier et potentiellement détruire la biodiversité du lac et causerait des dommages à la faune et la flore de nombreux sites naturels protégés aux abords du canal.

Aussi, depuis l'été 2014, une dizaine d'organisations de défense de l'environnement, réunies au sein du groupe Cocibolca, se sont mobilisées contre le projet. A la tête de ce mouvement se trouve le Centre Humboldt qui, à l'instar d'autres organisations écologistes du pays, ne s'est pas immédiatement opposé au Grand Canal. En effet, le coût politique d'un tel choix était élevé dans un contexte où de nombreuses organisations dépendent du gouvernement sandiniste pour l'obtention de fonds ou pour la réalisation de projets (Humboldt travaille par exemple avec Marena, le ministère de l'Environnement du Nicaragua). De fait, depuis la fondation du groupe Cocibolca, le gouvernement a rompu toute relation avec les organisations écologistes. Ce dernier a organisé en septembre 2015 la première consultation publique officielle sur le Grand Canal, nommée Consultation de l'étude d'impact environnemental et social (EIAS), en prenant soin d'en exclure les environnementalistes, la presse et les opposants.

Au-delà des mobilisations à caractère environnemental, l'opposition ne cesse de s'amplifier en raison du coût social potentiel du projet. Celui-ci prévoit en effet d'exproprier plusieurs dizaines de milliers de petits propriétaires paysans dans la zone sud pacifique (dans les environs de Rivas) et plusieurs milliers de paysans et d'indigènes côté atlantique. Au total, vingt mille familles seraient concernées, soit près de cent mille personnes. Côté atlantique, les habitants touchés par les expropriations et les déplacements subséquents ne savent toujours pas quand, comment et dans quelles conditions ces opérations se dérouleront. Au mois d'août 2014, les villages indigènes ramas situés à l'entrée atlantique du canal n'avaient toujours pas été informés officiellement du projet ni du début des travaux prévus pour la fin de l'année. Or la loi 840 autorise les expropriations et son article 12 habilite une commission étatique à prononcer des expropriations sur l'ensemble du territoire national, par l'intermédiaire d'une procédure rapide, si celles-ci sont jugées nécessaires au bon déroulement du projet. La loi oblige certes l'entreprise à s'acquitter d'une compensation financière envers les propriétaires, mais au prix du cadastre, ce dernier datant de 1930.

Ces futures expropriations provoquent de nombreuses manifestations. Au mois d'octobre 2014, ces dernières prennent une nouvelle dimension : beaucoup plus suivies, elles mobilisent des milliers de paysans et de propriétaires dans toutes les localités de la côte pacifique concernées par les travaux. C'est autour de Rivas que l'on dénombre le plus grand nombre de manifestations. Entre octobre et décembre, celles-ci sont très régulières. A l'approche du lancement officiel des travaux fin décembre, des affrontements se produisent entre manifestants et forces de l'ordre, notamment à El Tule où les

paysans bloquent pendant plusieurs jours l'autoroute Managua-San Carlos pour empêcher l'arrivée des travailleurs chinois et des véhicules de l'armée nicaraguayenne. Dépêchée sur place, l'armée arrête une trentaine de manifestants et une cinquantaine de blessés sont comptabilisés. Les manifestants se plaignent de la militarisation croissante qui accompagne le projet, tandis que les Chinois commencent à installer leurs premiers campements. Depuis le conflit de El Tule, baptisé « Noël noir » par les opposants, la répression ne cesse de s'amplifier. Le développement de pratiques autoritaires déborde désormais le seul cadre de l'administration d'Etat et affecte le quotidien des Nicaraguayens, qui semblent ne pas avoir d'autre choix que d'accepter le « cadeau de Noël » de leur président.

Cependant, force est de constater que le présent sandiniste tarde à se matérialiser. Un an après le lancement des travaux en grande pompe, seul un chemin de terre a été tracé et le gouvernement sandiniste se trouve contraint d'annoncer que les travaux ont pris du retard et ne commenceront finalement qu'en 2017. En outre, au mois d'octobre, la fortune personnelle de Wang Jing a subi de grosses pertes, à hauteur de 84 % de ses avoirs de juin 2015¹³. Même si le gouvernement sandiniste répète à l'envie que la faillite de Wang Jing n'aura aucun effet sur la poursuite des opérations du canal, le doute est réapparu. Face à un gouvernement qui n'hésite plus à utiliser la répression pour faire taire les opposants au canal, seuls des événements extérieurs semblent pouvoir encore préserver les Nicaraguayens de ce cadeau empoisonné.

¹³ Selon le quotidien nicaraguayen *La Prensa*, la fortune de Wang Jing qui était estimée à 10 200 millions de dollars en juin 2015 sur les marchés chinois (indice des multimillionnaires de Bloomberg) serait tombée à 1 100 millions début octobre 2015. J. Mao, B. Schmidt, « Wang Jing pierde el 84% de su fortuna », *La Prensa*, 2 octobre 2015.

Colombie : une année riche en rebondissements

Frédéric Massé

Le processus de paix colombien a été riche en rebondissements en 2015. Avec la réélection de Juan Manuel Santos à la présidence de la République en juin 2014, nombreux sont ceux qui ont pensé qu'un accord de paix serait conclu avant la fin de l'année¹. Si le processus s'est grippé au cours du premier semestre 2015, les négociations sont néanmoins parvenues à surmonter les crises, grâce notamment à l'aide des pays garants². Puis fin septembre, coup de théâtre : non seulement un accord sur la justice transitionnelle semblait enfin avoir été trouvé, mais le président Santos se rendait à La Havane pour rencontrer pour la première fois Timochenko³, le leader des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Grâce à cet épisode historique, le processus semble avoir atteint ce fameux « point de non retour » tant attendu. D'autant plus que l'importance de cet événement n'est pas uniquement symbolique car les deux parties se sont donné six mois pour parvenir à la signature finale et définitive des accords de paix. L'avenir dira si, dans leur élan, les protagonistes se sont laissés griser par les événements en cours, mais quoi qu'il en soit, et même si un certain nombre de points reste encore à régler, la paix a définitivement le vent en poupe en cette fin d'année 2015.

VENTS DE GUERRE, VENTS DE PAIX

Une première crise a marqué la fin de l'année 2014. Alors que depuis le début des négociations en 2012, le président Santos s'évertuait à rappeler le principe attribué à Itzhak Rabin selon lequel il convient de négocier comme si rien ne se passait sur le terrain, tout en menant la guerre sur le terrain comme si rien ne se négociait, ce principe est sérieusement mis à mal.

Le 10 novembre 2014, le commandant de la Force d'action conjointe Titan, le général Alzate, est enlevé par les FARC à une demi-heure à peine de Quibdó, la capitale du département du Chocó, alors qu'il effectuait une mission non officielle et était vêtu en civil. Pressé par une opinion publique et des militaires exigeant la libération immédiate du général, le président Santos n'a guère d'autre choix que de suspendre les négociations. Pour les FARC, cette décision unilatérale ne manque toutefois pas de surprendre : la mort de leur dirigeant Alfonso Cano en novembre 2011 n'avait provoqué ni la suspension ni la rupture de la phase exploratoire des négociations de paix. Elles se montrent toutefois conciliantes et en appellent aux pays garants pour les aider à trouver une solution.

Un fois le général libéré, les négociations reprennent leur cours. Le 20 décembre, l'espoir renaît lorsque la guérilla décrète un cessez-le-feu unilatéral et illimité. Le président Santos requiert d'autres gestes de bonne volonté avant de pouvoir envisager un cessez-le-feu bilatéral. Le 12 février, les FARC annoncent renoncer au recrutement de mineurs de moins de 17 ans, avouant par là même s'être adonnés à cette pratique par le passé.

Le 7 mars, un autre accord est signé, relatif cette fois au déminage humanitaire. Une commission mixte composée de militaires et de guérilleros est créée afin de déminer certaines zones.

¹ Voir F. Massé, « La Colombie se prépare au post-conflit », *Les Etudes du CERI*, n° 207-208, 2014, pp. 29-33 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_207-208.pdf).

² Les pays garants des pourparlers sont Cuba et la Norvège. Le Chili et le Venezuela sont accompagnateurs.

³ Rodrigo Londoño Echeverri de son vrai nom.

La désescalade du conflit semble porter ses fruits. Les trois premiers mois de l'année 2015 sont les moins violents de ces dernières années. En guise de bonne volonté, le président Santos va un peu plus loin et ordonne le 10 mars l'arrêt des bombardements visant les campements des FARC. Le cessez-le-feu bilatéral demandé par la guérilla n'est pas loin, du moins dans les faits.

Signe que les négociations progressent, les Etats-Unis nomment un envoyé spécial pour le processus de paix en Colombie en la personne de Bernard Aronson, ancien secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires interaméricaines sous la présidence de Georges Bush père et fin connaisseur des processus de paix centraméricains.

Une nouvelle crise intervient le 15 avril 2015, lorsque onze militaires sont tués dans une embuscade dans le département du Cauca, alors qu'ils s'étaient installés sur un terrain de sport en bordure du village afin d'y passer la nuit. La réaction est immédiate et l'émoi général. Plus d'un mois à peine après l'annonce de l'arrêt des bombardements, cette attaque menée par un commando des FARC est perçue comme une véritable provocation. Les FARC sont visiblement embarrassées : soit l'opération était connue de leur secrétariat et elle constitue alors une rupture délibérée du cessez-le-feu ; soit elle prend par surprise les principaux commandants, ce qui peut laisser à penser que ces derniers ne contrôlent pas totalement leurs troupes. Le débat est relancé⁴.

Comme souvent en pareille occasion, la rupture du cessez-le-feu provoque une recrudescence des combats. Le 23 mai, les forces aériennes colombiennes bombardent différents campements des FARC provoquant la mort de plus de vingt-cinq guérilleros, dont deux de leurs négociateurs revenus sur le terrain pour une mission politique. Santos a-t-il donné l'ordre explicite de procéder de la sorte, ou bien les militaires en ont-ils pris l'initiative suite à l'annonce de la reprise des bombardements, sans recevoir d'ordre précis ? Loin d'être anodine, la question reste sans réponse.

Toujours est-il que la crise provoquée par cet épisode menace la suite des négociations. Une nouvelle fois, les deux parties s'en remettent aux pays garants pour calmer les esprits.

Le 5 juin, l'annonce de la création d'une future commission de la vérité qui commencera à opérer une fois les accords de paix signés, et ce pour une durée de trois ans, sauve le cycle des négociations en cours. Bien qu'incomplète – de nombreux détails restent à régler –, elle a toutefois le mérite de présenter un premier résultat concret en matière de justice transitionnelle. Cependant, là encore les avis sont partagés : pour les uns, la création de cette commission est un pas sans précédent en faveur de la vérité et de la réconciliation, tandis que pour l'opposition (l'ancien président Uribe en tête), cela revient à maquiller une certaine impunité.

Grâce aux bons offices des pays garants, les deux parties décident alors de temporiser et se fixent un délai de quatre mois à l'issue duquel elles évalueront les avancées réelles du processus de paix et décideront de poursuivre ou non les négociations.

SAUVER LE PROCESSUS DE PAIX

Officiellement, ces quatre mois doivent permettre de rétablir une certaine sérénité, de restaurer la confiance entre les parties et d'avancer de façon significative sur les thèmes en suspens.

En gage de bonne volonté de part et d'autre, les FARC décrètent un cessez-le-feu unilatéral le 20 juillet, et le président Santos leur emboîte le pas cinq jours plus tard en annonçant à nouveau l'arrêt des bombardements des campements des FARC.

⁴ Voir par exemple A. Reyes, « ¿Se rompió la unidad de mando en las FARC ? », *El Espectador*, 4 juillet 2015, ou encore F. Massé, « ¿Hacia una pax mafiosa en Colombia ? », *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15 n° 1, 2015, pp. 60-69.

Les discussions qui achoppaient depuis plus d'un an sur le thème de la justice reprennent en mettant l'accent sur une solution intégrale en faveur des victimes, combinant vérité, justice et réparation.

Les FARC acceptent de reconnaître certains de leurs crimes et d'assumer leur responsabilité à la condition que l'Etat et les autres acteurs du conflit fassent de même. L'un des points de débat les plus importants concerne le possible emprisonnement des principaux leaders des FARC, une fois les éventuelles condamnations prononcées. Depuis le début des négociations, les FARC ne cessent de répéter qu'il est hors de question que leurs dirigeants soient emprisonnés, se faisant les chantres d'une justice restitutive et non punitive.

Pour l'opposition, cette position est cependant inacceptable car si des responsables des FARC sont reconnus coupables de crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, il est moralement et juridiquement impensable qu'ils puissent se retrouver en résidence surveillée ou dans une colonie agricole pour quatre ou cinq ans maximum, en échange de travaux d'intérêt public. Le débat est compliqué, à la fois moralement, politiquement et juridiquement.

Afin de débloquer cette situation, les deux parties décident de créer une sous-commission d'experts composée de six membres, nommés pour moitié par le gouvernement et pour moitié par les FARC⁵.

ACCORD HISTORIQUE SUR LA JUSTICE TRANSITIONNELLE

En route pour la soixante-dixième Assemblée générale des Nations unies à New York en septembre 2015, Santos annonce qu'il fera escale à La Havane. A la surprise générale, il rencontre Timochenko, le leader des FARC avec qui il signe un accord sur la justice transitionnelle. L'événement est de taille. Non seulement on assiste à la conclusion d'un accord important sur l'un des points les plus épineux du processus de paix, mais la poignée de main historique entre Juan Manuel Santos et Timochenko et l'annonce de la signature d'un accord final dans les six mois laissent penser que le processus de paix est bel et bien devenu irréversible.

Timochenko s'était certes déjà rendu secrètement à La Havane, mais il s'agit cette fois de la première apparition publique de celui qui avait pris la tête des FARC après la mort d'Alfonso Cano en novembre 2011.

Sur le fond, l'accord prévoit la création d'un tribunal spécial pour la paix composé de magistrats chargés de juger et de prononcer des sanctions à l'encontre de tous les responsables du conflit armé – qu'ils soient membres de la guérilla ou des forces armées colombiennes, mais aussi entrepreneurs ou acteurs politiques. Dans le cas des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, l'accord distingue en outre trois cas de figure, selon la disposition des personnes inculpées à reconnaître ou non leurs crimes⁶.

⁵ D'un côté, Juan Carlos Henao, recteur de l'Université Externado de Colombie et ancien président de la Cour constitutionnelle, Manuel José Cepeda, lui aussi ancien président de la Cour constitutionnelle et Douglas Cassel, professeur de l'Université de Notre-Dame (Etats-Unis). De l'autre, Diego Martinez, avocat du mouvement des victimes de l'Etat (Movice), Enrique Santiago, conseiller juridique des FARC de nationalité espagnole et Alvaro Leyva, homme politique conservateur, mais proche des FARC.

⁶ Le premier prévoit des condamnations de cinq à huit ans avec privation de liberté (mais sans peine de prison ferme) pour tous ceux qui confessent leurs crimes. Le deuxième prévoit des peines de cinq à huit ans, mais cette fois de prison ferme, pour tous ceux qui ne coopèrent pas pleinement avec le tribunal. Le dernier, enfin, prévoit jusqu'à vingt ans de prison ferme pour tous ceux qui, reconnus coupables de crimes contre l'humanité ou de crimes de guerre, refusent de coopérer avec la justice.

L'accord prévoit également que les condamnations pour trafic de drogue puissent être considérées comme des crimes connexes à la rébellion, et donc possiblement amnistiés en tant que délits politiques. Les crimes simples seront quant à eux amnistiés.

La durée des peines pour les personnes reconnues coupables de crimes graves et qui les auraient confessés n'est pas non plus un hasard : l'accord cherche à établir un parallèle avec la loi justice et paix de 2005, qui avait conduit à la condamnation de certains chefs paramilitaires à des peines de huit ans de prison ferme, avant que la plupart d'entre eux ne soient extradés aux Etats-Unis.

L'un des points sensibles des négociations avec les FARC concerne d'ailleurs la question de l'extradition. Au cours de son séjour à New York, le président Santos a toutefois affirmé qu'il n'y aurait pas d'extradition de membres des FARC aux Etats-Unis.

L'accord diffère par ailleurs de ce qui avait été conclu avec les paramilitaires en ce qu'il s'applique également aux membres des forces de l'ordre. L'une des principales craintes des militaires était que certains d'entre eux soient condamnés à de peines de vingt ou trente ans de prison, comme c'est déjà le cas pour les violations des droits de l'homme perpétrées dans l'exercice de leurs fonctions, tandis que les chefs de la guérilla échapperaient à la prison. Leur crainte est partiellement entendue. Les militaires condamnés à de lourdes peines de prison pour avoir été à l'origine des « faux positifs » – ces assassinats de simples paysans ou de jeunes marginaux présentés comme des guérilleros pour gonfler les statistiques de l'armée – sont mis sur le même plan que les chefs de la guérilla.

Ce parallèle soulève cependant un certain nombre de critiques de la part d'analystes et autres défenseurs des droits de l'homme⁷. Au cours des mois précédents, le gouvernement et les FARC avaient rappelé qu'ils n'étaient pas venus à La Havane pour négocier une quelconque impunité. Ceux qui reprochaient aux FARC une certaine arrogance se voyaient répondre qu'aucun mouvement de guérilla n'accepte de négocier pour se voir condamner à vingt ans de prison ferme. Mais entre le refus de passer une seule journée en prison et des condamnations à vingt ans de prison ferme, n'était-il pas possible d'envisager des peines, mêmes réduites, de prison ferme à l'encontre des personnes reconnues coupables de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, qu'elles soient militaires ou membres de l'état-major des FARC ? Sans doute le prix à payer était-il d'accepter une certaine dose d'impunité.

Certains points du communiqué soulèvent d'autres questions. Qui composera le tribunal ? Quelles seront les zones de privation de liberté ? Les anciens présidents pourront-ils être jugés ou non ? Certaines déclarations ne font qu'entretenir la confusion⁸, à laquelle s'ajoute un certain malaise. Dans un entretien télévisé, Timochenko déclare ainsi qu'il ne se sent coupable d'aucun crime de guerre ni de crimes contre l'humanité, et qu'il ne voit donc pas pourquoi il demanderait pardon aux victimes des FARC au nom de son organisation. Le malaise est d'autant plus grand qu'il prévient en outre le gouvernement que si celui-ci entend revenir sur l'accord conclu, les accords de paix définitifs pourraient ne pas être signés dans les six mois, comme annoncé lors de la conférence de presse. Pour le gouvernement, certains détails de l'accord restent pourtant à finaliser, ce qui explique que le texte complet n'ait pas encore été publié. Toutes ces déclarations soufflent donc le chaud et le froid sur le processus de paix et la non-publication du texte alimente les spéculations.

L'heure est pourtant à l'optimisme car rien ne semble désormais pouvoir entraver le processus de paix. Le gouvernement considère que trois des six thèmes définis dans l'agenda de paix ont été réglés (la réforme rurale, la participation politique et le problème des cultures illicites). Un quatrième thème

⁷ Voir par exemple les déclarations du directeur de la division Amérique de Human Rights Watch : M. Vivanco, « Acuerdo sobre justicia conllevará a impunidad », *El Espectador*, 25 septembre 2015.

⁸ Le lendemain de la conclusion de l'accord, l'agence de presse ANNCOL, connue pour être proche des FARC, publie par exemple une analyse soutenant que les anciens présidents de la République (tout comme l'actuel) pourraient avoir à répondre devant ce nouveau tribunal, autrement dit être jugés, et le cas échéant, condamnés par ce tribunal. Arguments aussitôt démentis par le chef de la délégation gouvernementale, Humberto de la Calle. Le lendemain, le procureur général de la nation, Eduardo Montealegre déclare cependant que l'ancien président Uribe pourrait être jugé en tant qu'ancien gouverneur du département d'Antioquia, déclarations immédiatement condamnées par l'ensemble de la classe politique colombienne.

est en passe de l'être (les victimes) et les négociations sur les deux derniers (la fin du conflit et la mise en œuvre des accords signés) sont bien avancées. En juillet 2015, les deux parties ont d'ailleurs décidé d'inviter dans cette commission deux observateurs représentants d'organisations multilatérales, en prévision du rôle que ces dernières pourraient avoir à jouer au moment de la mise en œuvre des futurs accords de paix⁹.

CONCLUSION

Après plus de trois ans de négociations officielles entre le gouvernement Santos et la guérilla des FARC, tout porte à croire qu'un point de non retour a été définitivement franchi et que les négociations sont entrées dans leur dernière ligne droite. Cela étant dit, le gouvernement aurait tort de trop se focaliser sur la date butoir du 23 mars 2016, date annoncée peut-être un peu prématurément le 23 septembre dernier, qui ne figure d'ailleurs pas dans le communiqué final signé par les deux parties.

Si les FARC insistent pour revenir sur les nombreux points encore en suspens, le délai pourrait se révéler un peu juste pour finaliser les négociations en cours et conclure un accord de paix définitif. En revanche, si comme le gouvernement semble l'espérer, les FARC décidaient de modérer une partie de leurs revendications ou de renvoyer les négociations relatives à ces thèmes à une date ultérieure à la signature des accords de paix, sans doute un accord final pourrait-il être signé au cours du premier semestre 2016.

Que les négociations durent plus longtemps que prévu ne serait pas dramatique en soi. Mais de leur durée dépend en partie la teneur de ce qui sera signé. Si les FARC insistent pour obtenir un minimum de transformations structurelles, montrant ainsi qu'elles n'ont pas lutté toutes ces années en vain, on peut raisonnablement douter qu'un accord définitif soit signé à la date annoncée. Si, au contraire, les accords venaient à être signés d'ici le 23 mars 2016, il est fort possible qu'ils soient plus « transactionnels » que « transformationnels ». Dans ce cas, de même que les FARC s'en sortiraient relativement bien sur le plan judiciaire, le gouvernement n'aurait alors pas cédé grand-chose sur le plan politique et économique.

⁹ D'un côté, José Bayardi, ancien ministre uruguayen de la Défense entre 2008 et 2009, l'Uruguay exerçant la présidence *pro tempore* de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) ; de l'autre, le Français Jean Arnault, nommé par le Secrétaire général des Nations unies et doté d'une grande expérience des missions de paix onusiennes.

Le rétablissement des relations entre Cuba et les Etats-Unis : un processus historique progressif

Marie-Laure Geoffray

Le 20 juillet 2015, Cuba et les Etats-Unis ont formellement renoué leurs relations diplomatiques, rompues il y a plus d'un demi-siècle. Cet événement majeur doit toutefois être replacé dans le temps long et considéré comme une étape dans un processus de négociation et de réforme de moyen et long terme. Si les médias nationaux et internationaux ont, à juste titre, salué un « tournant » historique, il faut cependant rappeler que ce rapprochement est le fruit d'un dialogue progressif et sectoriel, mené depuis plus de vingt ans et qui s'est accéléré avec l'arrivée au pouvoir de Barack Obama aux Etats-Unis et de Raúl Castro à Cuba en 2008.

Malgré la rhétorique officielle cubaine contre « l'ennemi » américain, des collaborations sectorielles entre les gouvernements cubain et américain étaient établies depuis le milieu des années 1990, notamment dans les domaines des migrations, du trafic de drogue ou des urgences climatiques. Côté américain, malgré l'embargo et le maintien de Cuba sur la liste des pays terroristes, Obama avait, dès 2009, levé certaines restrictions au voyage des Cubano-Américains à Cuba et aux transferts de fonds (*remesas*) à leurs familles restées sur l'île¹. Il avait également permis la libéralisation des investissements américains à Cuba en matière de télécommunications. Si Raúl Castro n'avait pas donné suite à cette ouverture à l'époque, il avait entrepris de son côté un processus de réformes structurelles visant à transformer l'économie cubaine, longtemps planifiée et centralisée, en une économie de plus en plus marchande.

Enfin, la normalisation des relations diplomatiques constitue certes un événement spectaculaire (en témoigne la levée symbolique du drapeau américain à La Havane le 14 août dernier), mais il intervient après dix-huit mois de négociations secrètes et l'établissement d'un dialogue semi-public (et toujours en cours) depuis le 17 décembre 2014. Le rapprochement cubano-américain est donc historique en ce qu'il signe la fin d'une diplomatie héritée de la guerre froide, mais il s'inscrit en même temps dans la continuité des politiques d'ouverture menées par Barack Obama à l'égard de Cuba et des réformes promues dans l'île par Raúl Castro.

LES RAISONS DU RÉTABLISSEMENT DES RELATIONS CUBANO-AMÉRICAINES

Les raisons du rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis sont tant économiques que politiques. Sur le plan économique, Cuba pâtit considérablement de l'embargo américain, dont le coût cumulé est estimé à 116,8 milliards de dollars en 2015². Si cet embargo a longtemps permis au gouvernement cubain de justifier les errements de sa politique économique et ses choix répressifs en matière de libertés civiles et politiques, il est aujourd'hui présenté comme un obstacle à la croissance de l'économie cubaine³, trop dépendante d'un allié vénézuélien de plus en plus fragile⁴. Côté américain, l'embargo est désormais largement perçu comme inefficace et coûteux de surcroît : 264 millions de dollars ont été dépensés en vain depuis 1996 pour promouvoir une transition démocratique⁵, et le manque à gagner est conséquent pour les entrepreneurs américains

¹ Le plafond annuel d'envoi de *remesas* a de nouveau été relevé à 8 000 dollars en 2014 (contre 2 000 dollars auparavant).

² « Cuba y EE.UU. fijan agenda bilateral para los próximos meses », *Telesur*, 12 septembre 2015.

³ « Cuba : Raúl Castro demande la fin de l'embargo américain », *Le Monde*, 28 janvier 2015.

⁴ Voir la contribution d'Eduardo Rios dans ce volume.

⁵ « In Cuba, Misadventures in Regime Change », *New York Times*, 9 novembre 2014. Ce budget est utilisé pour promouvoir

privés d'accès à un marché relativement vierge et situé à proximité⁶. Enfin, les clauses d'extraterritorialité ajoutées à la loi sur l'embargo en 1992 et 1996 indisposaient de nombreuses entreprises internationales, puisque qu'elles empêchaient les entreprises commerçant avec Cuba de le faire simultanément avec les Etats-Unis (sous peine de s'exposer à de fortes amendes) et qu'elles stipulaient qu'aucun produit manufacturé dans un pays tiers comprenant des composants cubains (comme le nickel par exemple) ne pouvait être exporté aux Etats-Unis.

Sur le plan politique, les Etats-Unis souffraient d'un isolement croissant dans leur posture à l'égard de Cuba, tant en Amérique latine que dans le monde. En effet, la réinsertion de Cuba dans les échanges économiques et diplomatiques latino-américains est allée de pair, depuis la fin des années 1980, avec une défiance de plus en plus forte des gouvernements post-dictatoriaux vis-à-vis du grand voisin américain. La diplomatie latino-américaine a par ailleurs gagné en cohérence et en force sur le continent, ce qui a permis notamment la levée de l'exclusion de Cuba de l'Organisation des Etats américains (OEA) en 2009 et l'invitation de Raúl Castro au Sommet des Amériques de Panama en 2015. Enfin, tous les ans depuis 1991, la condamnation du gouvernement américain par l'Assemblée générale des Nations unies pour l'embargo unilatéral imposé à Cuba braquait l'attention sur cette politique obsolète et maintenue en violation du droit international.

DES ÉCHANGES ÉCONOMIQUES ACCRUS

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis va de pair avec un accroissement des échanges commerciaux et financiers entre les deux pays. En effet, ne pouvant lever l'embargo sans l'accord du Congrès, Barack Obama a pris la décision de le vider partiellement de sa substance en autorisant le commerce avec l'île et les investissements dans certains secteurs.

Certes, malgré l'embargo, le Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act adopté sous l'administration Clinton autorisait le commerce bilatéral de médicaments et de produits agricoles depuis 2000, mais ce dernier était strictement encadré : les entreprises avaient interdiction de faire crédit au gouvernement cubain, qui devait payer comptant et à l'avance toutes ses importations. Aussi, après une première phase de croissance des échanges (2001-2008), les exportations américaines vers Cuba n'ont cessé de diminuer au profit de nouveaux partenaires (Chine, Venezuela, Union européenne, Brésil, Canada, Mexique, Russie)⁷.

Désormais, les investissements sont autorisés dans les secteurs des télécommunications, de l'agriculture et du tourisme. Une ligne téléphonique directe a déjà été rétablie entre les deux pays et une autorisation spéciale accordée aux entreprises américaines de télécommunication pour négocier directement avec le gouvernement cubain. Les liaisons maritimes sont également en cours de rétablissement tandis que le trafic aérien devrait augmenter dans les prochaines années grâce à la flexibilisation des contrôles sur les voyages des citoyens américains sur l'île⁸. Par ailleurs, la levée des sanctions pesant sur les entreprises étrangères commerçant avec Cuba, annoncée par l'Office of Foreign Asset Control (Ofac)⁹, va dans le

des médias d'opposition et pour financer certaines initiatives des opposants.

⁶ La levée de l'embargo ferait croître les exportations agricoles de 365 millions de dollars et créerait six mille nouveaux emplois, selon une étude du Center for North American Studies en 2010 (« Economic Impacts of Relaxing Travel and Financial Restrictions on U.S. Exports to Cuba » : <http://cnas.tamu.edu/Presentations/SAEA%2011%20Cuba%20Poster%20Web.pdf>).

⁷ Voir le tableau des exportations en valeur (dollars) et en rang de marché d'exportation élaboré par le US-Cuba Trade and Economic Council : www.cubatrade.org.

⁸ Douze catégories de voyageurs sont désormais autorisées à se rendre à Cuba (principalement pour raisons familiales, professionnelles, pour études, et pour échanges culturels et religieux).

⁹ « US/Cuba : levée des sanctions sur les entreprises », *Le Figaro*, 24 mars 2015.

sens de la suppression des clauses d'extraterritorialité. Enfin, le fait que l'exécutif américain ait retiré Cuba de la liste des « pays terroristes » le 29 mai 2015 constitue un signal politique positif, mais annonce également des perspectives en termes de retombées économiques. En effet, être désigné par les Etats-Unis comme un Etat promoteur du terrorisme empêchait Cuba d'avoir accès au crédit international.

En conséquence, de grandes entreprises américaines comme Airbnb, Netflix ou MasterCard opèrent aujourd'hui à Cuba et leur nombre va croissant. Outre les brèches de plus en plus larges ouvertes par Barack Obama dans l'embargo, la loi sur les investissements étrangers adoptée côté cubain le 29 mars 2014 a en effet fortement accru l'attractivité économique de l'île en supprimant un certain nombre de contrôles et de limites relatifs aux investissements.

UN MODÈLE DE « COMMUNISME PROSPÈRE ET SOUTENABLE¹⁰ » ?

Le rétablissement des relations diplomatiques – et partiellement économiques – entre les Etats-Unis et Cuba n'est pas synonyme de changement politique dans l'île. Tant Raúl Castro que son ministre de l'Economie et de la Planification n'ont pas manqué d'inscrire ces nouveaux accords dans la dynamique générale de modernisation du modèle socialiste cubain.

Ces affirmations doivent cependant être décryptées à la lumière des réformes mises en œuvre. Si l'Etat cubain continue de décider, par exemple, quels secteurs économiques seront ouverts aux investissements étrangers, la nouvelle loi permet désormais aux entreprises internationales de contrôler plus de 50 % du capital des joint-ventures (l'Etat en était jusqu'alors systématiquement propriétaire à hauteur de 51 %). Par ailleurs, la diminution des impôts sur les bénéfices (ils passent de 30 à 15 %) et sur l'emploi de main-d'œuvre (de 11 à 0 %) et la création d'une zone franche dans le cadre du grand projet d'aménagement du port de Mariel financé par une banque brésilienne sont le signe que Cuba souscrit pleinement à la tactique des avantages compétitifs adoptée par de nombreux pays du Sud. En cela, les stratégies économiques des élites cubaines ne se distinguent plus guère de celles plébiscitées par la plupart des élites globalisées au pouvoir.

Si un processus de réforme est véritablement engagé, le modèle économique et social cubain s'attache toutefois à conserver un certain nombre de traits caractéristiques de l'utopie socialiste. D'une part, les dépenses sociales restent particulièrement élevées¹¹, choix à saluer pour un petit pays du Sud ; d'autre part, le gouvernement cubain fait le pari d'exporter à l'international les services de professionnels hautement qualifiés et ne mise pas seulement sur l'attractivité des bas salaires locaux pour des entreprises étrangères. Enfin, le gouvernement cubain continue à contrôler l'embauche des salariés dans les entreprises étrangères, à travers des agences de recrutement gérées par l'Etat, ce qui lui permet de ponctionner à la source les salaires – en devises – de ces employés, et de limiter ainsi l'accroissement des inégalités entre salariés du public et du privé. En ce sens, le gouvernement cubain s'apparente de plus en plus à un gouvernement de modernisation autoritaire, au sens de Huntington¹² : il conduit un processus de libéralisation économique en maintenant le monopole du parti sur l'exercice du pouvoir grâce à un encadrement strict des revendications sociales et politiques émergentes.

Sur le plan de la politique intérieure, certaines règles du jeu sont en passe d'être révisées. Ainsi Raúl Castro a annoncé que l'exercice de fonctions dirigeantes serait désormais limité à deux mandats

¹⁰ D. Cavedec cite Raúl Castro dans « Castro thanks U.S., but reaffirms communist rule in Cuba », *New York Times*, 21 décembre 2014.

¹¹ Voir par exemple, dans le cas de l'éducation, le « Regional report about education for all in Latin America and the Caribbean », Unesco, 9 avril 2014.

¹² S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1968.

de cinq ans (sans que cette disposition n'ait encore été adoptée par l'Assemblée nationale) et une nouvelle loi électorale est en préparation. Par ailleurs, il a appelé les médias à exiger plus de transparence de la part des administrations et à animer des débats sur des sujets autrefois tabous comme la société civile. Enfin, des institutions cubaines sont désormais pionnières dans des débats sociaux et politiques globaux contemporains comme l'identité de genre. Ainsi, depuis 2008, les Cubains qui le souhaitent peuvent se faire gratuitement opérer pour changer de sexe, et, depuis 2012, une femme transsexuelle est élue à l'Assemblée nationale.

Cependant, le multipartisme comme la garantie des libertés civiles et politiques ne sont toujours pas à l'ordre du jour, et des citoyens cubains critiques ou membres de l'opposition sont encore censurés, menacés ou emprisonnés. C'est par exemple le cas de Danilo Maldonado, plus connu sous son nom d'artiste El Sexto. Il a été appréhendé le 26 décembre 2014, moins de dix jours après les déclarations concomitantes de Raúl Castro et Barack Obama, alors qu'il préparait une performance qui consistait à lâcher en plein centre-ville deux porcs peints en vert et sur lesquels étaient inscrits les prénoms Fidel et Raúl. Accusé d'outrage envers l'Etat, il est encore en prison plus de neuf mois après son arrestation et son procès n'a toujours pas eu lieu. Certes, cinquante-trois opposants ont été libérés, en marge des accords conclus avec les Etats-Unis, mais les arrestations et les agressions physiques ont augmenté dans les premiers mois de 2015 par rapport à la fin de l'année 2014¹³.

CONCLUSION

Le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les Etats-Unis est historique en ce qu'il ouvre une nouvelle ère dans les relations entre les deux pays, et plus largement entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. Cependant, des politiques héritées du passé demeurent en place. C'est le cas de l'embargo, côté américain, qui ne sera levé qu'après un vote favorable des deux tiers des élus au Congrès. Malgré la construction d'une coalition bipartisane contre l'embargo¹⁴, la majorité est actuellement détenue par les républicains, qui s'obstinent à défendre, pour la plupart, la vieille politique de confrontation avec l'île. C'est aussi le cas du maintien de la base navale américaine à Guantanamo, dont le gouvernement cubain demande la fermeture. Ces deux points n'ont pas été mis à l'agenda des négociations élaboré le 12 septembre 2015, car la solution ne peut être qu'unilatérale et proposée par les Etats-Unis¹⁵. C'est aussi le cas d'autres sujets particulièrement épineux comme la question des propriétés américaines saisies par le gouvernement cubain dans les années 1960 ou celle des réparations demandées par les Cubains en compensation des graves dommages humains et économiques causés par l'embargo. En revanche, il est intéressant de souligner que la question des droits humains a été mise à l'agenda, aux côtés du changement climatique, de la santé globale et du trafic d'êtres humains. Cela est moins étonnant qu'il n'y paraît à première vue. En effet, en ouvrant un processus de négociation avec les Etats-Unis, le gouvernement cubain entend bien discuter la hiérarchie couramment acceptée des droits universels qui accorde le primat aux droits civils et politiques sur les droits sociaux, économiques et culturels. Si le modèle socialiste se transforme, à travers les réformes économiques ou le rétablissement des relations avec les Etats-Unis, le gouvernement cubain ne cesse pas pour autant de travailler à légitimer son modèle politique et social de développement et d'organisation de la société.

¹³ « Violations of human rights in Cuba », Institute for Cuban and Cuban American Studies, University of Miami, janvier 2015 (<http://ctp.iccas.miami.edu/HumanRightsViolationsinCuba-Jan-March2015.pdf>).

¹⁴ « Klobuchar leads bipartisan coalition to introduce major legislation to lift Cuba trade embargo », annonce faite sur la page personnelle de la sénatrice Amy Klobuchar sur le site du Sénat, 12 février 2015 (www.klobuchar.senate.gov/public/2015/2/klobuchar-leads-bipartisan-coalition-to-introduce-major-legislation-to-lift-cuba-trade-embargo).

¹⁵ « Cuba, U.S. map out agenda for improving relations », *EFE*, 12 septembre 2015.

Deuxième partie

L'Amérique latine face à l'histoire

Cent ans de violences politiques au Guerrero

Hélène Combes

« Dans la ville d'Iguala [...] les gens sont remontés [contre le maire] qui a commis d'innombrables erreurs parmi lesquelles le fait qu'il ait donné l'ordre d'assassiner des gens¹. »

En octobre 2014, alors que je prépare un séjour au Mexique, je relis des archives collectées pour une recherche sur les controverses relatives à l'organisation des élections depuis les années 1930. Les étudiants d'Ayotzinapa ont déjà disparu depuis trois semaines (voir Encadré 1) et cette brève d'archive appelle à replacer cette disparition dans une histoire locale longue marquée du sceau de la violence. Déjà en 1941, le maire d'Iguala assassinait visiblement impunément. Pour faire cette histoire au long cours de la violence, toute borne temporelle serait sans doute artificielle. Je remonterai donc à la révolution mexicaine, débutée en 1910 et considérée comme constitutive de l'ordre politique contemporain. Ce texte n'apportera aucune réponse sur l'événement d'Ayotzinapa et n'émettra d'ailleurs aucune hypothèse sur le sort des étudiants disparus et les commanditaires des assassinats. Il a le modeste objectif de restituer la profondeur historique et sociologique du contexte dans lequel s'inscrit l'actualité de cet Etat fédéré parmi les plus pauvres du Mexique, et d'éclairer certaines grilles de lecture des événements récents.

Encadré 1. Les événements d'Ayotzinapa

Le 26 septembre 2014, quarante-trois étudiants de l'école normale rurale² d'Ayotzinapa disparaissent après avoir été arrêtés par la police municipale. Ils auraient ensuite été embarqués dans des camionnettes pour être livrés au cartel local Guerrero Unido. La chasse à l'homme et les arrestations interviennent alors que les étudiants se rendaient dans la ville d'Iguala pour réquisitionner des autobus afin d'aller à Mexico et de prendre part à la manifestation commémorative du massacre des étudiants de Tlatelolco de 1968. Le maire d'Iguala et sa femme sont, dans un premier temps, accusés d'avoir été les commanditaires des disparitions forcées et sont finalement emprisonnés après avoir fui pendant un mois. Alors que je suis en train d'écrire cette notice, un rapport d'experts indépendants³ pointe les incohérences de l'enquête, la complexité du cas et s'intéresse au mobile peu évoqué jusqu'à présent. L'une des hypothèses avancées est que l'un des bus empruntés par les étudiants transportait, à leur insu, un chargement d'héroïne, Iguala étant aujourd'hui une plaque tournante de la production et de la transformation du pavot. Seuls quelques fragments de deux corps ont été retrouvés à ce jour. La version des autorités fédérales selon laquelle les corps auraient été brûlés est contestée par certains experts.

Le Guerrero, Etat au relief complexe, est composé de six régions (Nord, Centre, Costa Chica, Costa Grande, la Montaña, la Tierra caliente). Les trajectoires de violences y sont sensiblement différentes⁴.

¹ « En la ciudad de Iguala [...] el pueblo está indignado [en contra del presidente municipal] que ha cometido infinidad de errores entre estos se encuentra el hecho de haber mandado asesinar a personas », Secretaría de gobernación, *Informe de la oficina de información política y social*, 22 janvier 1941 ; Caja 388 del fondo de la DGIPS (je traduis).

² Les écoles normales rurales ont été mises en place au lendemain de la révolution. Considérée à partir des années 1960 comme un vivier de contestataires, elles ont peu à peu été abandonnées par l'Etat. Voir l'article de l'historienne T. Padilla, « La criminalización de los normalistas rurales », *La Jornada*, 4 octobre 2014.

³ Grupo interdisciplinario de expertos independientes, *Informe Ayotzinapa*, Mexico, septembre 2015.

⁴ Le format de ce chapitre ne nous permet pas d'avoir une analyse région par région. Voir F. Escalante, « La muerte tiene permiso », *Nexos*, janvier 2011.

LES VIOLENCES RÉVOLUTIONNAIRES

La révolution mexicaine et la période qui suit se caractérisent au Guerrero par des luttes fratricides entre bandes révolutionnaires rivales. La population civile pâtit de l'intervention des forces armées⁵. Cette période troublée ne met que peu à mal les équilibres économiques et favorise l'émergence de grands caciques régionaux alliés aux pouvoirs économiques, le plus emblématique étant Francisco Figueroa, instituteur formé dans une école normale (*maestro normalista*), issu d'une famille de *rancheros*⁶ qui donnera trois générations de gouverneurs : Francisco Figueroa (1910-1911 puis 1918-1921), Ruben Figueroa Figueroa (1975-1981) et Ruben Figueroa Alcocer (1993-1996).

La phase d'institutionnalisation du régime cardéniste dans le Guerrero n'est pas suivie, comme dans la plupart des régions du Mexique, par une accalmie : « La période cardéniste s'achève sur d'intenses convulsions politiques et une violence sociale généralisée à laquelle n'échappent pas les principaux leaders agraires⁷. Pour la seule année 1938, vingt-six assassinats de dirigeants paysans sont dénoncés⁸. » Il est vrai qu'ici moins qu'ailleurs s'opère la fusion de la « famille révolutionnaire ». Le Guerrero, Etat de la marge, fournit paradoxalement plusieurs candidats dissidents à la présidentielle : Juan Andrew Almazán en 1940 (campagne particulièrement meurtrière dans cet Etat), puis Ezquiel Padilla en 1946.

LA VIOLENCE DES ARMES

A la fin des années 1950 et au début des années 1960, alors que la cohésion du régime se fissure, la dissidence électorale dans le Guerrero s'organise⁹ dans un premier temps autour de l'Association civique guerrerense (ACG) dirigée par Genaro Vasquez¹⁰. Cette dernière participe activement à un mouvement de l'université du Guerrero réprimé dans le sang. En 1960, treize personnes sont tuées lors d'un meeting, provoquant la démission du gouverneur. L'opposition se consolide principalement dans trois bastions : Atoyac, Coyuca de Bentez et Iguala¹¹. La campagne locale de 1962 se déroule dans un climat très violent. Ainsi, une dizaine de personnes trouvent la mort et plus de cent cinquante sont blessées à l'occasion d'un meeting électoral en 1962. Les *maestros normalistas* sont les principaux animateurs de la lutte¹², et Lucio Cabaña, *maestro normalista* d'Ayotzinapa, membre de l'ACG puis du Parti communiste mexicain en est une figure-clé.

Au milieu des années 1960, la « chasse aux sorcières » contre les *maestros* « subversifs » est lancée. Genaro Vasquez est arrêté à Mexico en 1966 pour des faits remontant à 1962, puis emprisonné à Iguala. Sa libération par un commando de l'ACG en 1968 marque l'entrée dans la clandestinité de

⁵ A. Batra, *Guerrero bronco*, Mexico, Era, 1996, p. 39.

⁶ I. Jacobs, « Rancheros of Guerrero : the Figueroa brothers and the revolution », in D. A. Brading (dir.), *Caudillo and peasant in Mexican Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980, pp. 76-91.

⁷ M. A. Gutiérrez Avila, « Historia política y elecciones », in D. Dehouve, V. Franco Pellotier, A. Hémond (dir.), *Multipartidismo y poder en municipios indígenas de Guerrero*, Mexico, CIESAS, 2006, p. 30.

⁸ A. Batra, *op. cit.*, p. 73 (je traduis).

⁹ A l'échelle nationale, la dissidence s'organise autour de l'ancien président Lázaro Cárdenas et son Mouvement de libération nationale (MLN).

¹⁰ Pour une présentation synthétique en français, voir : H. Combes, *Faire parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011, pp. 55-62. Cette organisation changera plusieurs fois de nom au fil des ans.

¹¹ C. Rangel Lozano, E. Sánchez Serrano, « La guerra sucia de los setenta y las guerrillas de Genaro Vázquez y Lucio Cabañas en Guerrero », in V. Oikión Solano, M. E. García Ugarte (dir.), *Movimientos armados en México, siglo XX*, Paris, Colegio de Michoacán/CIESAS, 2006, p. 507.

¹² A. Batra, *op. cit.*, p. 105.

cette organisation. Quant à Lucio Cabañas, il est contraint à la clandestinité en 1967¹³ après un meeting qui finit lui aussi dans le sang¹⁴.

L'action de ces deux guérillas, parmi les plus importantes du Mexique, s'accompagne de la militarisation de la région Costa grande¹⁵. Dès 1972, la répression se double d'un plan de développement qui vise à aider les agriculteurs mais aussi à rendre la zone plus accessible, afin de faciliter la militarisation. En septembre 1974, la guérilla tue vingt-cinq soldats lors de deux embuscades et séquestre Ruben Figueroa, alors candidat au poste de gouverneur. La Sierra de Atoyac (région de la Costa grande) fait l'objet d'un blocus. Selon les chiffres de la Fiscalía Especial para los Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSSP), « commission vérité » mise en place au début des années 2000, le bilan de ces événements s'élève à cinq cent trente disparus, soit 67 % des disparus des années 1970 à l'échelle nationale¹⁶. Le Guerrero paie le plus lourd tribut¹⁷ de la « guerre sale¹⁸ ». Au début des années 2000, le fils d'un cacique du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) de la Costa Chica m'avait raconté, à peine gêné, que dans les années 1970, le commandant de la zone militaire passait régulièrement voir son père et lui donnait explicitement pour consigne d'éliminer « tout guérillero » potentiel afin d'assurer le bon ordre de la zone¹⁹. Aujourd'hui, pour lui aucun doute, les étudiants étaient des guérilleros. Cette anecdote prouve la permanence de schèmes interprétatifs durables, en partie construits dans les années 1970. D'ailleurs, pour une grande partie des acteurs contestataires, la violence est toujours associée à l'armée et aux caciques locaux, laissant paradoxalement de côté la question du narcotrafic. La juridicisation des cas de disparitions des années 1970 est récente. Elle a fait suite à l'établissement de la commission vérité et les procès réactualisent²⁰ une réalité vieille de quarante ans, favorisant sans doute des parallèles entre le passé et le présent.

Après une période d'accalmie de la violence dans le Guerrero pendant les années 1980, et surtout sous le mandat de Cervantes Delgado (1981-1987), la situation se dégrade à nouveau à la fin de cette décennie avec une recrudescence de la contestation électorale.

LA VIOLENCE DES URNES

Les années 1990, période d'ouverture politique à l'échelle nationale et de développement du multipartisme à l'échelle locale²¹ marque une nouvelle étape de l'histoire de la violence politique. De nombreux fondateurs locaux du Parti de la révolution démocratique (PRD), parti de gauche fondé en 1989, proviennent de mouvements paysans et d'anciennes organisations victimes de la « guerre sale ». Les anciens membres de l'ACG se constituent même en un courant national officiel du PRD (*los civicos*).

¹³ L. Castellanos, *Mexico armado 1943-1981*, Mexico, ERA, 2007, pp. 101-165. Il reste dans la sierra de Atoyac de mai 1965 à décembre 1974 quand il est tué.

¹⁴ Cette scène ouvre le roman de Carlos Montemayor sur la guérilla dans le Guerrero : C. Montemayor, *Guerre au paradis*, Paris, Gallimard, 1999.

¹⁵ Cinquante mille hommes auraient été déployés : C. Illiades, T. Santiago, *Estado de guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*, Mexico, ERA, 2014, p. 38.

¹⁶ Chiffres de l'auteur en utilisant la base de données de la FEMOSSP. Un chapitre entier de ce rapport est consacré au Guerrero. En mars 2012, le gouvernement du Guerrero a annoncé la formation d'une commission vérité. Un an après, ses membres étaient accusés d'usage inadéquat des fonds.

¹⁷ S. Aguayo Quezada, *La charola. Una historia de los servicios de inteligencia en México*, Mexico, Grijalbo, 2001, p. 189.

¹⁸ Nom donné à la lutte antiguerilla des années 1970.

¹⁹ Information obtenue auprès d'une connaissance commune.

²⁰ Par exemple, un arrêt de la Cour interaméricaine des droits de l'homme de 2009 a condamné l'Etat mexicain dans le cadre d'un procès engagé par la veuve d'un dirigeant social, Rosendo Radilla Pacheco, détenu illégalement à un barrage militaire en 1974, transféré dans une caserne puis disparu.

²¹ D. Dehouve, V. F. Pellotier, A. Hémond (dir.), *op. cit.*

A partir des élections locales de 1990, la contestation des résultats électoraux par le PRD va devenir récurrente et faire l'objet d'une intense répression. En 1993, Ruben Figueroa Alcocer est élu gouverneur vingt-deux ans après son père. Sous son mandat, certaines zones du Guerrero connaissent une remilitarisation sans précédent au lendemain de la révolte zapatiste au Chiapas (janvier 1994)²². L'armée est particulièrement présente dans les anciens bastions de la guérilla²³. Toute forme d'opposition devient alors suspecte, et en particulier l'Organisation paysanne de la Sierra du Sud (OCSS), dont les dirigeants et les militants sont aussi bien souvent membres du PRD²⁴ et qui organise une marche de six cent paysans le 18 mai 1994 pour commémorer le meeting sanglant de 1967 qui a marqué l'entrée en clandestinité de Lucio Cabaña. Pour l'armée, la continuité est évidente : « On dit que vous êtes guérilleros²⁵ », témoigne un paysan. Lutte du présent et du passé s'entremêle encore une fois.

Entre 1989 et 1997, plus de cent cinquante militants du PRD sont tués dans le Guerrero. Arrêtons-nous sur la physionomie de cette violence étudiée dans le cadre d'un travail sur le PRD²⁶ et qui éclaire une grande partie de la violence qui frappe le Guerrero à cette période et qui culmine avec le massacre d'Aguas Blancas en 1995²⁷. D'après la source utilisée²⁸, dans presque 40 % des cas, la police de l'Etat en serait l'exécutante ; dans 27 % des cas, il s'agirait des militants du PRI et dans 8 % des cas, des *pistoleros* d'un cacique. Qui sont les commanditaires présumés ? Dans 39 % des cas, le gouverneur de l'Etat et dans 39 % des cas un maire d'une localité. Dans 34 % des cas, l'assassinat est collectif. Dans 7 % des cas, le cadavre retrouvé porte des signes de torture et 3,5 % relèvent d'actes de barbarie. Enfin, dans 35 % des cas, la répression a lieu en dehors de toute activité militante.

La comparaison avec d'autres Etats ayant connu des mobilisations post-électorales à la même période permet d'éclairer la spécificité de la répression politique dans cet Etat fédéré²⁹. Elle y est d'abord l'œuvre de la police et le gouverneur apparaît comme le principal commanditaire, suivi par les maires. Cette récurrence historique explique sans doute que les familles des étudiants récemment disparus aient très rapidement incrimé ces acteurs plutôt que les narcotrafiquants, d'autant plus que la lutte contre le narcotrafic fait son apparition dans l'argumentaire des autorités pour justifier la présence militaire dans la Costa Grande dès les années 1990.

Ce schéma de violence structuré autour de deux pôles – d'un côté les acteurs contestataires et de l'autre les autorités priistes à la tête de la police et de l'armée – se brouille dans les années 2000 avec l'avènement du pluralisme politique dans cet Etat et la montée en puissance du narcotrafic tant dans les grands centres urbains que dans les campagnes.

²² M. Gutiérrez, *Violencia en Guerrero*, Mexico, La Jornada Ediciones, 1998, p. 75.

²³ Une amnistie datant de 1977 marque la fin de la lutte armée des années 1970. Dans le Guerrero, le gros des troupes a de toute façon été décimé.

²⁴ De plus, à l'échelle nationale, malgré une posture officielle peu claire, le PRD apparaît nettement comme un parti pro-zapatiste. Et ce, d'autant plus que la majorité de ses leaders s'affichent en compagnie du sous-commandant Marcos. H. Combes, *op. cit.*, pp. 122-130.

²⁵ M. Gutiérrez, *op. cit.*, p. 103.

²⁶ H. Combes, *op. cit.*

²⁷ Le 28 juin 1995, à Aguas Blancas, une camionnette transportant principalement des militants de l'OCSS se rendant à Coyuca de Benítez est mitraillée par des policiers de l'Etat du Guerrero. Dix-sept paysans sont tués et vingt-quatre autres blessés.

²⁸ Principalement des rapports sur les droits de l'homme : H. Combes, *op. cit.*, pp. 239-271.

²⁹ *Ibid.*, pp. 234-256.

UNE VIOLENCE MULTI-VISAGES : LES ANNÉES 2000

Au cours des années 2000, le Guerrero connaît une situation complexe en matière de violence et de contrôle du territoire par les forces régaliennes. Cet Etat demeure fortement militarisé. Certaines de ses routes sont émaillées de barrages militaires. La police judiciaire, sous les ordres du gouverneur, est historiquement accusée d'être son bras répressif, mais aussi d'être de mèche avec les délinquants, voire de commettre eux-mêmes tout type de forfaits. Dans les communautés rurales et indigènes, la police municipale est quant à elle gérée de manière traditionnelle, selon la règle du travail collectif gratuit, jusque dans les années 1990 : chacun, dans la communauté, doit assurer, à intervalles réguliers, des tâches d'intérêt général (police, enseignement, etc.)³⁰.

Dans les années 1990, la police municipale est professionnalisée³¹ : elle devient un corps municipal, rémunéré et équipé par le chef-lieu, celui-ci entretenant parfois des relations conflictuelles avec ses hameaux³² et étant souvent considéré comme à la solde du maire. Les populations locales réagissent en constituant des groupes d'autodéfense locaux appelés « polices communautaires ». Les premières sont établies dès 1992 dans certaines communes de la Montaña sous l'impulsion d'organisations paysannes et indigènes partisans de la théologie de la libération³³. Dans un premier temps, des « policiers communautaires » – agissant, comme avant la réforme, dans le cadre du travail collectif gratuit relevant des us et coutumes de nombreuses communes du Guerrero – se chargent d'infliger des amendes aux délinquants présumés, le plus souvent sous forme de travaux d'intérêt général (accompagnés généralement d'une peine d'incarcération nocturne). Cependant, ces « policiers » communautaires font rapidement l'objet de menaces tant de la part des justiciables que, d'après certains auteurs, de la part de la police de l'Etat dont les agissements crapuleux se voient ainsi entravés³⁴.

Sous des formes variées, ces « polices » essaient sur tout le territoire de l'Etat. En 2013, elles sont présentes dans quarante-six communes sur quatre-vingt. Elles font aussi l'objet de dénonciations pour divers délits (enlèvements, racket, etc.), brouillant encore un peu plus les cartes³⁵.

Par ailleurs, l'armée continue d'être accusée de violence. Par exemple, en 2009, une jeune indigène meurt à un barrage de l'armée à Huamuxtitlán. Suite à cet épisode, la Cour suprême déclare inconstitutionnel l'article 57 du Code de justice militaire qui empêchait les militaires d'être jugés par des tribunaux ordinaires. Il n'est pas anodin qu'un tel arrêt ait comme origine une affaire dans le Guerrero.

Parallèlement, à partir des années 2000, la police judiciaire et l'armée commencent elles aussi à être victimes du climat d'insécurité et d'assassinats en série : elles deviennent la cible de cartels de plus en plus présents dans la zone et à Acapulco à partir des années 1990³⁶. Complices ou opposantes ? Difficile à dire en l'état des sources ; la réponse doit sans doute être apportée au cas par cas et résider dans l'entrelacs des sociétés locales et d'interconnaissance.

Cette violence multiforme aboutit à un constat clair : en 2013, le Guerrero est l'Etat qui comptabilise le plus d'homicides volontaires (2 087 en 2013, soit une augmentation de 158 % en une décennie)

³⁰ D. Dehouve, *La Géopolitique des Indiens du Mexique*, Paris, CNRS Editions, 2003, p. 36.

³¹ Pour une analyse et une description de la commune de la Montaña, voir *ibid.*

³² D. Dehouve a souligné l'importance des conflits municipaux. Précisons que les municipalités dans le Guerrero correspondraient plus à l'échelon administratif du canton en France.

³³ I. Morales Almaguer, « La policía comunitaria de la región costa montaña : un proyecto de autonomía indígena », in B. Canabal Cristiani, J. J. Flores Félix (dir.), *Montañeros. Actores sociales en la Montaña del estado de Guerrero*, Mexico, UAM, 2004, p. 263.

³⁴ *Ibid.*, p. 269.

³⁵ Certains leaders font l'objet de poursuites comme Nestora Salgado García, commandante de Olinala, actuellement emprisonnée dans une prison de haute sécurité pour enlèvements, faits qu'elle récuse.

³⁶ Pour une analyse très factuelle des rapports de forces, voir le développement « Guerrero », in L. Astorga, *Seguridad, traficantes y militares*, Mexico, Tusquets, 2007, pp. 210-231.

et arrive au deuxième rang des Etats enregistrant le plus d'enlèvements³⁷. Dans le Guerrero, comme au Michoacán, « la violence est devenue une partie intégrante de la production de l'ordre social et s'est transformée en une structure signifiante du comportement quotidien³⁸ ».

La disparition des étudiants d'Ayotzinapa s'inscrit donc dans une longue litanie de disparus et de militants assassinés. D'ailleurs, en cherchant les corps des étudiants, de nombreuses fosses communes ont été découvertes par les familles et les organisations des droits de l'homme. Cette affaire a fait éclater au grand jour l'horreur de la banalité de la mort dans le Guerrero. Pourquoi a-t-elle rencontré un tel écho national et international alors que bien souvent, même les assassinats de masse dans cet Etat laissent l'opinion publique nationale dans une indifférence relative ? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. L'ampleur de la disparition d'abord : quarante-trois disparus et six morts ; le suivi en temps réel qui a généré des effets de « choc moral » pour reprendre la notion de Jasper³⁹ ; la concomitance avec un mouvement étudiant à Mexico et un mouvement de *maestros* dans plusieurs Etats⁴⁰ ; une très forte structuration des organisations étudiantes des écoles normales rurales⁴¹ qui nationalise la question ; l'existence d'une contestation déjà organisée contre le président de la République, Peña Nieto (PRI), qui recode la disparition en termes de crime d'Etat, insérant la question dans l'agenda national et étayant l'appel à sa démission ; la crise du PRD accélérée par l'implication supposée du maire (PRD) d'Iguala dans cette disparition et la rivalité avec le Mouvement de régénération nationale (Morena), une nouvelle force politique née d'une scission du PRD ; ou encore la présence de plus en plus forte au sein des universités américaines et européennes d'une diaspora mexicaine⁴², issue des classes moyennes fuyant l'insécurité, qui contribue à diffuser l'information au niveau international.

³⁷ C. Illiades, T. Santiago, *op. cit.*

³⁸ S. Maldonado, E. Jazioro, « Violence d'Etat et ordre criminel. Les coûts de la guerre perdue du Michoacán, Mexique », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 89, 2014, p. 124

³⁹ J. Jasper, *The Art of Moral Protest*, Chicago, University of Chicago Press, 1997.

⁴⁰ Les étudiants du Politécnico nacional sont mobilisés depuis plusieurs semaines contre la réforme de leur plan d'études. Ils se solidarisent immédiatement avec les étudiants d'Ayotzinapan, tout comme les instituteurs qui sont mobilisés dans plusieurs Etats contre une réforme de leur évaluation.

⁴¹ Précisons d'ailleurs que l'ensemble des étudiants des écoles normales devaient se réunir à Ayotzinapa pour se rendre ensemble à la manifestation du 2 octobre. Les étudiants d'Ayotzinapa avaient donc comme objectif de détourner quinze autobus afin de pouvoir transporter tous les étudiants. Grupo interdisciplinario, *op. cit.*, p.21.

⁴² C. Tiagau, *Riesgos de la fuga de cerebros en México*, Mexico, UNAM, 2014.

L'Uruguay (1985-2015)

Retour sur plus de trente ans de (re)consolidation démocratique

Damien Larrouqué

S'il est relativement aisé de dater l'instauration de la dictature uruguayenne, il est en revanche plus délicat de s'accorder sur le moment précis où elle s'achève. Bien que les convulsions sociales se soient faites sentir dès la fin des années 1960 et que les mesures de rétorsions policières aient atteint leur acmé au cours de l'année 1972, l'historiographie nationale retient le 27 juin 1973 comme date officielle de la rupture démocratique. En signant ce jour-là le décret de dissolution parlementaire, le président en exercice, Juan María Bordaberry, placé sous tutelle militaire quatre mois auparavant, met un terme à quarante ans de continuité constitutionnelle. Responsable de la disparition de trois cents opposants et d'une répression politique d'une ampleur inégalée à l'époque¹, le « gouvernement civilo-militaire » uruguayen reste au pouvoir une douzaine d'années.

A quelle date exacte la dictature a-t-elle pris fin ? Aujourd'hui encore, le débat n'est pas tranché. Si les élections du 25 novembre 1984 marquent le retour des citoyens aux urnes, le nouveau président Juan María Sanguinetti, élu *dans* et *sous* des conditions particulières, n'est officiellement intronisé que le 1^{er} mars 1985. Les cadres militaires, prompts à faire valoir leur bonne foi recouvrée en la légalité républicaine, invoqueraient plus vraisemblablement la signature du Pacte du Club naval du 15 août 1984 comme étape fondamentale ayant ouvert la voie à la normalisation institutionnelle. Quant aux mouvements de gauche, ils n'ont pu véritablement fêter le renouveau démocratique qu'à la libération des derniers « otages » de la junte, intervenue à la suite du vote de la loi d'amnistie dite de « pacification nationale », le 8 mars 1985.

Cette imprécision temporelle est symptomatique d'un « passage de l'Etat autoritaire à l'Etat d'autorité² » qui s'est fait sur la durée et s'apparente, en l'espèce, à un cas idéal-typique de transition pactée. Présentée au xx^e siècle comme un îlot régional de stabilité, la patrie des Orientaux a depuis reconstruit une vie démocratique de qualité, dont les fondements continuent d'entretenir le mythe de « l'exceptionnalisme uruguayen³ ». Gouverné par la gauche (Front large, FA) depuis 2005, le pays n'en demeure pas moins confronté à des défis contemporains de taille qui sont susceptibles d'ébranler son modèle d'intégration sociale, de questionner son glorieux héritage scolaire et de remettre en cause un pan de sa structure économique.

« DE L'ÉTAT AUTORITAIRE À L'ÉTAT D'AUTORITÉ » : UN CAS PAROXYSTIQUE DE TRANSITION PACTÉE

A l'image du Brésil, la transition démocratique en Uruguay a été entièrement conduite sous la férule du pouvoir militaire. Le processus est enclenché le 30 novembre 1980 lorsque la junte perd, contre toute attente, le plébiscite portant sur son projet de refonte constitutionnelle. Menée dans une semi-clandestinité par des partis politiques officiellement proscrits, le « non » l'a ainsi emporté par plus de

¹ Cinquante mille personnes passent par les geôles du régime sur une population de trois millions d'habitants, et six cent mille seront contraintes à l'exil. Cf. D. Garibay, B. Marques-Pereira, *La Politique en Amérique latine : histoires, institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 81 (Tableau 2 : « Dégâts humains dans les dictatures argentine, brésilienne, chilienne et uruguayenne »).

² A. Rico, « La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990) », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 3, 1989, p. 133 et pp. 136-137.

³ F. Panizza, « Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 13, 2002, p. 75.

57 % des voix, avec un taux de participation de 87 %. Pour les politologues Juan J. Linz et Alfred Stepan, cette victoire assommante pour les militaires permet d'affirmer que l'Uruguay est le pays qui, exception faite de la Grèce, a enregistré les plus hauts niveaux de réprobation citoyenne à l'égard du gouvernement autoritaire⁴. Ce plébiscite a initié un processus de libéralisation contrarié, non linéaire, fait d'avancées, de crispations et de reculs.

A la suite de ce camouflet démocratique, la junte annonce son intention de discuter avec les cadres des partis traditionnels des modalités d'organisation d'une journée d'élection primaire qui aura lieu deux ans plus tard et permettra de sélectionner les candidats aux élections nationales de novembre 1984. L'état-major uruguayen a pris goût au pouvoir : s'il se montre disposé à le rendre au civil, il s'octroie par là même un délai supplémentaire de cinq ans. Exclue du scrutin du 30 octobre 1982, la gauche du FA appelle ses sympathisants à ne pas s'abstenir et à voter pour les représentants les plus modérés des partis traditionnels. Ce premier rendez-vous électoral depuis 1971 est un nouveau revers pour la dictature dont les candidats idéologiquement les plus proches sont tous battus.

Confrontée à une envolée des revendications liées notamment à la refonte du syndicat unique des travailleurs (PIT-CNT), la junte resserre l'étau répressif à partir d'août 1983 (renforcement de la censure, limitation des libertés civiles, emprisonnement préventif, etc.). Cette involution dans le processus démocratique aiguise la frustration sociale et se traduit par une recrudescence de la mobilisation. Le 27 novembre 1983, une manifestation pro-démocratique réunit plusieurs dizaines de milliers de personnes en plein cœur de Montevideo. La junte hésite quant à la posture à adopter. Entre volonté d'apaisement et crainte de débordements, ses prises de position deviennent contradictoires : alors que l'ancien général et père fondateur du FA, Líber Seregni est libéré le 19 mars 1984, le leader modéré du Parti blanc, Wilson Ferreira Aldunate est emprisonné à son retour d'exil, le 16 juin suivant.

C'est dans ce contexte incertain que s'ouvrent les négociations du Pacte du Club naval, au cours desquelles sont fixées les conditions du retour à la démocratie. Une fois purgées des candidatures les plus populaires (Líber Seregni, Wilson Ferreira Aldunate) et les plus radicales (Parti communiste et Union populaire – listes membres du FA), les élections nationales se tiennent à la fin novembre. Le chef d'Etat en exercice, le général Gregorio Alvarez démissionne le 12 février 1985. Conformément à la Constitution de 1967, l'intérim est assumé par le président de la Cour suprême de justice jusqu'à l'intronisation du nouveau président élu. Quant aux deux assemblées législatives et aux instances départementales, elles recouvrent leurs prérogatives et leur indépendance le 15 février. Enfin, le pacte du Club naval prévoit tacitement qu'une amnistie soit accordée aux militaires responsables d'exactions. Entérinée le 22 décembre 1986, la fameuse loi de caducité est vivement combattue par les familles de victimes. Elle est soumise par deux fois à des référendums abrogatifs (1989, 2009), tour à tour déclarée constitutionnelle (1988) puis inconstitutionnelle (2009), visée par la jurisprudence interaméricaine (février 2011), abrogée par le Parlement (octobre 2011), avant d'être finalement réintroduite dans le droit par un dernier revirement de la Cour suprême de justice en février 2013.

Ces atermoiements législatifs et juridiques sont révélateurs du traumatisme qu'a représenté la rupture dictatoriale dans un pays où la société s'est bâtie sur la conviction qu'elle incarnait un modèle démocratique inébranlable. Forgé dès les années 1950, le mythe de l'exceptionnalisme uruguayen a toujours la vie dure et n'en est pas pour autant dénué de sens.

⁴ J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 158-159.

DU MYTHE À LA RÉALITÉ :

« L'EXCEPTIONNALISME URUGUAYEN » OU LES FONDEMENTS D'UNE DÉMOCRATIE DE QUALITÉ

Ainsi que le souligne Olivier Dabène, « il y a bien longtemps que l'Uruguay se singularise en Amérique latine⁵ ». Participant de ce laboratoire politique régional, au moins cinq facteurs de stabilité démocratique peuvent être identifiés.

Sur le plan territorial et démographique tout d'abord, il n'est pas inutile de rappeler que l'Uruguay est un Etat petit (d'une superficie comparable à celle de la Tunisie) et faiblement peuplé (à peine trois millions et demi d'habitants). Or, nous connaissons depuis Montesquieu les avantages de ce type de configuration structurelle dans l'avènement d'un régime républicain⁶. Plus fondamentalement, sur le plan social, il convient de préciser que l'Uruguay est considéré depuis le début du xx^e siècle comme un pays de classe moyenne. Cette caractéristique a permis de poser les bases d'un système partisan foncièrement démocratique⁷.

Signalons également qu'au niveau culturel, l'idiosyncrasie uruguayenne nourrit un très fort attachement aux institutions publiques⁸ et se fonde sur un culte de l'égalité et de la modération politique, très tôt inculqué par l'école républicaine. Particulièrement ancrées, ces valeurs se retrouvent cristallisées jusque dans les spécificités mêmes du régime : le présidentielisme est ainsi qualifié de « pluraliste » ou « de compromis »⁹.

Sur le plan politique par ailleurs, on ne peut légitimement juger de la vitalité de la démocratie uruguayenne sans avoir à l'esprit au moins deux caractéristiques nationales. D'une part, le poids électoral des trois partis majoritaires est si fort et leur capacité de rassemblement si large que ce fonctionnement tripartite interdit à d'autres mouvements, notamment à l'extrême droite, de pouvoir prétendre à une quelconque forme de visibilité politique. D'autre part, loin d'être apathique, la société civile est non seulement mobilisée mais aussi très bien organisée¹⁰. Cet activisme s'est par exemple matérialisé dans l'instauration de politiques publiques emblématiques¹¹.

Du reste, au niveau économique, portée par l'embellie du cours des matières premières agricoles, la patrie de José Artigas savoure, depuis le milieu des années 2000, l'une des périodes de croissance les plus fortes et pérennes de son histoire. Tous les indicateurs sont au vert : le produit intérieur brut a enregistré une croissance moyenne d'environ 7,5 % entre 2004 et 2010¹², les investissements étrangers ont été sextuplés sur la même période¹³, l'inflation est aujourd'hui stabilisée autour de 9 % et le chômage a atteint un seuil structurel difficilement compressible (6 %) ¹⁴. Phénomène symptomatique d'un

⁵ O. Dabène, « Les leçons uruguayennes », in D. Larrouqué (dir.), *Le Plan Ceibal en Amérique latine : un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 217 (postface).

⁶ P. Nêmo, *Histoire des idées politiques aux Temps modernes et contemporains*, Paris, PUF, 2013, pp. 1026-1027.

⁷ G. de Armas, J. Lanzaro, « Uruguay : clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos », *Documentos de trabajo*, n° 4, 2012, pp. 1-61.

⁸ C. Zurbriggen, « Estado, políticas públicas y desarrollo. El caso Uruguayo », in V. Garza Cantú et F. Mariñez Navarro (dir.), *Política pública y democracia en América Latina : del análisis a la implementación*, Monterrey, TEC, 2009, p. 453, note n° 30.

⁹ J. Lanzaro, « Uruguay : las alternativas de un presidencialismo pluralista », in J. Lanzaro (dir.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLASCO, 2001, pp. 283-317.

¹⁰ F. Monestier, *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa « desde abajo » en Uruguay (1985-2004)*, Buenos Aires, CLASCO, 2011.

¹¹ S. Aguiar, F. Arocena, « Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines*, n° 77, 2014, pp. 69-86.

¹² Cepal, *Uruguay. Estudios económicos de América latina y Caribe 2010-2011*, 2011, p. 6.

¹³ L. Buendía García, A. Sanabrá Martín, « Entre el cambio y la continuidad. El primer gobierno del Frente Amplio (2004-2011) », in L. Buendía García et al., *¿ Alternativas al neoliberalismo en América latina ? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 135.

¹⁴ CIA, *The World Factbook*, 2015.

dynamisme important, l'Uruguay est redevenu un pays d'immigration¹⁵. Cette conjoncture favorable contribue à assurer la cohésion sociale et la stabilité politique.

Enfin, sur le plan institutionnel, associées à une totale liberté d'expression, des dispositions juridiques empruntées au modèle participatif suisse – tels que le référendum abrogatif ou la loi d'initiative populaire – font partie intégrante du fonctionnement démocratique uruguayen¹⁶. Dernière précision de taille, depuis qu'elles sont retournées dans leurs casernes, les forces armées se sont profondément assagies, si bien qu'elles n'ont jamais fait peser la menace d'un nouveau renversement militaire et apparaissent dorénavant totalement inféodées au gouvernement civil.

LES DÉFIS CONTEMPORAINS : SÉCURITÉ, ÉDUCATION ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

D'après José Batlle y Ordoñez, l'un des pères fondateurs de la social-démocratie en Amérique latine, l'Uruguay se donnerait à voir comme un « petit pays modèle¹⁷ ». Pourtant, même sur les rivages orientaux de la Plata, la vie nationale est agitée et ne s'apparente guère à un long fleuve tranquille. Au moins trois enjeux contemporains suscitent l'attention des médias et mobilisent les pouvoirs publics. Tout d'abord, sur fond de malaise socio-sanitaire lié à la surconsommation de *pasta base*, un dérivé de cocaïne qui, depuis quelques années, fait des ravages dans les faubourgs de Montevideo, la recrudescence des actes d'incivilité et de violence envenime les relations sociales, interroge le modèle d'intégration et contribue à radicaliser les discours politiques de fermeté. Réelle ou fantasmée, l'insécurité est aujourd'hui le premier sujet d'inquiétude des électeurs¹⁸. Après l'enjeu sécuritaire, les citoyens sont préoccupés par la dégradation continue de la qualité éducative, laquelle affecte particulièrement le niveau d'enseignement secondaire¹⁹. Enfin, bien qu'encore absent des enquêtes d'opinion, le dernier défi politique de taille n'en interpelle pas moins les associations civiles et touche aux questions environnementales²⁰. Tirant l'essentiel de sa prospérité du secteur primaire, l'économie uruguayenne s'avère particulièrement sensible aux effets du bouleversement climatique sur la production agricole ; d'où l'activisme diplomatique de José Mujica et Tabaré Vázquez lors des grands forums internationaux du type Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio + 20 en 2012) ou Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21 en 2015).

¹⁵ Principalement alimenté par le retour des nationaux expatriés en Espagne, son solde migratoire est aujourd'hui positif. Cf. M. Koolhaas, M. Nathan, *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay : magnitud y características*, Montevideo, INE, 2013.

¹⁶ R. Gonzáles Rissoto, « La democracia directa en Uruguay », *Revista de Derecho Electoral*, n° 6, 2008, pp. 1-26.

¹⁷ D. Larrouqué, « Bilan des années Mujica en Uruguay : un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez », *Les Etudes du CERI*, n° 207-208, 2014, pp. 25-28.

¹⁸ G. Bidegain Ponte, « Uruguay : ¿ El año bisagra ? », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, p. 356.

¹⁹ V. Filardo, « L'éducation secondaire, le talon d'Achille de l'Uruguay », *Cahier des Amériques latines*, n° 77, 2014, pp. 49-68.

²⁰ A. Latchinian, « Los megaproyectos : la nueva tendencia ambiental en Uruguay », in J. M. Busquets (dir.), *Política en tiempo de Mujica (III) : A un año de las elecciones nacionales*, Montevideo, Editora estuario, 2013, pp. 27-39.

Trente ans de démocratie au Brésil

Une brève histoire de la Nouvelle République

Marilde Loiola de Menezes

Dans les années 1980, la vie nationale brésilienne a connu de grandes transformations. Marqué par l'épuisement du modèle économique de la période militaire (1964-1985), le pays se réorganise dans la perspective d'un retour à la démocratie. Le slogan des militaires « distension lente, graduelle du régime » est battu en brèche par celui des manifestants qui réclament, dans de gigantesques cortèges, des « [élections] directes tout de suite » (« *Diretas já !* »). Ce slogan exprime autant un ras-le-bol du régime d'exception imposé par les militaires qu'une volonté véritablement nationale d'un retour à l'Etat de droit : liberté d'expression et d'association, élections directes et amnistie pour les prisonniers politiques.

Une telle unanimité en faveur du retour à l'Etat de droit trouve son expression dans la Constitution citoyenne de 1988. Cette dernière a le mérite de rassembler divers secteurs importants de la vie politique du pays – associations, communauté académique et mouvements sociaux – et de consacrer d'importantes avancées en matière de libertés individuelles, de droits civiques et de droit à la participation et au contrôle des actions de l'Etat.

Une autre revendication majeure, d'ordre économique et social, émane surtout des secteurs les plus à gauche et porte sur une distribution plus équitable des richesses, un système fiscal susceptible de réduire les inégalités entre le Nord et le Sud du pays, un système éducatif garantissant un enseignement public de qualité, un accès moins restrictif aux universités publiques et un système de santé capable de fournir des soins aux populations les plus défavorisées. Enfin, la population réclame plus de transparence dans la vie politique afin de lutter contre la corruption. Le discours de prise de fonction du président de la dite « Nouvelle république », en 1985, évoque la liberté, la justice, la souveraineté et l'indépendance du pays. Les présidents qui suivent tentent eux aussi de faire de l'éducation, de la justice et de la lutte contre les inégalités des priorités de leur mandat. Trente ans après la transition, comment apprécier les changements opérés à cette époque ? Quel est le bilan pour la société brésilienne de trente ans ininterrompus de démocratie ?

DÉBUT DE LA « NOUVELLE RÉPUBLIQUE »

L'année 1985 est vraiment décisive pour l'histoire politique brésilienne. Sous la férule de leaders comme Ulysses Guimarães (Mouvement démocratique brésilien, MDB), Lula (Parti des travailleurs, PT) et Leonel Brizola (Parti démocratique travailliste, PDT), l'un des plus grands mouvements de masse que le pays ait connu s'organise : la campagne des « *Diretas já !* » réunit un large front dans tout le pays pour exiger la sortie du régime militaire.

Dans un contexte de profonde usure du gouvernement, la figure de l'opposant Tancredo Neves apparaît aux militaires comme la seule capable d'opérer la synthèse entre une « ouverture lente et graduelle du régime » et les revendications des mouvements pour des « élections directes et immédiates ».

Elu par le collège électoral¹, Tancredo Neves résiste à toutes les pressions contradictoires du moment politique, mais il succombe à une maladie le 21 avril 1985, à la veille de son entrée en fonction.

¹ Sous le régime militaire (1964-1985), les présidents étaient élus par un collège électoral élargi comprenant les parlementaires et les gouverneurs des Etats.

Le 15 août 1985, les Brésiliens assistent à l'intronisation de José Sarney, vice-président de Tancredo Neves. Un incident révélateur marque l'événement historique : le dernier président militaire quitte son poste en s'échappant comme un voleur. Connu pour son tempérament truculent, João Figueiredo refuse en effet de rendre l'écharpe présidentielle et abandonne le palais présidentiel sans saluer formellement son successeur.

Au-delà de l'espoir modéré que suscite l'avènement d'une démocratie inaugurée au son d'une marche funèbre, c'est au candidat élu à la vice-présidence de la République que revient l'honneur inattendu de gouverner le pays et d'ouvrir la période démocratique.

1985-1990 : LA PRÉSIDENTE JOSE SARNEY (PARTI DU MOUVEMENT DÉMOCRATIQUE BRÉSILIEN, PMDB)

La vieille assertion du sociologue Sérgio Buarque de Holanda, selon laquelle la démocratie au Brésil a toujours reposé sur un malentendu, peut sans conteste s'appliquer au gouvernement Sarney. Rien ne change véritablement : les pratiques clientélistes, la promiscuité entre le secteur public et le secteur privé, le népotisme, les juteux arrangements si bien décrits par Faoro dans son analyse du patrimonialisme brésilien².

Ce n'est pas en vertu de ses mérites, mais plutôt grâce au Congrès présidé par Ulysses Guimarães, que le gouvernement Sarney parvient tout de même à mettre en œuvre une bonne partie de la plateforme de Tancredo Neves. Le 1^{er} février 1987, une Assemblée constituante est établie. La nouvelle Constitution de 1988 permet d'établir un nouveau pacte avec la nation, avec l'organisation d'élections directes à tous les niveaux (pouvoirs exécutif et législatif). Elle garantit la liberté de la presse et l'indépendance du pouvoir judiciaire et consacre des avancées significatives en matière de libertés individuelles, notamment au bénéfice des minorités. Elle ouvre enfin des canaux pour la participation populaire, et installe des mécanismes de transparence et de reddition de compte dans le domaine des politiques publiques.

1990-1992 : LA PRÉSIDENTE FERNANDO COLLOR DE MELLO (PARTI DE RECONSTRUCTION NATIONALE, PRN)

A l'instar de la présidence de Sarney, le mandat de Collor est marqué par des pratiques réfractaires à la démocratie dont l'héritage remonte à l'Ancienne République (1889-1930). Mais la teneur moraliste de sa campagne rappelle les pratiques du gouvernement démocratique précédent le coup d'Etat militaire de 1964 : comme le président Jânio Quadros, qui affirmait vouloir « balayer » la corruption au Brésil, Collor entend faire la « chasse aux Marajás³ ». Il fait de la lutte pour la moralisation du service public l'un des étendards de sa campagne. Dans son « projet de reconstruction nationale », Collor affirme avoir « dans le sang la conception de la vie publique comme un devoir et comme une mission⁴ ».

² R. Faoro, *Os Donos do Poder*, Sao Paulo, Martins Fontes.

³ L'expression, qui fait référence aux anciens nobles de l'Inde, est devenue courante au Brésil pour désigner les fonctionnaires au salaire très élevé.

⁴ J. B. B. Bonfim, *Palavra de Presidente - Discursos de Posse de Deodoro a Lula*, Brasília, LGE Editora, 2004 (nous traduisons).

Pour autant, comme Jânio Quadros mais pour d'autres raisons, Fernando Collor ne termine pas son mandat. Accusé de corruption, il doit abandonner le pouvoir le 29 septembre 1992 à la suite d'un premier vote de la Chambre des députés par quatre cent quarante et une voix contre trente-huit. Il cède alors provisoirement ses fonctions au vice-président Itamar Franco, conformément aux dispositions de la Constitution, pour une période de cent quatre-vingt jours. Il démissionne ensuite le 8 octobre 1992, la veille du vote du Sénat, pour éviter d'être destitué. Le vice-président Franco prête alors serment comme président de la République. Fernando Collor est néanmoins jugé par le Sénat et déchu de ses droits civiques le 29 décembre 1992 pour une période de huit ans.

1992-1994 : LA PRÉSIDENTE D'ITAMAR FRANCO (PRN)

Itamar Franco assume la présidence de la République alors que le produit intérieur brut est en chute, que le chômage touche 15 % de la population active et que le taux d'inflation mensuel atteint 20 %. Fernando Henrique Cardoso est nommé ministre des Finances et lance un nouveau plan économique permettant de sortir le Brésil de la crise : le plan réal.

En juin 1994, à la veille de la mise en œuvre de ce plan, l'inflation mensuelle atteint 47,43 %. Cardoso a le mérite de diriger une équipe qui réussit à juguler l'inflation qui minait l'économie brésilienne.

Itamar Franco se montre quant à lui capable de diriger un pays touché par une grave crise tant politique qu'économique, offrant à son successeur des perspectives prometteuses en termes de croissance sociale et économique.

1995-2002 : LA PRÉSIDENTE CARDOSO (PARTI DE LA SOCIAL DÉMOCRATIE BRÉSILIENNE, PSDB)

Cardoso est élu président au premier tour des élections le 3 octobre 1994. Les débuts de la démocratie sont marqués par la suppression des monopoles d'Etat dans les domaines de la communication et du pétrole, et par la levée des restrictions à l'entrée de capitaux étrangers. Dans le sillage de ces initiatives, le gouvernement Cardoso adopte une politique de privatisation des entreprises d'Etat, comme la Companhia Vale do Rio Doce (entreprise minière), des voies ferrées et routières, des banques d'Etat et du secteur des télécommunications. Ces privatisations donnent lieu à de nombreux soupçons de favoritisme et de corruption. Toutefois, son plus grand succès de Cardoso est le plan réal, qui met un terme à une longue période d'hyperinflation et stabilise l'économie, et qui lui permet d'être facilement réélu en 1998. Pour ce faire, le Congrès adopte en 1997 une réforme constitutionnelle permettant la réélection, interdite par la Constitution de 1988. Le gouvernement est alors accusé d'avoir soudoyé des parlementaires en échange de leur soutien⁵.

Du point de vue purement économique, le bilan du second mandat de Cardoso n'est pas très reluisant : le pays a plongé dans une récession économique et les mesures adoptées par le gouvernement pour contrôler l'inflation ont fait chuter la consommation interne, entraînant une augmentation du chômage.

⁵ La crise éclate lorsque le journal *Folha de São Paulo* publie en première page le témoignage d'un député qui dit avoir reçu 200 000 réaux pour voter en faveur de la proposition de réélection.

2003-2010 : LA PRÉSIDENTE DE LUIS INÁCIO DA SILVA LULA (PARTI DES TRAVAILLEURS, PT)

Le 1^{er} janvier 2003, dans son discours inaugural, Lula se montre catégorique : « la majorité de la société brésilienne a voté pour l'adoption d'un autre modèle économique et social, capable d'assurer le retour à la croissance, le développement économique et la création d'emplois et la distribution des richesses ». Ouvrier métallurgique et premier président du Brésil issu des classes populaires, Lula promet d'« éliminer la faim, de créer des emplois, de s'attaquer au crime, de combattre la corruption et de créer de meilleures conditions de vie pour la population payée au SMIC dès le premier jour de [son] gouvernement ». Il dit vouloir « voir tous les brésiliens manger trois repas par jour ».

Cette ambition a poussé le gouvernement PT à adopter, en février 2003, le programme « Faim Zéro », un ensemble de mesures destinées aux secteurs sociaux vivant sous le seuil de pauvreté. Dans le cadre de sa politique de lutte contre la pauvreté et d'assistance sociale, d'autres programmes sont lancés qui orientent l'action du gouvernement : la « Bourse famille⁶ », « Ma maison, ma vie » et le Système unique d'assistance sociale.

Toutefois, la présidence de Lula est aussi marquée par le scandale de corruption dit des « mensualités » (*mensalão*), relatif au paiement mensuel de pots-de-vin à des parlementaires de la coalition soutenant le président afin de s'assurer de leur fidélité.

Elu pour un second mandat en 2010, Lula reconstruit sa base politique et consolide son image de « phénomène politique » grâce à son influence dans les couches les plus pauvres de la population.

2011-2017 : LA PRÉSIDENTE DE DILMA ROUSSEFF (PT)

A son arrivée au pouvoir, Dilma Rousseff inscrit son mandat dans la continuité de son prédécesseur et s'engage à poursuivre ses politiques.

Pourtant, malgré sa fidélité aux principes économiques et sociaux du dénommé « lulisme⁷ », Dilma Rousseff ne parvient pas à maintenir un taux de croissance économique favorable, et l'inflation augmente de façon progressive. Sur le plan politique, elle manque d'habileté et s'isole progressivement non seulement vis-à-vis de l'opposition mais aussi de sa propre coalition.

Dans la dernière année de son mandat, motivé par l'opération *Lava-Jato*⁸ et par le ralentissement de la croissance économique, le parti d'opposition, le PSDB, orchestre une campagne de démoralisation progressive du PT, accusé de se rendre complice du système de corruption.

Malgré tout, à l'issue d'une campagne très dure, Dilma est réélue en 2014. Depuis, son deuxième mandat est marqué par l'instabilité et l'absence de leadership politique. Dès le lendemain de sa défaite, le PSDB demande un nouveau décompte des votes, qui est refusé par le Tribunal suprême électoral. Avec l'aggravation de la crise financière du pays, la présidente adopte une politique économique contraire à ce qu'elle avait promis pendant sa campagne électorale.

⁶ Cette bourse est un programme de transfert direct d'argent au bénéfice des familles en situation d'extrême pauvreté dans tout le pays. Les versements sont subordonnés au respect de certaines conditions en matière de scolarisation et de suivi médical des enfants.

⁷ Cette expression a été proposée par le politologue André Singer : A. Singer, *Os sentidos do Lulismo : reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

⁸ Lancée le 17 mars 2014 par la police fédérale (PF), l'opération *Lava Jato* a révélé une affaire de détournement et de blanchiment d'argent impliquant Petrobras, l'entreprise d'Etat d'économie mixte considérée comme la plus grande entreprise pétrolière d'Amérique latine. Le trésorier et les membres les plus importants du PT et d'autres partis de sa coalition, notamment le PMDB, sont accusés d'être impliqués dans cette affaire.

D'un autre côté, le scandale de la compagnie pétrolière Petrobras, dans lequel sont impliqués des parlementaires du PT et de divers partis de la coalition qui la soutiennent, ne cesse de rebondir, ce qui amène les secteurs de l'opposition à proposer un vote de destitution (*impeachment*) de la présidente.

Le 15 mars 2015, de grandes manifestations sont organisées dans tout le pays contre la corruption, contre Dilma Rousseff, contre le PT, mais aussi pour de meilleurs systèmes de santé, d'éducation et de transports publics dans le pays.

1985-2015 : TRENTE ANS DE DÉMOCRATIE AU BRÉSIL

En trente ans, le Brésil a dû relever différents défis historiques, dont l'un des plus importants consistait à clore le cycle de la délicate transition démocratique.

On doit à Fernando Henrique Cardoso l'une des premières initiatives de lutte contre l'inflation, traditionnelle responsable de l'aggravation des inégalités sociales. On doit à Lula l'approfondissement d'un agenda social de hausse des salaires et de création d'emplois, accompagné de stabilité, de croissance et de distribution des richesses.

Grâce à une conjoncture économique favorable et à une capacité exceptionnelle de négociation et de leadership politique, le dénommé « présidentialisme de coalition⁹ » a fonctionné de façon exemplaire avec Cardoso et Lula. Toutefois, dépourvue de pouvoir politique et dotée d'une faible capacité de persuasion, Dilma Rousseff pâtit de la crise voire de l'épuisement du modèle.

Ainsi, lorsque le scandale des mensualités éclate, suivi quelques années plus tard par l'opération *Lava-Jato*, la situation devient critique. Afin de se prémunir des visées déstabilisatrices de l'opposition et de l'opportunisme des alliés, le gouvernement cherche à élargir et à renforcer sa majorité au Congrès, non pas *via* une réforme politique susceptible d'améliorer la gouvernabilité, mais par la distribution de positions de pouvoir au sein du gouvernement, pratique connue sous le nom de « physiologisme¹⁰ ».

Ces échanges de faveurs permanents dominent l'agenda du Congrès national, ce qui paralyse toutes les initiatives de l'exécutif. La « coalition » souscrit ainsi progressivement au jeu d'intérêts entre parlementaires ou partis visant l'occupation de postes ou l'obtention de crédits, et non plus à des idées ou des programmes.

Sous le signe du physiologisme, elle parvient à retirer de l'agenda politique toute proposition ou projet susceptible de déstabiliser les règles du jeu. Dans le même temps, la coalition négocie l'adoption de toutes les propositions ou projets du gouvernement.

Chaque parlementaire négocie à titre individuel, en accord avec ses intérêts personnels ou en relayant les demandes des secteurs économiques auxquels il est soumis.

La résistance des parlementaires de la majorité à adopter un programme de changements structurels contribue à l'épuisement du présidentialisme de coalition, l'un des principaux piliers de la démocratie brésilienne. L'alliance entre les partis de la coalition parlementaire n'a pas pour objectif de soutenir

⁹ Cette formulation a été proposée par le politologue Sérgio Abranches en 1988 : S. Abranches, « Presidencialismo de coalizão. O dilema institucional brasileiro », *Dados*, Vol. 31, n° 1, 1988, pp. 5-38.

¹⁰ Au Brésil, le terme « physiologisme » est utilisé pour décrire un type de relation de pouvoir politique dans lequel les actions sont réalisées et les décisions sont prises en fonction d'échanges de faveur et d'autres bénéfices liés aux intérêts privés, au détriment du bien commun. Ces relations se concrétisent par le biais d'accords entre le pouvoir exécutif et des parlementaires du Congrès ; elles sont souvent associées à la corruption politique, puisque les partis politiques « physiologistes » soutiennent n'importe quel gouvernement, indépendamment de toute cohérence idéologique ou programmatique, dans l'unique but d'obtenir des concessions de la part du pouvoir exécutif, en échange de l'appui parlementaire lors de votes considérés comme importants par le gouvernement. Il se distingue du clientélisme traditionnel car la relation ne dépend pas d'une négociation directe entre le parlementaire et son électorat (les clients), mais d'un arrangement entre un conglomerat de partis et le pouvoir exécutif.

le gouvernement. Qu'elles soient dans la majorité ou dans l'opposition, les alliances parlementaires sont en constante tension avec le gouvernement, même en ce qui concerne le domaine « réservé » de l'exécutif, que le jargon politique désigne sous le nom de « saintissime trinité nationale » (Banque centrale, Conseil de la politique monétaire, ministère de Finances). L'évolution du modèle rend le pouvoir exécutif impuissant. Il ne peut plus gouverner.

En conclusion, après trente ans de présidentialisme de coalition et en dépit d'effets collatéraux chaque jour plus difficiles à surmonter, la démocratie brésilienne poursuit son turbulent processus de construction et ne pourra se consolider qu'en adoptant des réformes politiques profondes.

Amérique du Sud-pays arabes : bilan d'une décennie de relations politiques

Mohcine Mounjid

Loin des forums multilatéraux traditionnels, le sommet Amérique du Sud-pays arabes (ASPA) constitue le premier espace de rencontre international entre deux régions du Sud. L'idée d'organiser ce sommet a émergé en 2003 lors de la visite de l'ancien président brésilien Lula da Silva dans cinq pays arabes (Syrie, Liban, Emirats arabes unis, Egypte et Libye), dont l'objectif était de renforcer les relations commerciales du Brésil avec le monde arabe. Au cours d'une réunion avec le secrétaire général de la Ligue arabe au Caire, Lula a fait part de son projet, exprimant ainsi son souhait d'inscrire les relations entre le monde arabe et les pays de l'Amérique du Sud dans une nouvelle ère.

Réunissant douze pays sud-américains et vingt-deux pays du monde arabe, l'ASPA s'est fixé comme objectifs la consolidation des relations entre les deux régions, le renforcement de la coopération et l'établissement d'un partenariat pour le développement, la justice et la paix internationale¹. Dix ans après sa création, trois sommets ont été organisés : le premier à Brasilia (Brésil) en 2005, le deuxième à Doha (Qatar) en 2009 et le troisième à Lima (Pérou) en 2012.

Bien que l'initiateur de l'ASPA ait souhaité que ce forum soit consacré avant tout aux questions économiques, les sujets politiques se sont imposés dès le premier sommet. Trois objectifs politiques ont ainsi été fixés : approfondir le dialogue entre les deux régions, coordonner les positions sur les différents thèmes d'actualité politique d'ordre régional ou international, et enfin renforcer la coopération au sein des institutions multilatérales et entre les organisations régionales respectives.

Nous dressons ici un bilan sommaire de dix ans de relations politiques entre l'Amérique du Sud et les pays arabes.

UNE COORDINATION POLITIQUE SUR LES CONFLITS RÉGIONAUX

Dans les déclarations des sommets ASPA, la partie consacrée à la coordination politique vise tout d'abord à dresser un panorama de la situation politique dans les deux régions, et permet aux dirigeants d'élaborer une position commune sur les conflits régionaux. Les chefs d'Etat ont ainsi exprimé leur solidarité et leur soutien aux pays en situation de crise ou d'instabilité, et ont encouragé la résolution pacifique des conflits en Syrie, au Yémen, au Liban et au Darfour. Concernant les conflits de souveraineté territoriale, ils ont appelé à la reprise du dialogue pour chercher des solutions conformes aux résolutions des Nations unies et au droit international. Dans ce cadre, trois conflits ont fait l'objet d'une attention particulière : celui opposant les Emirats arabes unis et l'Iran sur la question des îles Tunb al-Kubra, Tunb al-Sughra et Abou Moussa ; celui entre l'Argentine et le Royaume-Uni concernant les îles Malouines ; et le conflit entre Djibouti et l'Erythrée à propos des îles Doumeira.

La question de la non-prolifération des armes nucléaires fait aussi l'objet d'une coordination interrégionale. A l'instar de la région Amérique du Sud, les pays arabes souhaitent signer un accord visant à établir une région dénucléarisée au Moyen-Orient. Dans la déclaration de Brasilia, les dirigeants se sont félicités de l'entrée en vigueur du traité de Tlatelolco visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine et dans les Caraïbes. Signé en 1967 au Mexique, il est le premier traité à avoir institué une zone exempte d'armes nucléaires dans une région peuplée en interdisant aux Etats parties

¹ Voir le préambule de la déclaration du sommet de Brasilia, disponible à l'adresse suivante : www.marsadamericalatina.com/index.php/component/content/article/9-uncategorised/1262-aspa.

de tester, d'utiliser, de fabriquer, de produire ou d'acquérir des armes nucléaires, ou encore de participer à des activités visant de telles fins².

Pour les pays arabes, la signature d'un tel traité au Moyen-Orient revêt un caractère sensible et crucial. Tout d'abord en raison des tensions persistantes avec Israël, qui n'est pas membre du Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP) et qui n'a jamais déclaré publiquement posséder d'armes nucléaires ; ensuite du fait des soupçons portant sur le caractère militaire, et non civil, du programme nucléaire iranien, et donc sur le développement de la prolifération nucléaire par l'Iran, qui menace la paix dans la région.

Israël s'opposant, avec l'appui des Etats-Unis, à toute initiative arabe visant à créer une zone exempte d'armes nucléaires, les Etats membres de l'ASPA ont, dans les trois déclarations, appelé les Etats non encore membre du TNP à y adhérer sans délai, et ont convié la communauté internationale à prendre les mesures urgentes pour établir une telle zone.

UNE SOLIDARITÉ AFFICHÉE POUR LA CAUSE PALESTINIENNE

Compte tenu de l'importance qu'elle revêt pour le monde arabe et la paix dans la région, la cause palestinienne occupe une place grandissante dans les discussions des sommets ASPA. Les pays arabes ont saisi ces opportunités pour mettre en lumière la question palestinienne, à tel point que les pays sud-américains ont fini par approuver une condamnation de l'occupation israélienne des Territoires palestiniens³.

Ces dernières années, l'Etat palestinien a été reconnu par un nombre croissant de pays sud-américains. A ce jour, seule la Colombie demeure rétive à une telle reconnaissance, empêchant l'adoption d'une position commune en la matière au sein de l'Union des nations sud-américaines (Unasur). Le rôle du Brésil dans la multiplication des reconnaissances de la Palestine par les pays sud-américains est central. Pour l'ancien président Lula, le processus de paix au Moyen-Orient est un sujet de la plus haute importance, car il catalyse les aspirations du Brésil à se positionner comme un nouvel acteur neutre et disposé à dialoguer avec les différentes parties⁴.

En novembre 2009, Lula avait reçu à Brasilia le président israélien Shimon Peres et le président palestinien Mahmoud Abbas. Le processus de paix israélo-palestinien était alors au point mort et nécessitait l'intervention d'un nouvel acteur pour assurer la médiation⁵. Le dirigeant palestinien avait profité de cette occasion pour appeler de ses vœux une plus grande implication brésilienne dans les négociations, à la suite de quoi Lula avait proposé d'organiser un sommet de haut niveau pour la paix au Moyen-Orient, et avait aussi contribué financièrement à la reconstruction⁶ des Territoires palestiniens, préalable indispensable à la création d'un Etat indépendant et viable.

Grâce à ces échanges, l'Etat palestinien a pu de surcroît étendre sa couverture diplomatique en Amérique du Sud grâce à l'ouverture de sept représentations diplomatiques (en Colombie, au Chili, au Brésil, au Pérou, en Argentine, au Venezuela et en Uruguay). Une nouvelle ambassade sera ouverte prochainement à la Paz à la suite de l'établissement des relations diplomatiques entre la Palestine et la

² Traité disponible à l'adresse suivante : www.un.org/fr/disarmement/instruments/ttlc.shtml.

³ B. Muxagato, « Le Brésil et le monde arabe : les limites d'un rapprochement Sud-Sud », *Notes de l'IFRI*, août 2012, p. 11.

⁴ G. Mailhold, « ¿Demasiado mundo ? : Lula, Brasil y Oriente Medio », *Real Instituto Elcano*, 6 avril 2010.

⁵ B. Muxagato, art. cité, p. 25.

⁶ En juillet 2010, le Brésil a versé 14,12 millions de dollars au fond des Nations unies pour la reconstruction de la bande de Gaza : « Brasil aprueba ayuda para la reconstrucción de Palestina », *El Universo*, 21 juillet 2010.

Bolivie en novembre 2013⁷. De même, six représentations sud-américaines ont été ouvertes en Palestine : le Chili a été le premier à s'y installer, suivi par le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et dernièrement le Venezuela et l'Equateur.

Allant de l'organisation de grandes manifestations populaires à la rupture des relations diplomatiques avec Israël, les formes de solidarités sud-américaines envers le peuple palestinien se sont multipliées ces dernières années. En 2009, le Venezuela et la Bolivie ont rompu leurs relations avec Israël en signe de protestation suite à l'opération « Plomb durci » menée par l'armée israélienne contre la bande de Gaza fin décembre 2008-début janvier 2009⁸. Un an après, les dirigeants sud-américains ont fermement et collectivement condamné⁹ l'attaque israélienne contre la « flotte de la liberté »¹⁰, l'Unasur exigeant même d'Israël la libération immédiate des civils détenus et appelant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) à diligenter une enquête complète sur les circonstances de l'assaut¹¹.

De même, en juillet 2014, l'offensive militaire israélienne contre la bande de Gaza a été fermement condamnée et a même été qualifiée de « génocide » et de « guerre d'extermination » par certains dirigeants sud-américains¹². Le Chili, l'Equateur, le Brésil et le Pérou ont rappelé leur ambassadeur en Israël pour consultation urgente, tandis que le président bolivien Evo Morales annonçait avoir placé Israël sur sa liste d'Etats terroristes.

Le soutien sans faille à la cause palestinienne et à la création d'un Etat indépendant s'est encore une fois manifesté en octobre 2011 avec le vote sud-américain favorable à l'adhésion de la Palestine à l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco). Enfin, en novembre 2012, tous les pays de l'Amérique du Sud à l'exception de la Colombie (qui s'est abstenue) ont voté en faveur de la résolution A/67/L.28 reconnaissant à la Palestine le statut d'Etat observateur non membre auprès de l'ONU¹³.

UNE NOUVELLE ALLIANCE SUD-SUD POUR UN MONDE PLUS JUSTE

Conscients de la marginalisation politique des deux régions à l'échelle internationale, Arabes et Sud-Américains aspirent à jouer un plus grand rôle au sein des institutions internationales.

En mars 2005, lors de la réunion préparatoire du sommet de Brasilia organisée à Marrakech (Maroc), les chefs de la diplomatie des trente-quatre pays ont affirmé l'engagement des dirigeants des deux

⁷ « La Palestine établit des relations diplomatiques avec la Bolivie », 7 novembre 2013 (www.vetogate.com/680110).

⁸ Opération militaire caractérisée par des raids et bombardements aériens suivis par une offensive terrestre lancée le 3 janvier 2009 afin de mettre fin aux tirs de roquettes du Hamas lancés depuis la bande de Gaza et à son réapprovisionnement en armement. Le bilan en vies humaines s'établit, selon un rapport du Palestinian Centre for Human Rights en date du 12 mars 2009, à mille quatre cent trente-quatre morts, dont 82 % de victimes civiles. Côté israélien, les chiffres fournis par le ministère israélien des Affaires étrangères font état de treize morts, dont trois civils. J. François-Poncet, M. Cerisier-ben Guiga, « Le Moyen-Orient à l'heure nucléaire », Rapport d'information du Sénat n° 630, 25 septembre 2009.

⁹ S. Moya Mena, « ¿ Relaciones con medio oriente : nuevo eje estratégico de la política internacional latinoamericana ? », *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 80, 2011.

¹⁰ Opération engagée par l'armée israélienne le 31 mai 2010 contre une flottille de bateaux de militants pro-palestiniens qui tentaient de briser le blocus de la bande de Gaza. Celle-ci comprenait huit cargos transportant près de sept mille passagers, de l'aide humanitaire et des matériaux de construction destinés à la population de la bande de Gaza. L'intervention a fait neuf morts et vingt-huit blessés parmi les militants, et dix blessés parmi les militaires israéliens. A. Rotivel, D. Nerbollier, K. Lebhaur, « Assaut israélien meurtrier contre la flottille pour Gaza », *La Croix*, 31 mai 2010.

¹¹ V. Deutsh, M. Ferreyra, F. Tinnirello, « América latina y medio oriente frente a los desafíos del siglo XXI », *Revista contexto internacional*, n° 39, 30 septembre 2014, p. 10.

¹² AFP, « Gaza : l'Amérique latine en pointe dans la condamnation d'Israël », *La Croix*, 1^{er} août 2014.

¹³ Voir N. Boeglin, « Le nouveau statut de membre de la Palestine : une perspective latino-américaine », disponible sur le site de l'Opalc à l'adresse suivante : www.sciencespo.fr/opalc/content/la-palestine-lonu-perspective-latinoamericaine.

régions à intensifier la coordination de leurs positions au sein des organismes économiques et financiers internationaux afin que les régions arabe et sud-américaine soient davantage associées aux processus de prise de décision¹⁴.

Fortes de leurs diverses expériences en matière de coordination au sein de forums de coopération Sud-Sud (notamment avec le mouvement des non-alignés et le Groupe des 77), les deux régions sont parvenues à mieux débattre de leurs intérêts communs. Dans la déclaration du sommet de Lima, les dirigeants des trente-quatre pays se sont prononcés pour un renforcement du multilatéralisme, une réforme intégrale de l'ONU et une démocratisation des instances internationales¹⁵. Ils ont ainsi insisté sur la nécessaire évolution du Conseil de sécurité afin que celui-ci gagne en légitimité, en efficacité, en démocratie, en représentativité et en transparence, et ont appelé de leurs vœux une revitalisation de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

Les deux régions souhaitent clairement se voir attribuer un siège permanent au Conseil de sécurité. Si les pays arabes expriment peu cette aspiration, les Sud-Américains n'hésitent pas à la faire valoir. Les initiatives du Brésil en la matière sont notamment suivies de près à l'échelle internationale. Généralement, la Ligue arabe et l'Unasur sont les deux organisations régionales compétentes pour coordonner les candidatures à un siège au sein du Conseil de sécurité. Le rôle attendu de l'ASPA est alors d'appuyer les candidats officiels des deux régions. La première expérience positive en ce sens a eu lieu en 2005 lorsque les deux parties se sont entendues pour appuyer la candidature du Pérou et du Qatar aux sièges de membres non permanents du Conseil de sécurité pour la période 2006-2007¹⁶.

Si la coordination birégionale paraît plutôt simple pour ce genre de candidature, elle sera sans doute plus complexe lorsqu'il n'y aura qu'un seul poste à pourvoir et plusieurs candidatures émanant des deux régions. En effet, ces dix dernières années, de nombreuses élections à des postes internationaux de haut niveau ont été organisées sans être discutées au sommet ASPA, à l'exception de la candidature de l'ancien ministre de la Culture égyptien, Farouk Housni, candidat au poste de directeur général de l'Unesco en 2009. Celle-ci a été soutenue par la Ligue arabe et l'Union africaine et présentée à la partie sud-américaine durant le sommet de Doha, mais elle n'a pu être endossée par les Sud-Américains car plusieurs personnalités de cette région se présentaient également¹⁷.

Les pays arabes et sud-américains appellent également à une réforme du système financier international, insistant sur la nécessité de parvenir à un accord juste, ambitieux, équilibré et intégral orienté vers le développement dans le cadre des cycles de négociations de l'Organisation mondiale du commerce¹⁸.

CONCLUSION

Bien que les priorités de chaque région demeurent très différentes, le bilan de dix ans de relations politiques montre que les pays arabes et sud-américains commencent à en tirer un bénéfice partagé, en se focalisant sur la coordination de leurs positions sur les grandes questions régionales et internationales.

Les pays arabes reconnaissent et apprécient la multiplication des actions de solidarité et de soutien à la cause palestinienne en Amérique du Sud. Même si le Brésil n'a pas organisé de réunion spéciale ni mené de négociations entre Palestiniens et Israéliens, les pays arabes le considèrent toujours comme

¹⁴ « Vers un renforcement de la coopération entre le monde arabe et l'Amérique latine », *AFP*, 27 mars 2005.

¹⁵ Voir paragraphe n° 2-37 de la déclaration de Lima.

¹⁶ Voir paragraphe n° 2-21 de la déclaration de Brasilia.

¹⁷ Voir paragraphe n° 33 de la déclaration de Doha.

¹⁸ Voir paragraphe n° 48 de la déclaration de Doha.

une puissance émergente disposée à intervenir pour la paix au Moyen-Orient, et la plus encline parmi le groupe des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) à coopérer avec le monde arabe et musulman.

En multipliant les relations avec les pays en développement, l'Amérique du Sud travaille à son insertion dans les affaires internationales. En plus des liens noués avec les pays arabes dans le cadre des sommets ASPA, elle a réussi à tisser de fortes relations de coopération avec les pays africains grâce au forum Amérique du Sud-Afrique (ASA) qui regroupe soixante-six Etats depuis 2006. Ces initiatives de rapprochement interrégionales témoignent d'une redynamisation en cours des relations Sud-Sud à l'initiative des Sud-Américains.

Sans pour autant prétendre à former un G34, les pays arabes et sud-américains sont en mesure de devenir de proches associés à l'échelle internationale, œuvrant pour une gouvernance mondiale plus juste, transparente et égalitaire.

Toutefois, dix ans après sa création, l'ASPA se heurte à plusieurs limites. Tout d'abord, en raison des disparités internes et des intérêts divergents de la Ligue arabe et de l'Unasur, ces deux acteurs ne sont pas parvenus à mettre en œuvre un plan d'action unifié et à obtenir l'appui unanime de leurs membres¹⁹ ; par ailleurs, les tensions et les rivalités à l'intérieur des deux blocs ont compliqué les relations multilatérales²⁰. Enfin, la marginalisation des pays à faibles potentiels politique et économique au sein de l'ASPA, et la faible participation des chefs d'Etats arabes à ses sommets n'aident pas à la consolidation de ce forum de coopération.

¹⁹ B. Muxagato, art. cité., p. 37.

²⁰ « Amérique du Sud-pays Arabes : une balbutiante coopération Sud-Sud », *Le Monde*, 21 septembre 2012.

Troisième partie

L'Amérique latine aux urnes

L'amorce d'un virage à droite ?

Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault

L'année 2015 a été relativement calme au plan électoral, avec quatre élections générales (Guyana, Guatemala, Haïti¹ et Argentine) et trois renouvellements d'assemblées législatives (Salvador, Mexique et Venezuela). Plusieurs pays ont toutefois organisé des scrutins locaux. L'Argentine s'est singularisée avec, outre les élections nationales, des scrutins dans les provinces étalés entre avril et octobre.

Tableau 1
Les élections en 2015

Date	Pays	Type d'élection	Vainqueur et parti	Tendance
1 ^{er} mars	Salvador	Législatives et municipales	Alliance républicaine nationaliste (Arena)	Droite
29 mars	Bolivie	Municipales, régionales et départementales	Le Mouvement vers le socialisme (MAS) reste le parti dominant mais perd des bastions	Gauche
10 mai	Uruguay	Municipales et départementales	Le Front large (FA) conserve la capitale mais ne progresse pas à l'intérieur	Gauche
11 mai	Guyana*	Générales	Le Partenariat pour l'unité nationale-Alliance pour le changement (APNU+AFC). Première alternance depuis vingt-trois ans	Centre
7 juin	Mexique	Municipales Législatives dans seize Etats (sur trente-deux) Gouverneurs de neuf Etats (sur trente-deux) Congrès fédéral	Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) conserve la majorité au congrès	Centre
9 août-25 octobre (24 janvier 2016)	Haïti*	Législatives et présidentielles	<i>Elections non finalisées en 2015</i>	-
6 septembre- 25 octobre	Guatemala*	Générales	Jimmy Morales (Front de convergence nationale, FCN)	Droite
20 septembre	Bolivie	Référendums sur le statut d'autonomie dans cinq départements	Victoires du « non »	
25 octobre- 22 novembre	Argentine	Présidentielles, législatives et onze provinciales	Maurio Macri (Proposition républicaine, PRO, Cambiemos). Première alternance depuis douze ans	Droite
25 octobre	Colombie	Municipales	<i>Indéterminé</i>	
15 novembre	Paraguay	Municipales	Le parti au pouvoir (Association nationale républicaine-Parti colorado, ANR-PC) perd la capitale	Droite
6 décembre	Venezuela	Législatives	Lourde défaite du chavisme	Droite

* Pays où l'Opalc a déployé des observateurs dans le cadre de son partenariat avec l'Organisation des Etats américains (OEA). L'analyse des élections dans ces pays fait l'objet d'un rapport séparé.

A la différence de 2014, l'Amérique latine a connu d'importants changements, avec la victoire de Mauricio Macri en Argentine, qui consacre la première alternance après douze ans de kirchnérisme. Le parti de Macri a aussi emporté l'emblématique province de Buenos Aires. Au Venezuela, l'opposition a largement gagné les élections législatives du 6 décembre, mettant un terme à une impressionnante série de dix-neuf élections gagnées par le chavisme.

¹ Le second tour de l'élection présidentielle en Haïti, initialement prévu le 27 décembre 2015, a été reporté au 24 janvier 2016. Nous n'intégrons donc pas les élections haïtiennes dans ce chapitre.

Tableau 2

Le cycle électoral 2011-2015 : alternances et continuités (élections présidentielles)

Alternances	Orientation politique*	Continuités	Orientation politique*
Pérou (2011)	D → G	Venezuela (2013)	G → G
Mexique (2012)	D → C	Equateur (2013)	G → G
Chili (2013)	D → G	Honduras (2013)	D → D
Paraguay** (2013)	G → D	Salvador (2014)	G → G
Costa Rica (2014)	D → G	Panama (2014)	D → D
Guatemala (2015)	D → D	Colombie (2014)	D → D
Argentine (2015)	G → D	Bolivie (2014)	G → G
		Brésil (2014)	G → G
		Uruguay (2014)	G → G
* La pertinence des catégories utilisées – droite (D), gauche (G) et centre (C) – et leur application aux différents pays sont bien sûr sujettes à débat			
** Alternance par rapport au président Lugo destitué en 2012			

Dans quel contexte se sont déroulées ces élections ? Comment caractériser l'offre électorale et les stratégies de campagne ? Comment expliquer ces résultats ? Et quelles perspectives générales se dégagent ? Telles sont les questions abordées dans ce chapitre.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le contexte politique de l'Amérique latine en 2015 a été décrit dans l'introduction générale du rapport. Il convient ici de s'arrêter plus en détails sur la conjoncture économique et sociale dans les pays ayant connu des élections.

Un contexte économique tendu en Amérique du Sud

Hormis les cas très particuliers du Venezuela et, dans une bien moindre mesure, de l'Argentine, les pays où se sont déroulées des élections ont connu un certain niveau de croissance économique. Elle a ralenti presque partout en Amérique du Sud, mais elle se maintient ou s'accélère dans la zone Amérique centrale et Caraïbe qui bénéficie de la relance aux Etats-Unis.

Les termes de l'échange n'ont pas dramatiquement chuté. Ils continuent même à progresser dans quatre pays. Les pays producteurs de pétrole ont été pénalisés, de même que ceux qui exportent des produits agro-alimentaires et des métaux. La situation économique du Venezuela est particulièrement dramatique².

En Argentine, le kirchnérisme³ laisse derrière lui de nombreux problèmes économiques irrésolus, ne facilitant pas la campagne du candidat péroniste, Daniel Scioli. Le vainqueur, Mauricio Macri, devra procéder à de douloureux ajustements pour lutter contre les déficits. Il sera aussi contraint de démanteler une partie des dispositifs protectionnistes mis en place depuis dix ans. Il devra enfin reprendre le dialogue avec les institutions financières afin de régler le différend au sujet des fonds spéculatifs.

² Voir le texte d'Eduardo Rios dans ce volume.

³ Voir le texte de Dario Rodriguez dans ce volume.

Tableau 3
Indicateurs économiques

Pays	Croissance*	Inflation**	Termes de l'échange***
Salvador	2,2 % (-0,2)	-0,4 % (-0,7)	99,6
Bolivie	4,5 % (-0,9)	4,1 % (-3,2)	109,9
Uruguay	2,6 % (-0,9)	8,4 % (-0,7)	111,5
Guyana****	4,5 % (+0,6)	-1 % (-2)	
Mexique	2,4 % (+0,2)	2,9 % (-0,9)	99,6
Guatemala	4 % (-0,2)	2,6 % (-0,5)	92,3
Argentine	0,7 % (+0,2)	15,3 % (-6,6)	97,8
Colombie	3 % (-1,6)	4,4 % (+1,6)	97
Paraguay	4 % (-0,4)	3,3 % (-3,1)	103,3
Venezuela****	-5,5 % (-1,5)	100 % (+30)	111,8

* Entre parenthèses figure la variation par rapport au taux de 2014
 ** Variation annuelle des prix en mai 2015. Entre parenthèses figure la variation par rapport à juin 2014
 *** Indice 100 en 2010
 **** La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) ne donne pas d'estimation des termes de l'échange en Guyana en 2015. Pour l'inflation, il s'agit de chiffres correspondant au mois de mars. Elle ne donne pas non plus d'estimation de l'inflation en 2015 au Venezuela. Le Fonds monétaire international (FMI) l'évalue à plus de 100 %

Source : Cepal, *Estudio económico de América latina y el Caribe 2015*.

Les gouvernements ont été contraints de prendre des mesures d'ajustement impopulaires. La Colombie et le Mexique, par exemple, ont procédé à une compression des dépenses publiques de l'ordre de 0,7 % du produit intérieur brut (PIB).

Mobilisations sociales

Comme nous l'avons vu dans l'introduction de cette Année politique de l'Amérique latine, le mécontentement citoyen n'est pas seulement un effet mécanique du ralentissement de la croissance économique. Du Brésil au Guatemala ou au Chili, les opinions publiques, qui ont longtemps fait preuve de fatalisme, semblent avoir atteint leur seuil de tolérance en matière de corruption.

Au Guatemala par exemple, le rapport de la Commission internationale contre l'impunité (CICIG) sur le financement de la politique⁴ a mis le feu aux poudres. L'Assemblée sociale et populaire, qui regroupe soixante-douze organisations de la société civile, s'est mobilisée contre des élections qualifiées de « illégitimes, illégales et frauduleuses », appelle à voter blanc ou nul et exige la démission du président Pérez Molina. Elle a obtenu gain de cause sur ce dernier point, mais seuls 9 % des électeurs ont voté blanc ou nul au premier tour de la présidentielle le 6 septembre.

La corruption a-t-elle augmenté depuis dix ans dans les pays où se sont tenues des élections en 2015 ? La comparaison des rapports de Transparency International⁵ publiés à onze ans d'intervalle fait apparaître deux groupes de pays. Au Salvador, au Mexique, en Colombie et au Venezuela, la perception d'une aggravation de la corruption domine, tandis qu'en Bolivie, en Uruguay, en Haïti, au Guatemala, en Argentine et au Paraguay, des progrès ont été perçus. Hormis l'Uruguay, les pays concernés sont toutefois très mal classés à l'échelle internationale et les évolutions sont de faible ampleur.

⁴ Disponible à l'adresse suivante : www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf.

⁵ Rapports disponibles sur le site de Transparency International : www.transparency.org/.

Tableau 4
Indice de perception de la corruption (et rang mondial)

Pays	2005 (sur 158 pays)	2014 (sur 175 pays)	Evolution
Salvador	42 (51)	39 (80)	-
Bolivie	25 (117)	35 (103)	+
Uruguay	59 (32)	73 (21)	+
Guyana	25 (117)	30 (124)	+
Mexique	35 (65)	35 (103)	-
Guatemala	25 (117)	32 (115)	+
Argentine	28 (97)	34 (107)	+
Colombie	40 (55)	37 (94)	-
Paraguay	21 (144)	24 (150)	+
Venezuela	23 (130)	19 (161)	-

Source : Transparency International, rapport annuel 2005 et 2014.

D'autres variables doivent être explorées pour expliquer l'exaspération croissante des opinions publiques. Ainsi, le rôle des médias associé à celui d'une justice plus efficace mériterait un examen serré. Les commentaires critiques, voire injurieux, à l'égard des politiques ne sont pas nouveaux, mais ils étaient jusqu'alors reçus avec résignation. Ils s'appuient désormais sur des enquêtes judiciaires qui exposent les modes opératoires des financements de campagne et débouchent parfois sur des condamnations fermes de prison. L'impunité est encore largement répandue, mais elle semble régresser. Le cas du Guatemala servira certainement d'exemple emblématique à l'avenir.

Un ultime indicateur de l'irritation des citoyens réside dans le soutien à la privatisation de la justice (*vigilantismo*)⁶. Il a atteint en 2014 le score le plus élevé depuis une décennie, et partout il est corrélé à la perception de la criminalité et de la corruption de la police⁷.

Des soutiens en berne

Le ralentissement de la croissance et la corruption ont entraîné une forte chute de la popularité des présidents au Mexique, au Guatemala, en Colombie, au Paraguay et au Venezuela. En Colombie, l'enlèvement du processus de paix pendant une bonne partie de l'année 2015 a affecté les soutiens à Juan Manuel Santos. Seule Cristina Fernández en Argentine, et Evo Morales en Bolivie sont parvenus à gagner des soutiens entre 2014 et 2015.

⁶ Aujourd'hui, le « vigilantisme » désigne les actions entreprises par les citoyens pour faire appliquer eux-même la loi lorsqu'ils estiment que les actions de l'autorité légale sont insuffisantes ou inefficaces. Un regroupement d'autojusticiers peut donner lieu à la création d'un groupe d'autodéfense appuyé ou non par le gouvernement.

⁷ D. Zizumbo-Colunga, « Crime, corruption and societal support for vigilante justice : ten years of evidence review », *Americas Barometer Insights 2015*, n° 120 (www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO920en.pdf).

Tableau 5
Indice de popularité des présidents en 2014-2015

Pays	2014	2015
Salvador	Mauricio Funes : 67 %	Salvador Sánchez : 47 %
Bolivie	Evo Morales : 68 %	Evo Morales : 75 %
Uruguay	José Mujica : 47 %	Tabaré Vázquez : 52 %
Mexique	Enrique Peña Nieto : 50 %	Enrique Peña Nieto : 39 %
Guatemala	Otto Pérez : 56 %	Otto Pérez : 30 %
Argentine	Cristina Fernández : 25 %	Cristina Fernández : 40 %
Colombie	Juan Manuel Santos : 50 %	Juan Manuel Santos : 28 %
Paraguay	Horacio Cartes : 74 %	Horacio Cartes : 25 %
Venezuela	Nicolas Maduro : 47 %	Nicolas Maduro : 26 %

Sources : Consulta Mifoski

L'érosion des soutiens aux présidents ne se traduit pas nécessairement par des votes de défiance à l'égard de leur parti politique, mais elle crée un climat délétère qui impacte les campagnes électorales.

Une participation électorale soutenue

Comme en 2014, de nombreux observateurs s'attendaient à voir le mécontentement social qui parcourt le continent se convertir en vote sanction pour les équipes en place et renforcer la désertion électorale. Ces prédictions sont une fois de plus partiellement infirmées. Aux élections générales, on constate au contraire un renforcement de la participation au premier tour. Aux élections intermédiaires, malgré le classique différentiel de participation par rapport aux élections présidentielles précédentes (à l'exception de la Colombie), le bilan est plus nuancé. Mais en comparaison avec les élections précédentes du même type, la participation augmente au Mexique, au Venezuela et en Colombie. La désertion électorale fut en revanche importante au Paraguay.

Tableau 6
La participation électorale en 2015 comparée aux élections précédentes

Type d'élection	Statut du vote	Pays	Taux de participation (2015)	Taux de participation précédent	Différentiel de participation	Abstention différentielle
Présidentielles ou générales (premier ordre)	Obligatoire (sanction)	Argentine	80,8	2011 : 79,4	+1,4	-
	Facultatif	Guatemala	56,3	2011 : 60,8	+4,5	-
	Facultatif	Guyana	72,2	2011 : 72,9	-0,7	-
Législatives intermédiaires (second ordre)	Obligatoire (pas de sanction)	Mexique	47,7	2009 (L) : 44,6 2012 (P) : 63,1	+3,1	-15,4
	Obligatoire (pas de sanction)	Salvador	47,8	2012 (L) : 51,9 2014 (P) : 60,1	-4,1	-4,3
	Facultatif	Venezuela	74,1	2010 (L) : 66,5 2013 (P) : 79,7	+7,6	-5,6
Locales intermédiaires (second ordre)	Obligatoire (sanction)	Bolivie	84 (estim.)	2011 (L) : 87 2014 (P) : 91,9	-3	-7,9
	Facultatif	Colombie	59,3	2011 (L) : 57,1 2014 (P) : 40,7	+2,2	+18,5
	Obligatoire (sanction)	Paraguay	43,8	2010 (L) : 56,9 2013 (P) : 68,6	-13,3	-24,8

P = taux de participation aux élections de premier ordre (présidentielles ou générales).

L = taux de participation aux élections intermédiaires (législatives et/ou locales).

* Différentiel de participation : mesure la différence de participation entre deux élections du même type.

** Abstention différentielle : mesure la différence entre l'élection intermédiaire considérée et l'élection de premier ordre qui la précède (P).

Sources : IDEA & Tribunaux électoraux

L'OFFRE ÉLECTORALE

Les élections qui ont eu lieu en 2015 en Amérique latine ont porté sur différents types de configurations territoriales (élections présidentielles, législatives, municipales, fédérales ou à l'échelle centraméricaine). L'analyse de l'offre électorale doit prendre en compte ces différents niveaux.

Les élections présidentielles (Argentine, Guatemala, Guyana) se sont déroulées dans des contextes très distincts. Après douze années de kirchnérisme, l'Argentine a élu le successeur de Cristina Fernández en octobre 2015, alors que le péronisme connaissait de fortes divisions internes. Six coalitions partisans sur onze ont passé le cap des élections primaires d'août. Parmi ces coalitions, trois candidats se sont distingués lors de la campagne du premier tour : Daniel Scioli, l'ancien gouverneur de la province de Buenos Aires, candidat du parti au pouvoir (bien qu'il ne s'agisse pas du premier choix de la présidente et de son entourage⁸) ; Mauricio Macri (Cambiamos, ancien maire de Buenos Aires, droite) ; et Sergio Massa (coalition Unis pour une nouvelle alternative, UNA, ancien chef du gouvernement de Fernández, passé dans l'opposition). Ce dernier ne s'est pas qualifié pour le second tour. Habités du milieu de la politique de Buenos Aires (ils y ont occupé différents postes, soit en tant que gouverneur, soit en tant que maire de la province), ces trois candidats ont de longues trajectoires politiques.

La situation est tout autre au Guatemala, où les nombreux scandales de corruption ainsi que les imposantes manifestations préélectorales ont provoqué la démission du président Otto Pérez Molina quatre jours avant le scrutin. Son parti, le Parti patriotique (PP), dont le candidat annoncé (Alejandro Sinibaldi) faisait aussi l'objet d'accusations de corruption, a été le grand absent de l'élection. Quatorze partis se présentaient au scrutin de 2015 (contre dix en 2010), dont des figures controversées telles que Zury Rios, la fille de l'ancien président Efraín Ríos Montt, accusé de génocide. Ce sont cependant un outsider et une ancienne première dame qui sont passés au second tour, le comédien Jimmy Morales du FCN (avec 23,99 %) et Sandra Torres Casanova (qui avait divorcé du président Alvaro Colom pour être autorisée à briguer sa succession en 2011, mais en vain) du parti Unité nationale de l'espoir (UNE) (19,75 %). Le candidat Manuel Baldizón du parti Liberté démocratique renouvelée (Lider), qui avait obtenu 46,26 % des votes en 2011 et un temps favori pour l'élection de 2015, a été évincé du second tour de l'élection.

Le Guyana traverse aussi une situation inédite, le Parti progressiste du peuple (PPP), au pouvoir depuis 1992, étant pour la première fois mis en danger par la grande coalition d'opposition qui fédère l'Alliance pour l'unité nationale (APNU), l'Alliance pour le changement (AFC) et le Congrès national du peuple réformé (PNCR), sous la bannière de David Granger, ancien militaire à la longue trajectoire politique. En cherchant à freiner la réélection de Donald Ramotar, président depuis 2011, député de l'Assemblée nationale depuis 1992 et secrétaire général du PPP depuis 1997, la coalition qui soutient Granger vise donc à mettre fin à une longue domination politique.

En ce qui concerne les élections législatives, régionales et municipales, l'offre politique a varié en fonction de la synchronisation éventuelle avec l'élection présidentielle. Au Salvador, dix partis se sont affrontés pendant les élections législatives et municipales, parfois sous la formule de coalitions, pour quatre-vingt-quatre postes de députés et deux cent soixante-deux conseils municipaux de tailles variables. Comme lors de l'élection présidentielle de l'année précédente, l'élection s'est jouée essentiellement entre les deux principaux partis, le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) et l'Arena, perturbés dans certaines localités par la Grande alliance pour l'unité nationale (GANA), créé en 2010. Le FMLN visait à récupérer d'anciens bastions, comme la capitale San Salvador, passée à droite (Arena) en 2009, après dix ans de gouvernement FMLN. C'est le très médiatique maire de Nuevo Cuscatlán

⁸ M. Obarrio, « La presidenta habilita a Scioli a peronizarse para captar votos », *La Nación*, 29 juillet 2015.

(municipe du département de La Libertad), Nayib Bukele, qui a été désigné pour y affronter l'ancien député Edwin Zamora (Arena).

En Uruguay, c'est l'élection des gouverneurs départementaux (*intendentes*), qui a constitué le principal enjeu. Le poste de maire, créé en 2010, est peu connu par la population⁹. Dans presque tous les départements, six partis se sont affrontés : les candidats des trois partis traditionnels (le FA, le Parti national et le PC), et des candidats issus du Parti des travailleurs, du Parti indépendant et de l'Unité populaire. Seule la ville de Montevideo présente une configuration différente, le Parti national et le PC formant une coalition (Concertación).

Si le scrutin s'est essentiellement joué entre partis traditionnels au Salvador et en Uruguay, le contexte des élections régionales et locales en Colombie était très différent, avec des configurations variables en fonction des territoires, tant en termes de candidats que de partis. De nombreux candidats représentaient des mouvements créés spécifiquement pour le scrutin. A Bogota, six candidats se sont affrontés lors d'une campagne âprement disputée, parmi lesquels d'importantes figures politiques : Clara López (Pôle démocratique alternatif, PDA, dont étaient issus les trois derniers maires), Rafael Pardo (Parti libéral, ancien ministre de Juan M. Santos), Enrique Peñalosa (Equipe pour Bogota, maire de Bogota entre 1998 et 2001) et Francisco Santos (Centre démocratique, vice-président d'Álvaro Uribe entre 2003 et 2010). A Medellín, où le Centre démocratique se présentait pour la première fois¹⁰ (avec le candidat Juan Vélez), l'enjeu pour l'omniprésent « candidat invisible¹¹ », Álvaro Uribe, était de récupérer la capitale de son fief politique (le département d'Antioquia), grâce à un programme mettant l'accent sur les aspects sécuritaires.

Au Venezuela, l'opposition au chavisme a consolidé la Table de l'unité démocratique (MUD). Cette large alliance d'opposition, sans réelle cohérence idéologique, regroupe vingt et un partis politiques. En Bolivie, l'opposition au MAS est divisée. Mais les principaux challengers ont mis en avant une nouvelle génération politique, avec des candidats comme Soledad Chapetón (jeune Aymara de 34 ans) pour le parti Unité nationale à El Alto, ou José María Leyes (38 ans) pour le Mouvement démocrate social à Cochabamba. Un nouveau personnel politique semble également émerger lentement au Mexique. L'arrivée des candidatures indépendantes – dont la plus emblématique est celle de Jaime Rodríguez Calderón (El Bronco) dans le Nueva León – inquiète les cadres des principaux partis politiques du pays. Et la création d'un nouveau parti, Morena, bouscule le tripartisme PRI-Parti action nationale (PAN)-Parti de la révolution démocratique (PRD).

DES CAMPAGNES ÉLECTORALES TRÈS CLASSIQUES

Malgré l'hétérogénéité des scrutins de l'année 2015, il est possible d'affirmer que les campagnes électorales ont été somme toute assez classiques, faisant massivement appel à la télévision et au hors média. La violence électorale a cependant été une inquiétude constante et une variable importante dans certains scrutins, soit lorsqu'elle s'est produite, comme au Guyana, soit lorsqu'elle en a été majoritairement absente, comme en Colombie. Dans la continuité des élections de 2014, les campagnes « sales » ou « noires » entre candidats ont été très présentes.

Quelques semaines avant le scrutin, la mission d'observation électorale de l'OEA au Guyana a exprimé son inquiétude quant au langage agressif utilisé pendant la campagne électorale¹². Les

⁹ A. López Reilly, « Montevideanos deciden entre casi 50 candidatos a alcalde », *El País* 8 mai 2015.

¹⁰ Il s'agit du premier scrutin régional pour le Centre démocratique créé en 2013 par Uribe.

¹¹ S. Palomino, « Álvaro Uribe, El omnipresente "candidato" de Medellín », *El País*, 24 octobre 2015.

¹² Voir le rapport de l'OEA : www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_Guyana2015_e.pdf.

observateurs ont ainsi signalé une escalade des tensions entre les candidats, le ton du débat politique étant particulièrement provocateur et offensif. Le 6 mai, soit quatre jours avant le scrutin, le Centre Carter soulignait également la grande quantité de dénonciations de délits électoraux commis par des partisans des deux principaux partis¹³. Par contraste, trois mois après les accords entre le gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) pour permettre la désescalade du conflit, l'élection locale colombienne s'est présentée comme l'une des plus pacifiques de l'histoire du pays¹⁴. Elle avait cependant été placée sous haute surveillance. L'organisation non gouvernementale (ONG) Mission d'observation électorale a ainsi mené une importante campagne de sensibilisation auprès des citoyens, principalement *via* internet, afin de garantir la transparence du scrutin et de prévenir les « mafias électorales » qui organisent les achats de votes¹⁵. Des cas ont d'ailleurs été dénoncés par le gouvernement lui-même dans le département de Cundinamarca (où se trouve Bogota) dès juillet 2015¹⁶.

Les attaques personnelles entre candidats et les accusations de corruption ont été monnaie courante dans la plupart des pays pendant la campagne, au Guatemala, mais aussi en Argentine et au Salvador. A San Salvador, la campagne de dénigrement dont a été victime Nayib Bukele a pris des allures de théorie du complot¹⁷, en ciblant tout particulièrement les origines du candidat (dont le père est imam de la Communauté islamique salvadorienne)¹⁸.

En Argentine, en plus des traditionnelles invectives entre candidats des différents partis, la campagne a été régulièrement marquée par des accusations de « trahison » entre péronisme « scioliste » et péronisme « kirchnériste »¹⁹. Le choix de Carlos Zanini, le fidèle secrétaire légal et technique de la présidente, comme candidat à la vice-présidence, a été repris et interprété par la presse et l'opposition comme une preuve des tentatives de Cristina Fernández pour contrôler Daniel Scioli, afin d'éviter qu'il se détourne de « l'héritage du kirchnerisme »²⁰.

Comme pour les élections présidentielles, les campagnes électorales se caractérisent essentiellement par leur recours aux médias traditionnels (presse, télévision et radio) ainsi qu'au hors-média (affichage massif, meetings, bains de foule...). Les réseaux sociaux et internet ont bien sûr un rôle croissant dans les stratégies de campagne. Mais dans le cadre des élections locales et régionales, les rencontres physiques avec les électeurs (meetings, réunions publiques, etc.) restent largement majoritaires. En Colombie, l'ancien président Uribe est allé jusqu'à se placer à un carrefour du centre-ville de Medellín pour inviter les passants et les chauffeurs à voter pour le Centre démocratique²¹. Sans surprise, les plans média et hors-média des partis ont généré des dépenses très importantes, constamment dénoncées par les ONG, la presse, mais aussi par les institutions publiques électorales. Des pressions souvent sans effets à court terme, comme au Guatemala, où le parti Líder a continué sa campagne électorale malgré les amendes puis l'interdiction imposées par le Tribunal suprême électoral, pour avoir largement dépassé les plafonds de dépenses autorisés²².

Les débats télévisés restent un moment-clé des campagnes présidentielles, et pour les exécutifs locaux importants. Tous les pays concernés par des élections en 2015 ont organisé ce type d'émissions, sauf

¹³ Voir le communiqué de presse du Centre Carter : www.cartercenter.org/news/pr/guyana-050615.html.

¹⁴ « Estas elecciones han sido de las más pacíficas en los últimos 30 años », *El Universal*, 17 octobre 2015.

¹⁵ Voir à ce sujet la vidéo de la MOE : <http://moe.org.co/prensa/comunicados-de-prensa/503-moe-lanza-video-asi-se-roban-las-elecciones-en-colombia>.

¹⁶ « Juan Fernando Cristo denuncia mafias electorales », *El Tiempo*, 9 juillet 2015.

¹⁷ Il y aurait une « conspiration maligne entre Saca, Funes, et le capital arabe à El Salvador », position démontée et critiquée entre autres par J. Ramon Medrano, « Encuestas, ataques y debates », *La Pagina*, 10 février 2015.

¹⁸ Voir par exemple la chronique de I. Priamo Alvarenga, « Cristo fue crucificado, resucito, es unico Dios, cierto Nayib ? », *La Prensa Grafica*, 4 février 2015.

¹⁹ Voir par exemple le post du blog Política Argentina, « Apoyar a Scioli es traicionar a Néstor y Cristina », 5 juin 2015.

²⁰ « Para la oposición, "el kirchnerismo busca controlar a Scioli" », *El Clarin*, 17 juin 2015.

²¹ S. Palomino, art. cité.

²² M. Hernández, E. Pitán, « TSE prohíbe a Líder hacer campana electoral por exceder gastos », *Prensa Libre*, 7 août 2015.

le Guyana, où David Granger a refusé de participer au débat prévu avec son opposant Donald Ramotar²³. Il est particulièrement intéressant de noter l'interaction qui s'est produite entre le média télévisuel et les réseaux sociaux pendant les débats décisifs, les discussions entre candidats faisant souvent l'objet de commentaires en direct sur Twitter et Facebook, qui déterminaient le cadrage et les éléments du débat retenus comme les plus importants. Tout écart de conduite pendant les débats télévisés était également sévèrement relayé sur les réseaux sociaux, essentiellement sur Twitter, comme en témoigne la quantité de posts de réprobation lorsque le candidat guatémaltèque Jimmy Morales a littéralement arraché des mains de Sandra Torres un exemplaire du magazine *ContraPoder* lors du « Forum présidentiel » du 19 octobre²⁴.

L'outil numérique a donc été un élément central pendant les campagnes électorales pour différents types d'acteurs politiques, partis, journalistes, mais aussi ONG (militant pour la transparence du vote par exemple) et collectifs dans les villes principales de certains pays, tels que l'Argentine, le Salvador, le Mexique, la Colombie. Au Guatemala, l'utilisation massive de « faux profils », de « campagnes noires », et l'appel très diffusé au « vote nul » sur les réseaux sociaux ont constitué trois difficultés que les équipes de campagne des différents partis ont tenté de gérer. En Colombie, Twitter a constitué un véritable instrument de campagne pour les partis d'opposition tels que le Centre démocratique. Le réseau social a été utilisé de manière coordonnée et systématique par les membres du parti pour susciter des polémiques reprises par la suite par la presse, qui leur ont permis de peser constamment sur l'agenda médiatique (pour ce faire, Álvaro Uribe s'est appuyé sur ses 4,4 millions de *followers* sur Twitter)²⁵. Dans plusieurs cas enfin, les équipes de campagne ont eu recours à des techniques de neurosciences pour mieux s'adapter aux logiques psychologiques du vote. Au Mexique, le PRI a dû reconnaître l'usage de cette méthode, qui se focalise sur l'étude du système nerveux dans les processus de prise de décisions électorales, après la publication d'un article dans le *New York Times* explicitant les liens de ce parti avec une société de conseil, Emotion Research Lab²⁶.

ANALYSE DES RÉSULTATS

La multiplicité des types d'élections et des enjeux rend difficile toute analyse globale des résultats. Deux phénomènes sont toutefois observables en 2015 : une résurgence des alternances « vers la droite » en ce qui concerne les élections présidentielles ; une fragilisation des forces politiques au pouvoir – quelle que soit leur orientation politique – lors des élections dites de « second ordre » (législatives intermédiaires, municipales, départementales, régionales).

Si ces deux phénomènes peuvent *a priori* être analysés à travers la notion de cycle électoral²⁷, leurs interprétations ne vont pas forcément dans le même sens. Le premier pourrait faire apparaître 2015 comme une année charnière dans l'histoire électorale du *xxi*^e siècle. Pour la première fois depuis le début des années 2000, on observe une poussée vers la droite dans plusieurs pays d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale. L'année 2015 pourrait ainsi marquer la clôture d'un cycle d'alternances

²³ J. Paul, « Granger shuts down presidential debate », *INews Guyana*, 30 avril 2015.

²⁴ Voir une sélection de ces tweets et d'échanges Facebook sur le média alternatif en ligne *Soy502.com*, « Foro Presidencial : Sandra saca la revista, Jimmy la arrebató », www.soy502.com/articulo/lo-mas-destacado-debate-presidencial-revista-notables. Voir aussi les hashtags : #meenojocomojimmy ou #meenojocomosandra.

²⁵ « La movida de los uribistas en Twitter », *El Tiempo*, 7 octobre 2015.

²⁶ K. Randall, « Neuropolitics, where campaigns try to read your mind », *The New York Times*, 3 novembre 2015.

²⁷ Sur la notion de cycle électoral au niveau national, voir W. L. Miller, M. Mackie, « The electoral cycle and the asymmetry of government and opposition popularity : an alternative model of the relationship between economical condition and political popularity », *Political Studies*, Vol. 21, n° 3, 1973, pp. 263-279. Sur la notion de cycle électoral au niveau local, voir P. Martin, « Existe-t-il en France un cycle électoral municipal ? », *Revue française de science politique*, Vol. 46, n° 6, 1996, pp. 961-995.

vers la gauche – qui s’était ouvert en 1998 avec l’élection d’Hugo Chávez au Venezuela et dont la dernière manifestation fut l’élection de Luis Guillermo Solís au Costa Rica en 2014 – et ouvrir un nouveau cycle d’alternances démocratiques vers la droite, dont le symbole serait l’élection de Mauricio Macri en Argentine. Ce retour de balancier électoral serait lié à la fin d’un cycle de croissance et de bonnes performances macroéconomiques. Un tel scénario irait dans le sens des travaux classiques sur les cycles électoraux et le vote économique rétrospectif²⁸.

Le second phénomène pourrait s’inscrire dans une autre logique cyclique : celle des « élections intermédiaires » telle qu’elle a été développée en science politique²⁹. Les cycles électoraux portent ici sur une temporalité plus brève, bornée par deux élections de premier ordre. Dans les contextes où ils s’appliquent, ces cycles se caractériseraient par plusieurs phases : un état de grâce lors des premiers mois de mandat, puis une dégradation de la popularité de l’exécutif, et enfin une possible remontée lors de la dernière année de mandat³⁰. En fonction de la place de l’élection dans le calendrier électoral et de l’articulation entre des conjonctures politiques nationales et locales, certaines élections intermédiaires seraient propices à un « vote-sanction » contre les gouvernements en place. S’ils peuvent être partiellement expliqués par les (contre-)performances économiques des gouvernements en place, les résultats des élections intermédiaires de 2015 en Amérique latine ne seraient pas le simple reflet au niveau local d’un essoufflement électoral de la gauche à l’échelle nationale.

Pour synthétiser ces différents enjeux, nous revenons d’abord sur les résultats des trois élections générales qui ont eu lieu en 2015 : Argentine, Guyane, Guatemala. Ces élections sont dites « de premier ordre ». Puis nous comparons les enjeux des élections intermédiaires (ou « de second ordre ») qui se sont tenues dans sept pays de la région : Venezuela, Paraguay, Mexique, Bolivie, Colombie, Salvador, Uruguay.

Les élections de premier ordre : l’amorce d’un virage à droite ?

En Argentine, au Guatemala et au Guyana, les processus électoraux ont été finalisés et les résultats reconnus par les candidats battus, en dépit des tensions politiques qui ont marqué les campagnes électorales. Dans les trois cas, les élections ont provoqué des alternances accompagnées d’un glissement de l’exécutif national vers la droite. Dans les cas de l’Argentine et du Guyana, on observe des alternances fortes (de la gauche vers la droite), mais sans bouleversements politiques majeurs. Dans le cas du Guatemala, on observe au contraire une alternance modérée (de la droite vers la droite), mais accompagnée d’un bouleversement politique majeur : la remise en cause du système partisan et l’émergence électorale d’un outsider dans un contexte de crise de légitimité des élites politiques.

En Argentine, la victoire de Macri à l’élection présidentielle a mis un terme à douze ans de domination du kirchnérisme sur le système politique (2003-2015) et provoqué une onde de choc symbolique pour l’Amérique du Sud. Macri a remporté l’élection au second tour (51,3 %) face au gouverneur péroniste sortant de la province de Buenos Aires, Daniel Scioli (48,7 %). Nous ne revenons pas sur les enjeux de cette alternance, abordés par Dario Rodriguez dans la première partie de cette publication (« La fin du cycle kirchnériste »). Mais l’alternance est d’autant plus marquante que le parti de Mauricio Macri (PRO) a également ravi au Parti justicialiste la province de Buenos Aires, et avait conservé quelques mois auparavant la capitale Buenos Aires.

²⁸ Sur l’influence de la conjoncture économique sur le vote, voir A. Bernard, « La conjoncture économique et le vote : une relation ambiguë », *Revue française de sociologie*, n° 38, 1997, pp. 245-264.

²⁹ Le modèle des « élections intermédiaires » a essentiellement été développé à partir des élections européennes : K. Reif, H. Schmitt, « Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of european election results », *European Journal of Political Research*, Vol. 8, n° 1, 1980, pp. 3-44 ; J.-L. Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, avril 1983, pp. 42-72.

³⁰ J.-L. Parodi, « Les élections “intermédiaires” du printemps 2004 : entre structure et événement. Introduction », *Revue française de science politique*, Vol. 54, 2004, p. 535.

Il convient toutefois de ne pas surévaluer la portée de cette alternance. Les Argentins renouvelaient également la moitié de la Chambre de députés (soit cent trente sièges) et un tiers du Sénat (vingt-quatre sièges). Et une série d'élections ont eu lieu au niveau provincial entre avril et octobre 2015 pour élire les gouverneurs dans vingt et une des vingt-trois provinces. L'alliance victorieuse Cambiemos, qui rassemble les partis PRO, Union civique radicale et Coalition civique, ne contrôle au total, à l'issue des différents scrutins de 2015, qu'un tiers des sièges à la Chambre des députés (quatre-vingt-onze sur deux cent cinquante-sept), un cinquième des sièges au Sénat (quinze sur soixante-douze) et quatre des vingt-trois provinces. A lui seul, le PRO ne compte que quarante et un députés et quatre sénateurs. Cette position minoritaire réduira la marge de manœuvre du nouveau président, qui devra consolider sa base alliée dans la perspective des élections de 2017.

Au Guyana, c'est une élection législative anticipée qui a provoqué en 2015 la première alternance depuis vingt-trois ans. Début 2015, le président Ramotar a dissous l'Assemblée pour bloquer une tentative de motion de censure contre son gouvernement minoritaire. Dans un contexte de forte polarisation politique et de divisions ethniques – les descendants de travailleurs indiens soutenant principalement le PPP et les afro-guyanais soutenant principalement l'opposition – le PPP a finalement été battu dans les urnes le 11 mai 2015 par l'alliance d'opposition de droite emmenée par David Granger. La victoire de l'APNU-AFC est étonnante – 50,3 % des suffrages et trente-trois sièges contre 49,2 % des suffrages et trente-deux sièges pour le PPP – mais provoque la première alternance au pouvoir depuis vingt-trois ans.

Dans le cas du Guatemala, c'est sur fond de grave crise économique, politique et institutionnelle que se sont jouées les élections générales du 6 septembre 2015 (présidentielle, législatives, municipales). Le contexte délétère, marqué par des mobilisations populaires inédites contre l'impunité et contre la classe politique traditionnelle, a pesé sur les comportements électoraux. Les principaux partis politiques ont été discrédités et fragilisés. L'outsider de l'élection, l'acteur comique Jimmy Morales, a facilement remporté l'élection au second tour (65,5 %) face à Sandra Torres (34,5 %). Les électeurs se sont toutefois largement démobilisés entre les deux tours : le taux de participation a chuté de quinze points (71,3 % au premier tour et 56,3 % au second). Cette élection présidentielle porte toutes les caractéristiques d'une élection déviante. Morales a fait de son manque d'expérience politique une force. Soutenu par le parti de droite nationaliste FCN, il porte un projet politique sécuritaire, libéral économiquement et très conservateur sur les questions de société (marqué par l'évangélisme). En ce sens, on peut considérer que son élection constitue une forme d'alternance droite/droite par rapport à Otto Pérez Molina. Au niveau des élections législatives, les deux partis qui ont occupé le pouvoir depuis 2007 (PP et UNE) se sont écroulés. Mais Morales devra composer avec une Assemblée nationale très fragmentée (quatorze partis représentés) dans laquelle sa formation politique est minoritaire (onze députés sur cent cinquante-huit).

Les élections de second ordre : des sanctions contre les partis au pouvoir ?

Pour ce qui concerne les élections de second ordre, la multiplicité des cas et des contextes constitue une belle opportunité pour tester l'applicabilité du modèle des élections intermédiaires dans les démocraties d'Amérique latine. L'originalité de ce modèle « consiste à montrer que – du fait du cycle électoral – l'issue de certaines élections dites secondaires est fortement déterminée par le moment où l'élection se situe au cours du mandat. [...] L'une des propositions fondamentales est que plus les gens sont éloignés d'une élection du premier ordre (nationale) et moins ils votent pour le parti qui les gouverne³¹ ». Mais l'agenda électoral n'est pas la seule variable intervenante. Le modèle implique

³¹ R. Magni-Berton, « Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? Enquête Eurobaromètre 2004 et élections européennes », *Revue française de science politique*, Vol. 58, 2008, p. 643.

également d'évaluer « un mécontentement croissant mesuré par la popularité. [...] L'important est donc ici au moins autant le degré de mécontentement que la place dans le cycle, mais les deux choses marchent le plus souvent ensemble³² ». Sur cette base, trois situations typiques principales ont été théorisées pour évaluer les effets du cycle électoral lors des élections intermédiaires : 1) les élections à déconnexion maximale, où l'importance des configurations et des enjeux locaux autonomise la sphère locale de la sphère nationale ; 2) les élections « dégovernmentalisées », pour lesquelles le localisme est faible mais la popularité du gouvernement n'implique pas de vote-sanction ; 3) la « logique des élections intermédiaires », qui se caractérise également par un localisme minimal, mais cette fois-ci dans un contexte d'impopularité du gouvernement. C'est dans cette dernière situation que se produit un vote-sanction contre les partis qui appuient le gouvernement. Dans tous les cas, le modèle souligne la difficulté qu'aura le parti au pouvoir à remporter une nette victoire lors d'élections intermédiaires.

A la lecture des résultats, les niveaux de popularité des gouvernants et l'agenda électoral semblent bien avoir eu des effets sur les résultats des scrutins dans les pays considérés. Mais tous les gouvernements en place n'ont pas été sanctionnés dans les urnes. Deux groupes peuvent être distingués. Dans le premier, une forte impopularité des gouvernants s'est couplée à un calendrier électoral défavorable pour produire un vote-sanction (Mexique, Paraguay, Venezuela). Dans le second groupe, l'impopularité des gouvernants était relative et s'est couplée à un calendrier électoral favorable – élection en début de mandat – pour limiter, dans les cas où le modèle s'applique, la sanction électorale.

— *Groupe 1 : Impopularité accentuée et calendrier électoral défavorable (Mexique, Paraguay, Venezuela)*

Au Mexique, au Paraguay et au Venezuela, où les élections se sont tenues entre deux ans et demi et trois ans après la dernière élection présidentielle, les partis au pouvoir ont subi des revers ou ont stagné. Les élections intermédiaires y ont eu lieu au creux du cycle électoral, dans un contexte d'impopularité des gouvernements nationaux. Elles ont en outre été « gouvernementalisées », c'est-à-dire que les enjeux nationaux ont pesé dans les campagnes électorales, renforçant des logiques de vote-sanction contre les gouvernements en place.

Au Venezuela, les élections législatives intermédiaires se sont soldées par une victoire très nette de l'opposition, qui a recueilli 56,2% des suffrages et remporté la majorité absolue avec cent douze sièges sur cent soixante-sept³³. L'alliance gouvernementale emmenée par le Parti socialiste unifié du Venezuela (PSUV) a recueilli 40,9 % des suffrages et remporté cinquante-cinq sièges. Ce dernier perd plus de sept points et surtout quarante-trois sièges par rapport aux élections législatives précédentes (2010). La chute de popularité de Nicolás Maduro (26 % d'opinions favorables en 2015 contre 47 % en 2014), liée à une sensible détérioration des indicateurs socioéconomiques et à la mobilisation internationale des proches de dirigeants politiques d'opposition emprisonnés, a largement contribué à cette performance électorale de la MUD. L'opposition, qui n'avait remporté aucun succès électoral depuis l'arrivée au pouvoir d'Hugo Chávez en 1999, fait maintenant vaciller les héritiers du chavisme. Plus qu'une adhésion au(x) programme(s) de l'opposition, les électeurs ont sanctionné le bilan du gouvernement Maduro, deux ans et demi après le décès de Chávez. Le scrutin a fortement mobilisé les électeurs, alors même que le vote n'est pas obligatoire au Venezuela (74,1 % de participation, soit 7,6 points de plus qu'aux élections législatives de 2010 et une faible abstention différentielle par rapport à l'élection présidentielle de 2013).

Au Mexique, les élections législatives de mi-mandat (*mid-term elections*) étaient couplées à des élections locales partielles (dans dix-sept des trente-deux Etats). Comme nous l'avons vu au début de

³² J.-L. Parodi, « Les élections "intermédiaires" du printemps 2004... », art. cité, p. 535.

³³ Les élections de trois députés de la MUD et d'un député du PSUV ayant été contestées et faisant l'objet d'un recours auprès du Tribunal suprême de justice, le contrôle de la majorité absolue par l'opposition au chavisme font encore débat au moment où nous finalisons ce dossier.

ce dossier, le soutien à Enrique Peña Nieto n'était que de 39 % avant les élections de 2015, contre 50 % un an auparavant. Son gouvernement faisait face à des difficultés économiques tandis que l'enjeu sécuritaire pesait lourdement sur sa crédibilité et entachait son bilan de mi-mandat. Malgré cette impopularité, le PRI a globalement résisté, tant pour les élections fédérales que pour les scrutins locaux.

Malgré de multiples alternances locales, le PRI demeure donc stable au niveau du nombre d'États contrôlés. Il enregistre par contre un léger recul au niveau municipal, avec quatre-vingt-huit municipalités perdues, dont dix-sept dans l'État de Mexico. Les élections législatives constituaient un test plus crucial pour le gouvernement de Peña Nieto. Le PRI a perdu quatorze points et neuf sièges par rapport aux élections de 2012, mais reste le premier parti à la Chambre fédérale des députés (deux cent trois sièges sur cinq cents). Il pourra en outre s'appuyer sur son principal allié, le Parti vert, qui a remporté quarante-sept sièges (dix-huit de plus qu'en 2012). En ce qui concerne l'opposition, le PAN a obtenu cent neuf sièges (contre cent quatorze en 2012). Les élections n'ont donc pas modifié les rapports de force, le PRI et le PAN continuant à structurer la compétition politique. À gauche, le PRD qui s'était imposé dans les années 2000 comme troisième force politique du pays, s'est écroulé (cinquante-six sièges contre cent quatre en 2012). Cet effondrement a largement été causé par l'émergence électorale du Morena, créé en 2012 par l'ancien dirigeant du PRD, Andrés Manuel López Obrador (trente-cinq sièges pour sa première participation électorale).

Au Paraguay enfin, le parti au pouvoir a connu un recul symbolique aux élections municipales. Le Parti colorado (ANR-PC) a perdu la capitale Asunción, qu'il gouvernait depuis quatorze ans et a été battu dans six des dix principales villes du pays. Ces résultats constituent une contre-performance pour le président Horacio Cartes, qui ne comptait que 25 % d'opinions favorables en 2015 (contre 75 % en 2014), mais qui s'était engagé personnellement et activement dans la campagne électorale, contribuant fortement à « gouvernementaliser » le scrutin. L'échec doit toutefois être relativisé. Si l'on tient compte des résultats agrégés, l'ANR-PC reste la première force politique du pays avec 45,8 % des suffrages et cent quarante-sept municipalités remportées sur deux cent quarante-neuf (contre 32,6 % des suffrages et soixante-quinze municipalités pour le principal parti d'opposition, le Parti libéral radical authentique, PLRA). L'ANR-PC sort même renforcé en nombre de municipalités remportées par rapport aux élections de 2010 (cent trente-deux municipalités pour l'ANC-PC et quatre-vingt-douze pour le PLRA). Enfin, malgré un phénomène d'abstention différentielle (la participation n'a été que de 43,8 %, soit vingt-cinq points de moins que pour la présidentielle de 2013), l'ANR-PC a obtenu exactement le même pourcentage de votes aux élections municipales de 2015 qu'à l'élection présidentielle de 2013. On retrouve là un scénario particulier, où l'abstention différentielle n'a pas joué contre le parti au pouvoir.

— Groupe 2 : Impopularité relative et calendrier électoral favorable (Bolivie, Colombie, Salvador, Uruguay)

Pour clore cette étude des élections de second ordre en Amérique latine, une analyse conjointe d'élections locales ayant eu lieu l'année suivant des réélections présidentielles confirme l'importance de la place de l'élection dans le calendrier électoral. Quatre cas sont ici considérés : la Bolivie, la Colombie, le Salvador et l'Uruguay. Dans ces quatre pays, les partis politiques sortants avaient été reconduits dans les exécutifs nationaux en 2014, soit un an avant le scrutin intermédiaire : réélection d'Evo Morales en Bolivie (MAS), réélection de Juan M. Santos en Colombie (Parti social d'unité nationale), élection de Salvador Sánchez Cerén au Salvador (FMLN), élection de Tabaré Vázquez en Uruguay (Front large)³⁴.

La Colombie entre dans la situation des élections à « déconnexion maximale » avec un fort localisme des enjeux, la présence de personnalités politiques locales et des rapports de force partisans différents entre les niveaux de pouvoir. Les résultats de ces élections ne peuvent donc pas être lus comme un

³⁴ Pour une analyse de ces élections, voir O. Dabène et al., « L'Amérique latine aux urnes. Sept élections et peu de changements », in *Les Etudes du CERI*, n° 207-208, décembre 2014, pp. 53-66.

vote-sanction contre le gouvernement, et ce en dépit de l'impopularité du président Santos (28 % d'opinions favorables en 2015 contre 50 % en 2014). A Bogota, Enrique Peñalosa remporte l'élection (33,1 %) devant Rafael Pardo (28,5 %) et la candidate du parti au pouvoir Clara López (18,3 %). Le contexte local particulier et la présence de plusieurs personnalités politiques parmi les candidats ont autonomisé cette élection du contexte national. Le résultat a toutefois des implications nationales. Le président Santos soutenait officiellement la candidature de son ancien ministre Rafael Pardo, tandis que le vice-président Germán Vargas Lleras soutenait Enrique Peñalosa. La victoire de ce dernier renforce donc la posture de Vargas Lleras, prétendant possible pour l'élection présidentielle de 2018. A Medellín, l'élection s'est également jouée entre des personnalités locales et sur des enjeux locaux. La victoire de Federico Gutierrez (35,6 %) face à l'ancien sénateur Juan Carlos Vélez (34,3 %) constitue cependant un revers pour l'ancien président Uribe. D'autant plus que le candidat du Centre démocratique au poste de gouverneur de la région d'Antioquia, Andrés Guerra, a lui aussi été battu. Incapable d'imposer ses candidats dans son fief politique, Álvaro Uribe sort fragilisé de ces élections intermédiaires.

La Bolivie entre quant à elle dans la situation des élections « dégouvernementalisées ». Les élections intermédiaires ont eu lieu six mois à peine après la deuxième réélection consécutive d'Evo Morales, et deux mois après le début de son troisième mandat. Le localisme y était faible mais son exceptionnelle popularité – 75 % d'opinions favorables – rendait improbable toute logique de vote-sanction. A l'issue des scrutins, le MAS demeure de loin la première force politique du pays au niveau local. Il a stabilisé son implantation par rapport aux élections locales de 2010 : il a remporté six des neuf départements (comme en 2010) et s'est imposé dans deux cent vingt-cinq des trois cent trente-neuf municipalités (deux cent vingt en 2010). Le parti du président Morales a toutefois subi plusieurs défaites lourdes symboliquement. Il a notamment perdu deux de ses bastions au niveau municipal : El Alto (remporté par la jeune opposante Soledad Chapetón) et Cochabamba. Aux élections départementales, le MAS a également perdu les départements de La Paz et Tarija. Dans le même temps, il n'a pu conquérir ni la capitale La Paz, où l'ancien maire Luis Revilla (Souveraineté et liberté, SOL.bo) a remporté une victoire facile, ni la province de Santa Cruz, fief de l'opposition, où Rubén Costas a été réélu sans difficulté. Ces défaites peuvent être lues comme des avertissements pour le pouvoir. Cependant, le MAS avait déjà connu un reflux électoral lors des élections intermédiaires de 2010, qui avaient eu lieu un an après la première réélection de Morales, avec une perte d'un million et demi de votes par rapport au scrutin présidentiel. Et cela n'avait pas entravé la seconde réélection de ce dernier en 2014.

Le Salvador et l'Uruguay, enfin, entrent dans une « logique d'élections intermédiaires », atténuée par la proximité avec l'élection de premier ordre et une impopularité relative des gouvernants : 47 % d'approbation pour Salvador Sánchez Cerén et 52 % pour Tabaré Vázquez. En Uruguay, le Front large est resté stable aux élections départementales qui ont eu lieu en mai 2015, à peine deux mois après le retour au pouvoir de Vázquez (élu en novembre 2014, il a commencé son mandat le 1^{er} mars 2015). Au pouvoir depuis 2004, le Front large a toutefois peiné à renforcer son implantation dans l'intérieur du pays où le Parti national est dominant. Il a perdu un département important (Maldonado) mais a conservé la capitale Montevideo, qu'il gouverne depuis 1990. Au total, six départements seront gouvernés par le Front large (contre cinq en 2010), douze par le Parti national et un par le Parti colorado.

Au Salvador le vote-sanction a été modéré, mais le FMLN est sorti légèrement fragilisé des élections législatives et municipales. Il a perdu un siège par rapport aux élections de 2012 (trente et un élus contre trente-deux en 2012), tandis que le principal parti d'opposition, Arena, s'est renforcé (trente-cinq élus contre trente-trois en 2012). L'autre parti d'opposition de droite, la GANA, conserve onze sièges et se consolide dans le paysage politique. Au niveau municipal, le FMLN est également minoritaire et en baisse si l'on considère le nombre de villes remportées : quatre-vingt-cinq sur deux cent soixante-deux (32 %), contre cent trente pour l'Arena (49,6 %). Par rapport aux élections de 2012, le FMLN a perdu neuf villes et l'Arena en a gagné quatorze. Mais le FMLN a remporté la capitale San Salvador, qui était aux mains de l'Arena depuis 2009. Et mieux implanté dans les zones urbaines, le FMLN gouverne au niveau local plus des deux tiers de la population.

Tableau 7

Caractéristiques des sept élections intermédiaires de 2015 en Amérique latine

Pays	Elections de premier ordre	Elections intermédiaires considérées		Caractéristiques du vote
Mexique	1/07/2012	7/06/2015	Législatives (<i>mid-term</i>) + locales (municipales)	Sanction électorale relative contre le gouvernement
Venezuela	8/04/2013	6/12/2015*	Législatives	Sanction électorale forte contre un gouvernement impopulaire
Paraguay	21/04/2013	15/11/2015	Locales (municipales)	Sanction électorale relative contre le gouvernement malgré une impopularité et une abstention différentielle
Salvador	9/03/2014	1/03/2015	Législatives + locales	Sanction électorale atténuée par la proximité avec l'élection de premier ordre et une impopularité relative
Colombie	16/06/2014	25/10/2015	Locales (municipales, départementales, régionales)	Elections à déconnexion maximale (fort localisme). Faible impact de l'impopularité du gouvernement
Bolivie	12/10/2014	29/03/2015	Locales (municipales, départementales, régionales)	Elections « dégouvernementalisées » par une absence d'impopularité gouvernementale
Uruguay	30/11/2014	10/05/2015	Locales (municipales, départementales)	Logique des élections intermédiaires atténuée par la proximité avec l'élection de premier ordre et une impopularité relative
* Des élections locales (municipales) intercalées ont eu lieu le 8 décembre 2013 et le 25 mai 2014.				

CONCLUSION

La double analyse cyclique proposée dans ce dossier nous aide à mieux saisir certains enjeux des résultats électoraux de 2015 en Amérique latine, tout en tenant compte des différents types d'élections et de niveaux de pouvoir. En ce qui concerne les élections de premier ordre, l'année 2015 laisse bien apparaître une résurgence d'alternances « vers la droite », dans des contextes nationaux particuliers : ralentissement de la croissance et détérioration des indicateurs socioéconomiques, scandales politiques et/ou crises institutionnelles (affaire Nisman en Argentine, destitution du président pour corruption au Guatemala, dissolution de l'Assemblée nationale et élections anticipées au Guyana), polarisation politique et campagnes électorales agressives, etc. Le faible nombre de cas incite cependant à rester prudent quant à l'ampleur des évolutions. Les indices sont en effet encore trop minces et il est encore trop tôt pour conclure sur l'ouverture d'un nouveau cycle d'alternances dans la région. En ce qui concerne les élections de second ordre, nous avons vu que la fragilisation des forces politiques au pouvoir n'est que relative. Hormis au Venezuela, le vote-sanction contre les forces politiques gouvernementales a été modéré. Et l'érosion électorale ne touche pas seulement les pays gouvernés par des forces politiques issues du virage à gauche. Outre les facteurs économiques et politiques (niveaux de popularité des gouvernants), les performances des partis au pouvoir lors des élections intermédiaires semblent par ailleurs liées à la place des élections dans le calendrier électoral. Les partis au pouvoir ont globalement mieux résisté dans les pays où les élections de premier et de second ordre étaient les plus rapprochées. En somme, les résultats des élections intermédiaires ne permettent pas de confirmer clairement en 2015 la thèse d'un essoufflement de la gauche de gouvernement en Amérique latine. Il serait enfin réducteur, voire dans certains cas insensé, de chercher dans les résultats des élections intermédiaires des signes permettant de prévoir des évolutions politiques dans les pays considérés (même si certaines configurations politiques, comme celle du Venezuela, semblent s'y prêter).

Quatrième partie

L'Amérique latine en perspective

L'émergence de la transparence comme référentiel dans l'industrie extractive en Amérique latine

Ana Carolina González Espinosa

Depuis bientôt deux décennies, les gouvernements latino-américains ont érigé l'extraction de ressources naturelles en moteur principal de leurs économies. De gauche comme de droite, les gouvernants ont cherché en cela à profiter des prix conjoncturellement élevés des minéraux et des hydrocarbures. Et alors même que la valeur de ces matières premières a finalement chuté de façon assez drastique ces toutes dernières années, les politiques de promotion du secteur minier énergétique n'ont pas seulement gardé toute leur vigueur, mais se sont même renforcées, alimentant une tendance générale souvent qualifiée de « course à l'abîme », où l'on cherche à compenser les pertes de rentabilité consécutives à la baisse des prix par l'augmentation de la production.

Entre 2004 et 2012, les rentes minière et pétrolière ont respectivement quadruplé et décuplé en Amérique latine. Pour la seule année 2013, la région a enregistré 184 920 millions de dollars d'investissements directs étrangers (IDE) dans le secteur. Source principale des exportations comme du financement des programmes sociaux, l'industrie extractive a acquis une importance prépondérante dans le modèle de développement latino-américain. Mais celui-ci n'est pas exempt de contradictions, et non des moindres. D'une manière générale, on estime que dans la plupart des cas, les apports du secteur au développement humain sont assez limités, ou tout du moins qu'ils ne sauraient compenser les dommages que cette activité inflige à l'environnement comme aux communautés qui vivent à proximité des sites d'opération. Quand les rentes générées ne s'avèrent pas décevantes, les problèmes afférents à leur gestion et à leur utilisation suscitent des inquiétudes substantielles. De même, les conflits socio-environnementaux liés à des activités extractives ne cessent de croître.

S'agissant d'un secteur hermétique, et traditionnellement conçu comme stratégique, technique et fermé à la participation comme à la surveillance citoyennes, le défi est de taille. Et pourtant, l'agenda de la transparence et de la reconnaissance de l'importance de l'accès à l'information s'est progressivement frayé un chemin dans la région. En mai 2015, le Honduras a ainsi présenté son premier rapport sur le secteur extractif dans le cadre de l'Initiative pour la transparence de l'industrie extractive (ITIE)¹. En 2013, le gouvernement colombien affichait la volonté de se joindre à l'initiative et instituait à cet effet un comité pilote tripartite associant les représentants gouvernementaux, patronaux et de la société civile. Cette même année, le Guatemala publiait également son premier rapport ITIE. Et dès 2012, le secrétariat international de l'ITIE accordait au Pérou le statut de « pays conforme », couronnant de succès le processus de validation coordonnée auquel ce pays s'était soumis après avoir fourni un rapport fondé sur des données recueillies en 2010².

La transparence dans le secteur minier-énergétique s'impose donc progressivement comme une norme de comportement en Amérique latine. Quelle dynamique sous-tend la promotion de cet agenda dans la région ? Le processus d'émergence de ce référentiel est-il endogène ou au contraire exogène ? Quels sont, le cas échéant, les canaux via lesquels ces standards sont transférés à la région ? Et quels sont les enjeux de leur internalisation ? Telles sont les questions que cette contribution souhaiterait éclairer. En suivant une approche normative des politiques publiques, nous nous pencherons en particulier sur les cas de la Colombie et du Pérou, afin de déterminer les cadres normatifs et programmatiques qui accompagnent l'introduction de la norme de la transparence dans la région.

Dans une perspective idéale, il s'agit d'évaluer l'impact d'éléments cognitifs et normatifs tels que la mise en exergue de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), de la transparence et de la

¹ Voir le site officiel de l'ITIE : <https://eiti.org/fr>.

² <https://eiti.org/fr/perou>.

démocratie participative dans l'industrie extractive. Nous cherchons à établir dans quelle mesure les cas étudiés attestent de la prégnance de ces problématiques et de ces nouveaux paradigmes dans ce secteur d'activité spécifique. Dans un premier temps, nous retracerons l'émergence de ces standards à l'échelle internationale, ainsi que leurs modalités d'articulation avec des lignes de conduite relevant d'une compréhension du secteur en termes de « malédiction des ressources [naturelles]³ ». Nous chercherons ensuite à déterminer l'effectivité du transfert de ces référentiels et de ces programmes en Colombie et au Pérou, avant de conclure par quelques réflexions plus générales sur les enjeux de la mise sur agenda de la transparence dans le secteur minier-énergétique régional.

A cet effet, nous recourrons au concept de norme au sens de Martha Finnemore et Kathryn Sikkink, afin de savoir si les normes étudiées ici sont véritablement érigées en « standards de comportement approprié pour des acteurs ayant une identité donnée⁴ ». En mobilisant l'analyse des politiques publiques, nous nous demanderons si les présupposés et/ou prescriptions associés à ces idées forment bien un référentiel plus général opérant dans le secteur de l'industrie extractive. Un référentiel est toujours une image, une vision de la réalité à travers laquelle les acteurs perçoivent un problème donné, établissent des solutions possibles et déterminent leur rayon d'action potentiel⁵. Nous mobiliserons à cet effet la typologie de John Campbell, qui opère une distinction entre les idées de nature plutôt normative, qui tendent à définir le « devoir être », et celles qui se présentent comme des théories ou des programmes qui établissent des relations de causalité entre plusieurs variables⁶. Une fois retracée l'émergence de ces cadres normatifs, il s'agira de voir s'ils atteignent ou non le point d'inflexion identifié par Finnemore et Sikkink : lorsque l'imitation, plus que la persuasion, en vient à fonder l'adoption de certains comportements⁷.

LA TRANSPARENCE DANS L'AGENDA INTERNATIONAL

« La lumière du soleil est le meilleur désinfectant⁸ ». Cette phrase de Louis Brandeis, juge à la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique au tournant du xx^e siècle, sonne comme une juste prédiction de la popularité dont allait bénéficier l'idée de transparence à son crépuscule. Ann Florini date les premiers pas effectués en ce sens vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque les Alliés instaurent des commissions spécialisées dans le suivi de la démilitarisation de l'Allemagne, créant ainsi un précédent en matière d'évaluation extranationale de l'action publique d'un Etat souverain. C'est néanmoins le double processus mondial de globalisation et de démocratisation engagé après la chute du mur de Berlin qui consacre et diffuse largement cette idée. D'un côté, la libéralisation croissante des marchés suscite une soif généralisée d'information, et ce notamment à partir de la crise asiatique de la fin des années 1990, à l'occasion de laquelle le Fonds monétaire international (FMI) s'est imposé comme l'un

³ Ndlr : « *resource curse* » en anglais. Egalement appelée « malédiction des matières premières » ou « maladie hollandaise » car dans les années 1960, l'exploitation de gisements de gaz en mer du Nord avait provoqué une appréciation du florin et un déclin du secteur manufacturier.

⁴ M. Finnemore, K. Sikkink, « International norm dynamics », *International Organization*, Vol. 52, n° 4, 1998, p. 891 (nous traduisons).

⁵ P. Muller, *Les Politiques publiques*, Paris, PUF, 2006, p. 62.

⁶ J. L. Campbell, « Institutional analysis and the role of ideas in political economy », *Theory and Society*, Vol. 27, n° 3, 1998, pp. 377-409.

⁷ En effet, d'après Finnemore et Sikkink, le cycle de vie des normes se caractérise par trois phases successives : l'émergence d'une norme ; son acceptation, que les auteurs appellent aussi « cascade » ; et enfin son internalisation. Le point d'inflexion (*tipping point*) se situe entre les deux premières phases et correspond au moment où une masse critique d'acteurs a adopté la norme. M. Finnemore, K. Sikkink, art. cité, p. 895.

⁸ L. D. Brandeis, *Other Peoples Money—and How Bankers Use It*, New York, Frederick A. Stokes, 1914.

des principaux promoteurs de l'accès à l'information⁹. De l'autre, la demande de transparence va de pair avec le processus de démocratisation, où la lutte contre la corruption en vient à occuper le devant de la scène. Ainsi qu'en témoigne le premier président et fondateur de l'organisation non gouvernementale (ONG) Transparency International (TI), Peter Eigen : « l'atmosphère avait ostensiblement changé, toujours plus d'organisations de donateurs ainsi que de pays associés reconnaissaient la nécessité d'établir des responsabilités sociales et politiques pour lutter contre la fraude existant dans les pays du tiers-monde¹⁰. » Cette décennie voit en effet se multiplier les initiatives en matière de lutte contre la corruption et de promotion de la transparence : le Conseil européen crée un groupe multidisciplinaire sur la corruption en 1992 ; TI est fondée en 1993 ; la Convention interaméricaine de lutte contre la corruption est actée en 1996 ; l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE) adopte en 1997 la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; et enfin, le FMI et la Banque mondiale intègrent la transparence dans leurs programmes comme principes à part entière de bonne gestion économique¹¹.

Transparence et participation citoyenne dans le processus de démocratisation en Amérique latine

Loin de se limiter à la seule injonction à mettre plus d'information à la disposition d'acteurs externes (non étatiques et/ou étrangers), le mantra de la transparence a également été relayé par la société civile au sein de nombreux Etats. L'émergence de la transparence en tant que norme a partie liée avec la recherche active, par des organisations citoyennes, d'une participation accrue dans les affaires publiques. En Amérique latine, le désenchantement diffus des débuts de la démocratisation – au vu de ses résultats – a conduit différents chercheurs à souligner la nécessité d'un processus de consolidation démocratique, où en sus d'une plus grande responsabilisation des institutions, l'on incite les citoyens à un engagement plus actif¹². En l'espèce, la crise de légitimité de l'action publique ou de l'Etat en général, comme des canaux traditionnels de médiation des demandes citoyennes (partis, syndicats) a ouvert la voie à la recherche de modalités alternatives de participation.

Les instances traditionnelles de représentation n'ont pas seulement fait preuve de leur incapacité chronique à résoudre les problèmes de la population. Elles ont également été rongées par de multiples pratiques relevant de la corruption et de l'abus de pouvoir, renforçant à leur tour le mécontentement citoyen. Dans le même temps, les tentatives visant à impliquer ces derniers dans la prise de décision et le contrôle des affaires publiques se sont multipliées. Aujourd'hui, le budget participatif de Porto Alegre (Brésil) – la plus célèbre de ces initiatives –, mais aussi ses répliques à Rosario (Argentine) ou à Villa El Salvador (Pérou), comme d'autres types d'expériences telles que les « tables de concertation » (*mesas de concertación*) pour la lutte contre la pauvreté au Pérou ou les « observatoires citoyens » (*veedurías ciudadanas*) en Colombie, ne représentent que quelques-unes des nombreuses facettes d'un ensemble hétéroclite d'innovations démocratiques qui se retrouvent, par-delà leurs réappropriations locales, aux quatre coins du globe. Dans cet éventail d'initiatives participatives, celles explicitement destinées à la surveillance et au contrôle de l'exercice de la gestion publique par la société civile suscitent un intérêt spécifique. Au milieu des années 1990, on dénombrait en Colombie pas loin d'une centaine de groupes de contrôle citoyen informels (*grupos informales de veeduría*) qui auraient

⁹ Voir J. Best, *The Limits of Transparency. Ambiguity and the History of International Finance*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

¹⁰ P. Eigen, *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos de poder*, Bogota, Planeta, 2004, p. 34.

¹¹ P. Lascombes, *Corruptions*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, pp. 7-8.

¹² Voir par exemple T. L. Karl, « Dilemas de la democratización en América Latina », in C. B. Solano, J. L. Barros Horcasitas, J. Hurtado (dir.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Mexico, Flacso, 1991, pp. 403-444 ; M. Cavarozzi, « Beyond transitions to democracy in Latin America », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 24, n° 3, 1992, pp. 665-684.

suivi plus de cinq cents cas litigieux entre 1995 et 2000, selon les archives du journal *El Espectador*¹³. Et tandis que l'Argentine a connu plusieurs expériences de mobilisation citoyenne pour le renforcement de la justice, l'Etat mexicain a ouvert à ses citoyens la possibilité de contrôler l'activité de l'Institut électoral fédéral. Dans ce contexte, la participation citoyenne est conçue comme un impératif démocratique, la transparence ou l'accès à l'information comme un outil de participation ou de contrôle de l'Etat par les citoyens ; et en retour, cet outils est considéré comme le levier stratégique de la lutte contre la corruption.

Cet enchevêtrement des notions de transparence et de participation citoyenne s'observe également au niveau des réformes institutionnelles rattachées aux programmes d'ajustement structurel des banques multilatérales. Au nom de la promotion de la « bonne gouvernance », le *New Public Management* (NPM)¹⁴ a gagné le continent en imposant son agenda de réforme de l'Etat. On y postule la nécessité d'un renforcement institutionnel de la région et de la construction d'un appareil étatique plus efficient et plus transparent moyennant une responsabilisation accrue des fonctionnaires, l'évaluation permanente des résultats de la gestion publique à l'aune de ses objectifs, ainsi que la participation citoyenne, conçus comme autant de vecteurs de politiques publiques efficaces. La mise en application des réformes est inégale, mais l'ordre juridique de la majorité des Etats latino-américains vient consacrer leurs principes¹⁵. Toutefois, si le projet politique qui sous-tend la quête de transparence du NPM est de promouvoir des comportements éthiques et mieux documentés de la part des fonctionnaires – et donc de meilleures performances gouvernementales – grâce à un meilleur accès public à l'information, des groupes plus progressistes conçoivent quant à eux la transparence comme un facteur de démocratisation de la fonction publique qui ne serait que l'une des pièces d'un projet bien plus ambitieux de responsabilisation.

La transparence dans le monde entrepreneurial

Bien que le thème de la corruption ait été initialement associé de façon quasi exclusive au secteur public, certaines initiatives mettent aujourd'hui l'accent sur la mise en œuvre d'actions anticorruption dans le secteur privé. Outre la convention anticorruption de l'OCDE susmentionnée (1997), en témoigne la création par TI de l'indice de corruption des pays exportateurs¹⁶. Les scandales suscités au début des années 2000 par les affaires Enron et WorldCom¹⁷ – entre autres – ont aggravé les inquiétudes relatives au manque de transparence dans le secteur privé et impulsé la lutte contre la corruption en son sein. Les conventions des Nations unies contre le crime organisé et la corruption contiennent désormais des dispositions relatives non seulement à la prévention, mais aussi à la pénalisation de la corruption des entreprises privées.

Dès lors, les actions visant à la promotion de la transparence et de lutte contre la corruption se sont déployées en une large gamme de thématiques, parmi lesquelles : la sensibilisation des entreprises à

¹³ N. Quevedo H., « El espinoso camino de un mecanismo de control social : radiografía de las veedurías ciudadanas », *El Espectador*, 22 septembre 2007.

¹⁴ Le *New Public Management* cherche à aborder d'une manière critique les modèles traditionnels d'administration publique en Europe par l'introduction de critères d'efficacité, d'outils issus des nouvelles technologies et d'une approche par résultats plutôt que par processus. C. Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, New York, Oxford University Press, 1998.

¹⁵ M. F. Ramírez, « Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management », *Estudios Políticos*, n° 34, juin 2009, pp. 115-141.

¹⁶ Cet indice mesure la propension des entreprises des pays exportateurs à verser des pots-de-vin à l'étranger. Il comprend également une composante sectorielle afin d'évaluer le niveau de corruption selon les secteurs. Voir Transparency International France, « Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE) », www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Indice-de-Corruption-des-Pays-Exportateurs.php.

¹⁷ Faillites retentissantes suite à des manipulations et fraudes comptables.

la nécessité d'ériger la lutte contre la corruption en principe de gestion responsable – c'est l'un des principes du Pacte mondial¹⁸ ; la promotion de bonnes pratiques en matière d'éthique et de gouvernement des firmes ; l'évaluation des risques de corruption inhérents à toute grande entreprise ou industrie, et l'élaboration de dispositifs collectifs pour l'enrayer ; la lutte contre les pots-de-vin versés aux acteurs publics comme aux autres acteurs privés ; l'encadrement plus strict du lobbying ; l'interdiction de la concurrence déloyale¹⁹. La recherche de transparence est devenue une pièce centrale des stratégies insistant sur la RSE. D'un côté, les comportements transparents et anticorruption sont des gages d'éthique. De l'autre, la transparence est devenue, via les systèmes et les initiatives de production de rapports, un outil de visibilité des pratiques labellisées RSE et d'amélioration subséquente de la réputation des entreprises²⁰.

Toutefois, pour faire pleinement justice à cette tendance, il faut également évoquer des initiatives plus générales par lesquelles les entreprises cherchent à promouvoir la lutte contre la corruption ou la transparence dans un pays, une ville ou encore un secteur spécifique, et dont la portée ne se limite pas à l'enrayement de la corruption au sein de l'entreprise en question ou dans son environnement commercial immédiat. Si l'on en croit Jane Nelson, sont concernés ici tous « les efforts consentis par les entreprises, qu'ils soient individuels ou collectifs, pour rendre compte de leurs interactions avec les gouvernements et, le cas échéant, pour s'engager dans des dialogues ou dans des plateformes qui influent sur les politiques publiques et pour aider les gouvernements à renforcer leurs capacités publiques, les institutions et les biens publics²¹ ». De fait, on assiste à la prolifération de documents invitant les entreprises à s'impliquer dans la consolidation de l'intégrité commerciale des pays dans lesquels elles opèrent, ainsi qu'à pallier plus généralement les carences associées aux situations dites de « mauvaise gouvernance ». Nelson signale qu'au vu de l'incapacité manifeste des Etats à garantir la protection des droits et du bien publics, l'inaction s'avère risquée pour les entreprises, en ce qu'elles peuvent se voir affectées par un tel environnement²².

RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES ET TRANSPARENCE DANS L'INDUSTRIE EXTRACTIVE

L'industrie extractive n'échappe pas à ces tendances. Les idées de transparence, de participation citoyenne et de responsabilité sociale, érigées en normes de comportement, y investissent en effet des espaces très divers, où elles sont appelées à devenir des référentiels de l'action entrepreneuriale. Elles ont également vocation à se convertir, comme nous le verrons par la suite, en ce que Campbell appelle des cadres normatifs, c'est-à-dire des idées, symboles ou concepts permettant aux décideurs de légitimer leurs programmes respectifs²³. Reste à examiner par le biais de quels programmes spécifiques ces valeurs se matérialisent au sein du secteur.

¹⁸ Principe X du Pacte mondial des Nations unies : www.unglobalcompact.org/Languages/spanish/index.html.

¹⁹ Voir Transparency International, *Informe Global de la Corrupción 2009, Corrupción y sector privado*, New York, Cambridge University Press, 2009.

²⁰ Pour plus de détails sur ce processus d'imbrication de la transparence et de la RSE, voir A. Klein, « La "transparence" : nouvelles normes et pratiques transnationales. L'exemple de l'Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive », Thèse de doctorat, Paris, Institut d'études politiques, 2013.

²¹ J. Nelson, « CSR and public policy. New forms of engagement between business and government », *Corporate Social Responsibility Initiative - Working Papers*, n° 45, mai 2008, p. 2.

²² Le président du World Business Council for Sustainable Development reconnaissait en 2006 que l'un des points nodaux de l'agenda du secteur privé sont les politiques publiques, en tant qu'elles encadrent l'action des entreprises. Cf. J. Nelson, art. cité, p. 4.

²³ J. L. Campbell, art. cité.

Les entreprises minières et pétrolières face à la demande croissante de responsabilisation

Au cours des dernières décennies, certaines entreprises minières et pétrolières ont connu une croissance proprement exponentielle, au point que leurs bénéfices ont pu dépasser le produit intérieur brut (PIB) des pays dans lesquels elles sont implantées. Cette situation engendre une relation asymétrique avec les gouvernements que ces derniers viennent alimenter en retour. En effet, ceux-ci étant à la fois fortement dépendants des rentes générées par l'extraction de ressources naturelles et peu présents physiquement dans la plupart des territoires concernés, ces entreprises sont amenées à devenir non seulement les principaux employeurs – ou les acteurs économiques les plus puissants – des zones en question, mais aussi les primo-pourvoyeurs de services publics comme l'eau et la santé, entre autres. Pour Dirk Matten et Andrew Crane, on a affaire à une véritable administration de la citoyenneté par les entreprises privées²⁴. Or d'après Peter Newell, le pouvoir croissant des entreprises, couplé aux tares de la régulation étatique, est la source d'un déficit de responsabilité, en ce que les populations locales ne disposent pas d'interlocuteurs clairement identifiés à l'heure d'exiger des comptes en matière d'affaires publiques. Les acteurs privés exercent une influence notable sur les décisions en l'espèce sans pour autant avoir de mandat clair pour ce faire²⁵.

Il en résulte que les requêtes émanant de la société civile sont de plus en plus souvent adressées aux entreprises privées. En atteste, dès 1989, l'épisode du déversement de pétrole brut en Alaska, Exxon-Mobil devenant la cible privilégiée de la critique internationale des dégâts causés par l'industrie pétrolière. Puis, dans les années 1990, Shell se voit accusée de complicité avec les autorités nigérianes dans la répression de la communauté Ogoni qui peuple le delta du Niger, inaugurant une série de scandales dans le secteur extractif qui vont obliger les entreprises à prendre des mesures en réaction. D'une façon générale, les critiques vont dès lors bon train, bien que certaines aient été mieux médiatisées que d'autres, notamment celles adressées à la société française ELF en Afrique, ou encore les accusations de corruption en Angola portées par l'ONG Global Witness (GW).

La meilleure diffusion de l'information et l'influence accrue des médias obligent ainsi les firmes à une surveillance redoublée. En effet, une enquête d'opinion internationale menée auprès de consommateurs indique qu'« un écrasant 93 % assure que les firmes se doivent d'aller au-delà des standards minimums inscrits dans la législation afin d'agir de manière responsable et d'affronter les défis sociaux et environnementaux [...] » ; et que « 81 % [...] attendent des entreprises qu'elles contribuent à améliorer les conditions de vie des communautés où elles développent leurs opérations²⁶ ». Et le secteur minier et pétrolier, dont les entreprises ont longtemps été perçues comme des instruments de défense d'intérêts souverains à l'étranger – et à ce titre considérées comme intouchables – est désormais lui aussi tenu de rendre des comptes. Pour reprendre les termes de Michel Capron, les entreprises se trouvent alors dans une situation paradoxale : « l'effacement des Etats et des organismes supranationaux confère aux entreprises un rôle majeur dans la conduite des affaires du monde, au moment même où elles souffrent d'une crise de légitimité et de confiance et qu'elles doivent déployer des efforts substantiels pour regagner cette confiance de la société²⁷. »

²⁴ D. Matten, A. Crane, « Corporate citizenship : towards an extended theoretical conceptualization », *Academy of Management Review*, Vol. 30, n° 1, janvier 2005, pp. 166-179.

²⁵ P. Newell, S. Bellour, « Mapping accountability : origins, contexts and implications for development », *Institute for Development Studies – Working Paper*, n° 168, octobre 2002.

²⁶ Données de l'enquête « La RSC y su impacto en el consumidor en el ámbito global », réalisée par la firme de conseil en communication Kreab&Gavin Anderson avec Echo Research. Seuls 6 % des consommateurs dans le monde croient que les entreprises privées ont pour seule et unique responsabilité de réaliser des profits. Voir www.colombiaincluyente.org, 21 novembre 2011.

²⁷ M. Capron, F. Quairel-Lanoizelée, *Mythes et réalités de l'entreprise responsable. Acteurs, enjeux, stratégies*, Paris, La Découverte, 2004, p. 8.

En conséquence, de plus en plus d'entreprises font montre de stratégies explicites de RSE. Loin d'échapper à cette tendance, le secteur extractif apparaît comme l'un de ses terrains de prédilection, du fait d'une exposition médiatique relativement inégale²⁸. Les entreprises canadiennes ont été parmi les premières à s'embarquer, collectivement, dans cette aventure. Dès 1992, l'Association minière du Canada (Mining Association of Canada) réunit des représentants de l'industrie, des gouvernements régionaux et fédéral, des ONG, des syndicats ainsi que des communautés indigènes dans l'Initiative minière de Whitehorse²⁹. Cet accord engage les acteurs sur diverses thématiques telles que la fiscalité, l'environnement, l'accès à la terre, ou encore les conditions de travail. Au terme de la décennie, une partie des entreprises impliquées dans ce processus s'unit avec d'autres firmes internationales pour lancer, via le Conseil mondial des entreprises pour le développement durable, l'Initiative minière globale³⁰. Le Conseil international des mines et métaux (ICMM) connaît alors une réforme ajustée au besoin de mise en œuvre et de suivi de ces engagements, s'élevant progressivement en principal porte-parole de l'industrie minière en matière de développement durable. Dans le secteur pétrolier, si l'Association internationale de l'industrie pétrolière pour la sauvegarde de l'environnement (IPIECA) – devenue entre temps l'Association mondiale d'études des questions environnementales et sociales du secteur pétrolier – a vu le jour dans les années 1970, ce n'est que fin 2001 qu'elle organise son tout premier dialogue avec les parties prenantes.

On pourrait donc considérer que le point d'inflexion de la norme RSE a été atteint dans le secteur. Celui-ci n'est certainement pas exempt de critiques relatives aux modalités d'internalisation de cette norme, mais il n'en demeure pas moins que les standards divers et variés de la RSE constituent un référentiel de plus en plus prégnant de l'action entrepreneuriale.

La malédiction des ressources naturelles : un « programme » pour l'industrie extractive

Nous avons donc montré comment la RSE, la transparence et la participation se sont progressivement imposées comme normes à l'échelle internationale et dans le monde des entreprises. Si le degré de pénétration de ces principes, et donc de leur internalisation en tant que norme, s'avère souvent limité, les trois notions semblent bien avoir atteint le point d'inflexion défini ci-dessus, leur application ne résultant plus exclusivement de la pression d'acteurs déterminés, mais tout autant de faits de persuasion ou d'imitation. Partant, quels sont les acteurs ou les mécanismes autorisant la confluence et l'application de ces trois principes dans l'industrie extractive ? Par quelles voies, directes ou détournées, ce référentiel s'hybride-t-il avec d'autres et se convertit-il en référentiel sectoriel ou en programmes, en suivant la typologie de Campbell³¹ ? Pour répondre à ces questions, il nous semble nécessaire d'explicitier tour à tour les types de problèmes inhérents au secteur extractif et reconnus comme tels dans l'agenda public, les mécanismes via lesquels ils émergent, et enfin la façon dont leur traitement évolue.

Si les décisions gouvernementales concernant l'extraction des ressources naturelles et sa régulation étaient traditionnellement mises en œuvre de façon verticale, avec une faible participation citoyenne et une diffusion assez restreinte des informations, la transparence et la participation ont toutefois empreint progressivement les discours comme les pratiques de certaines institutions et entreprises minières. On retrouve ainsi, au rang des normes de performance socio-environnementale de la Société

²⁸ D'après une étude comparative menée à partir des entrées du site web de l'ONG Business & Human Rights (<http://business-humanrights.org/>), l'industrie extractive apparaît comme celle ayant fait l'objet de la plus grande attention, loin devant d'autres secteurs importants, tels la finance. A. Flohr et al., *The Role of Business in Global Governance. Corporations as Norm-Entrepreneurs*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.

²⁹ Disponible à l'adresse suivante : www.rncan.gc.ca/mines-materiaux/politique/gouvernement-canada/8699.

³⁰ Disponible à l'adresse suivante : www.icmm.com/document/104.

³¹ Selon John Campbell, un programme regroupe « des concepts cognitifs et théoriques qui facilitent l'action de la part des élites en ce qu'ils signalent comment résoudre un problème spécifique ». J. L. Campbell, art. cité, p. 385.

financière internationale (IFC), la participation et la consultation des groupes affectés par les activités minières³². De même, la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT) insiste tout particulièrement sur la nécessité de procéder à d'authentiques consultations préalables auprès des communautés ethniques dont les territoires sont visés par des projets miniers. Plus généralement, des initiatives comme le Pacte global ou la Global Reporting Initiative (GRI) mettent l'accent sur la question de la transparence. Viennent s'y ajouter le standard AccountAbility 1000³³ et l'ITIE³⁴. Dans ce processus, le discours sur la malédiction des ressources a joué un rôle déterminant.

Dans les années 1950, nombre d'économistes voyaient dans l'exploitation des ressources naturelles l'un des remèdes possibles au sous-développement des pays du « tiers-monde ». Comme le rappelle Michael Ross³⁵, le discours ambiant soutenait que les investissements étrangers réalisés à cette même fin pourraient aider ces pays à combler leur déficit structurel en capital, ainsi qu'à générer des réserves internationales et autres revenus essentiels pour des Etats caractérisés par des services et des infrastructures publics de faible qualité. On pensait également que les profits réalisés pourraient être investis dans des secteurs à plus haute valeur ajoutée, perçus comme les moteurs potentiels d'un changement qualitatif dans la structuration de ces économies et d'une croissance durable. Dans une perspective structuraliste et tournée vers la nationalisation de l'exploitation des minéraux et du pétrole, les années 1960-1970 ont vu quant à elles la consécration de la croyance selon laquelle le secteur extractif devait être le jalon par excellence du développement latino-américain. Aujourd'hui encore, certains analystes comme Gavin Wright³⁶ soutiennent qu'il est possible de mettre en œuvre des stratégies de développement durable via l'exploitation des ressources naturelles, à condition d'investir parallèlement dans l'éducation et la haute technologie. Rejoignant ces approches théoriques, nombre d'habitants des zones minières et pétrolières estiment que cette industrie est à la fois créatrice d'emplois, vectrice d'investissements infrastructurels considérables (en matière de voirie mais aussi d'approvisionnement en électricité, voire en eau), et surtout pourvoyeuse de ressources substantielles pour l'Etat, du fait des royalties imposées aux entreprises³⁷.

Néanmoins, dans bien des cas, non seulement la plupart de ces (pré)conditions théoriques d'un développement bénéfique ne se vérifient pas, mais encore l'exploitation des ressources naturelles s'avère être une source d'externalités négatives qui peuvent surpasser de loin ses bénéfices réels ou escomptés. C'est ainsi que des pays comme le Nigéria, le Sierra Leone, le Congo ou encore le Tchad, notoirement dotés en ressources naturelles, présentent des indices de développement humain qui sont bien en deçà de la moyenne mondiale. C'est ce que Terry Lynn Karl a qualifié de « paradoxe de l'abondance³⁸ » – et que d'autres appellent « malédiction des ressources » : des économies riches en ressources naturelles mais dont les taux de croissance sont inférieurs, les institutions moins efficaces, et la propension aux conflits violents supérieure à ce que l'on observe dans les pays (relativement) dépourvus de telles ressources³⁹. L'idée n'est pas nouvelle. En effet, dès les années 1960, le comportement rentier de certains Etats était pointé du doigt⁴⁰. Et dans les années 1980, Max Corden

³² Voir IFC, « Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social », 1^{er} janvier 2012 (www.ifc.org/wps/wcm/connect/55d37e804a5b586a908b9f8969adcc27/PS_Spanish_2012_Full-Documents.pdf?MOD=AJPERES).

³³ Voir le site dédié : www.accountability.org/.

³⁴ Voir le site dédié : <https://eiti.org/fr>.

³⁵ M. Ross, « The political economy of the resource curse », *World Politics*, Vol. 51, n° 2, 1999, pp. 297-322. Cité in C. Perla, « ¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales ? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico », Pontificia Universidad Católica del Perú – Documentos de trabajo, n° 242, 2005.

³⁶ G. Wright, J. Czelusta, *Resource Based Growth Then and Now*, Stanford University, juin 2001.

³⁷ Entretien avec un groupe de jeunes universitaires dans le département du César en Colombie, 8 mai 2010.

³⁸ T. L. Karl, *The Paradox of Plenty. Oil Booms and Petro-States*, Berkeley, University of California Press, 1997.

³⁹ H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, « Cursed by resources or institutions ? », Norwegian University of Science and Technology – Working Paper Series, n° 10, mai 2005, p. 1.

⁴⁰ M. Chatelus, « Policies for development : Attitudes toward industry and services », in H. Beblawi, G. Luciani (dir.), *The Rentier State*, New York, Croom Helm, 1987.

et Peter Neary élaboraient leur théorie de la maladie hollandaise, selon laquelle un afflux accru de devises issues de l'exploitation des ressources naturelles tendait à apprécier la monnaie, à miner d'autant la compétitivité d'autres secteurs et, à moyen terme, à désinstitutionnaliser l'économie toute entière⁴¹. Cependant, là où la littérature sur la malédiction des ressources a mis l'accent initial sur la corrélation entre les situations d'abondance ou de pénurie relative et les rythmes de croissance économique enregistrés⁴², ainsi que sur les politiques macroéconomiques justiciables de cette corrélation, des variables de nature politique ont été progressivement incorporées à l'analyse. Il en va ainsi de l'incidence d'une situation d'abondance sur les normes et les comportements politiques (y compris les conflits armés⁴³), mais également des causes politiques de cette malédiction. Michael Ross estime à cet égard que la présence de grandes quantités de ressources dérivées du pétrole n'incite pas les citoyens à demander des comptes à l'Etat quant à leur usage discrétionnaire⁴⁴. James Robinson et ses collègues⁴⁵ avancent quant à eux qu'il est d'autant plus difficile de parvenir à une extraction durable que le personnel politique, porté vers la recherche de résultats de court terme, tend à favoriser l'extraction rapide et à investir dans d'énormes chantiers publics jamais achevés – communément appelés « éléphants blancs ». L'abondance en ressources naturelles constitue alors un puissant levier d'inefficience en matière de gestion publique, de clientélisme et de corruption.

Le plus souvent, des recommandations politiques découlent de ces diagnostics, qui sont généralement le fait d'experts d'organisations multilatérales ou de chercheurs travaillant avec des ONG. Jusqu'aux années 1990, la peur de la maladie hollandaise inspire des mesures telles que la constitution de fonds de stabilisation (monétaire) et d'épargne dans plusieurs pays, dont certaines sont encore en vigueur de nos jours. En sus des recommandations économiques, le monde académique, les agences de coopération internationale mais aussi les institutions financières – entre autres – promeuvent des réformes politiques et sociales : décentralisation, création de nouvelles incitations pour les élites politiques, renforcement des capacités de l'Etat. L'idée que l'antidote à la malédiction rentière est à chercher dans la consolidation institutionnelle se répand alors largement. Ragnar Torvik plaide pour des institutions promotrices d'épargne publique et de contrôle de l'exécutif – comme des parlements forts⁴⁶ –, tandis que Halvor Mehlum souligne avec d'autres la nécessité d'impulser des politiques et des pratiques favorables au développement du secteur productif⁴⁷. Si la qualité des institutions est initialement appréciée à l'aune de politiques économiques et administratives spécifiques (notamment : protection des droits de propriété, garantie d'un climat favorable aux investissements, réduction des coûts des transactions), des auteurs comme Benn Eifert insistent sur l'importance des régimes politiques⁴⁸. Il ne s'agit pas seulement de promouvoir la démocratie, mais aussi de renforcer les mécanismes de responsabilisation. Pour Paul Collier et Anke Hoeffler, la démocratie est une condition nécessaire mais non suffisante à une croissance soutenable en situation rentière, et peut même s'avérer contre-productive si la compétition électorale ne fait pas l'objet d'un système de *checks and balances* sur l'usage du pouvoir d'Etat par les gouvernants en place⁴⁹.

⁴¹ W. M. Corden, J. P. Neary, « Booming sector and de-industrialization in a small open economy », *The Economic Journal*, n° 92, décembre 1982, pp. 825-848.

⁴² J. D. Sachs, A. M. Warner, « Natural resource abundance and economic growth », Harvard Institute for International Development – Papers n° 517a, 1995.

⁴³ P. Collier, A. Hoeffler, « Greed and grievance in civil wars », *Oxford Economic Papers*, Vol. 56, 2004.

⁴⁴ M. Ross, « Does oil hinder democracy », *World Politics*, n° 53, 2001, pp. 325-362.

⁴⁵ J. A. Robinson, R. Torvik, T. Verdier, « Political foundations of the resource curse », Conference to celebrate Pranab Bardhan's tenure as editor of the *Journal of Development Economics*, Oslo, 9 mai 2005.

⁴⁶ R. Torvik, « Why do some resource abundant countries succeed while others do not ? », Oxcarre Launch Conference - Oxford University, Oxford, 13 décembre 2007.

⁴⁷ H. Mehlum, K. Moene, R. Torvik, art. cité.

⁴⁸ B. Eifert, A. Gelb, N. Borje Tallroth, « Managing oil wealth : The political economy of oil-exporting countries – why some of them have done so poorly », *Finance and Development*, Vol. 40, n° 1, 2003.

⁴⁹ P. Collier, A. Hoeffler, « Testing the neocon agenda : Democracy in resource-rich societies », *European Economic Review*, Vol. 53, n° 3, 2009, pp. 293-308.

En nourrissant les recommandations d'action publique diffusées par les organisations internationales, l'approche en termes de malédiction des ressources s'est ainsi transformée en un programme, au sens de Campbell, qui guide la prise de décision. Cet agenda inclut la promotion de la participation citoyenne, la décentralisation et la coopération public-privé : c'est ce que Javier Arellano appelle la nouvelle stratégie des industries extractives (NEIE)⁵⁰.

Le rôle de la société civile dans la diffusion de la norme de la transparence au sein de l'industrie extractive

La société civile a été un acteur essentiel de la diffusion des thèses sur la malédiction des ressources comme sur ses antidotes, notamment auprès des entreprises. En 1999, un rapport de GW sur les réseaux de corruption sévissant dans l'exploitation pétrolière en Angola (« A crude awakening ») connaît une médiatisation inédite. Nonobstant le refus initial des entreprises pétrolières comme du gouvernement britannique d'accéder aux revendications de GW lorsque l'affaire éclate, en 2001, la British Petroleum (BP) se dit disposée à révéler les informations relatives aux commissions qu'elle a versées au gouvernement angolais, avant que celui-ci ne menace de mettre fin au contrat avec BP.

Dans la foulée, GW redouble d'efforts pour lancer, avec plusieurs organisations de la société civile, une mobilisation internationale pour la publication des sommes d'argent versées par les compagnies minières aux Etats partenaires. Née en 2002, la coalition Publish What you Pay (PWYP) vise ainsi à inscrire la transparence au cœur des débats sur l'industrie extractive⁵¹. S'y associe aussitôt – et financièrement – Open Society, la célèbre ONG du financier-philanthrope George Soros, bailleur du rapport GW publié un an plus tôt⁵² (ce dernier se fendant même d'une lettre de demande de soutien au Premier ministre britannique). Au Sommet de la Terre tenu à Johannesburg cette même année, Tony Blair annonce la naissance de l'ITIE. Pour Chuck Sudetic, l'appui de Soros comme de Aryeh Neier, président des Open Society Foundations (OSF), catalyse l'émergence d'un mouvement global de réforme de l'industrie extractive par le biais de la promotion de la transparence et de la responsabilité⁵³.

Toujours en 2002, dans l'idée de promouvoir le contrôle citoyen des rentrées fiscales des Etats de l'ex-URSS (où l'on venait de découvrir des réserves de pétrole et de gaz), OSF lance le programme « Caspian Revenue Watch ». Celui-ci s'étendra par la suite à l'ensemble des régions du monde, visant à unir société civile, médias et décideurs politiques dans un même combat contre la malédiction des ressources. Rebaptisé « Revenue Watch » et transformé en ONG à part entière courant 2006, ce programme n'a cessé de pousser à la formation de coalitions pour la transparence des recettes et des dépenses dérivées de l'extraction, et d'appuyer la production scientifique et normative. Ce faisant, il s'est associé à l'occasion des chercheurs de renommée mondiale comme Joseph Stiglitz ou Terry Lynn Karl⁵⁴, et a ainsi mis en évidence les passerelles entre le monde académique et les organisations sociales susceptibles d'être mises au profit de cette cause.

⁵⁰ J. Arellano Yanguas, « A thoroughly modern resource curse ? The new natural resource policy agenda and the mining revival in Peru », Institute of Development Studies, *Working Paper*, n° 300, mars 2008.

⁵¹ Pour plus d'informations sur la coalition, voir A. Klein, *La Coalition Publiez ce que vous payez. Une campagne pour la gestion responsable des ressources naturelles*, Paris, L'Harmattan, 2010.

⁵² T. I. Palley, « Publish What You Pay : Confronting corruption and the natural resource curse », *Open Society Institute*, 1^{er} juillet 2003.

⁵³ Pour plus de détails sur ce processus, voir C. Sudetic, *The Philanthropy of George Soros. Building Open Societies*, New York, Open Society Foundations; PublicAffairs, 2011.

⁵⁴ I. Tamm, C. Lucky, S. Humphreys, *Legal Remedies for the Resource Curse. A Digest of Experience in Using Law to Combat Natural Resource Corruption*, New York, Open Society Justice Initiative, 2005 ; J. Shultz, *Follow the Money. A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenues*, New York, Open Society Institute, 2005 ; S. Tsalik, A. Schiffrin, *Covering Oil : A Guide to Energy and Development*, New York, Revenue Watch, Open Society Institute, 2005. Oxfam, « Lifting the resource curse. How poor people can and should benefit from the revenues of extractive industries », *Oxfam Briefing Paper*, n° 134, décembre 2009.

Outre les programmes financés par le Revenue Watch Institute (rebaptisé par la suite Natural Resource Governance Institute) et la constitution de groupes veillant à la bonne marche de l'ITIE dans plusieurs pays du monde, la société civile a accouché d'une multitude de projets en matière de suivi budgétaire : le Collège de contrôle et de surveillance des ressources pétrolières (CCSRP) au Tchad ; l'organisation Fundar pour le suivi des revenus pétroliers au Mexique ; Faro en Equateur et Jubileo en Bolivie, qui travaillent dans le même sens ; tout comme d'autres organisations au Pérou et en Colombie sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

Il faut également mentionner le rôle des organisations internationales dans la promotion de solutions institutionnelles à la malédiction des ressources, et tout particulièrement de la transparence dans le secteur minier-énergétique. Si, dans les années 1990, le Groupe de la Banque mondiale impulsait déjà à cet effet des réformes sectorielles en Amérique latine dans le cadre du Consensus de Washington, c'est en 2003 qu'est consacrée la notion d'« exigence de gouvernance » (*governance requirement*) en matière de développement durable⁵⁵ ; après quoi le FMI mettra à son tour la thématique à l'ordre du jour⁵⁶.

L'ÉMERGENCE DE LA TRANSPARENCE EN COLOMBIE ET AU PÉROU

Pérou : des conflits socio-environnementaux à la transparence de la rente extractive

Si le Pérou est un pays de forte tradition minière, il connaît à compter de la fin des années 1990 un boom du secteur qui suscite l'attention de divers acteurs. L'évolution du PIB minier, l'expansion territoriale de l'activité extractive, la mise en œuvre de méga-projets comme à Yanacocha – une mine de cuivre, de zinc et de molybdène dans le département d'Ancash (entreprise Antamina) – et les projections autour des gisements de gaz à Cuzco (*proyecto de Camisea*) sont une source d'espoir pour les uns et d'inquiétude pour les autres. A partir de 1997, la jeune organisation civile CooperAcción s'emploie à informer périodiquement les citoyens sur ces questions via le bulletin *Actualidad Minera del Perú*. Elle y recense les premiers conflits sociaux sur le terrain, qui iront grandissant au cours de la décennie suivante. En 1999, la Coordination nationale des communautés du Pérou affectées par l'activité minière (Conacami) tient un premier congrès dont les débats sont orientés sur le droit à la terre, les impacts socio-environnementaux de l'extraction et les stratégies de négociation à adopter lors des conflits afférents. Si la promotion du secteur minier-énergétique jouissait déjà d'un rang prioritaire dans l'agenda du gouvernement d'Alberto Fujimori, c'est la préoccupation généralisée au sujet des impacts de l'industrie extractive qui occupe dès lors le devant de la scène publique. Sa couverture médiatique va croissant, à mesure qu'éclatent plusieurs conflits emblématiques comme à La Oroya (2000), à Tambogrande (2002) ou encore à Yanacocha (2004). Néanmoins, ces derniers sont avant tout traités du point de vue des effets sociaux et environnementaux de ces exploitations, ou de la gestion de la conflictualité. La transparence, l'usage discrétionnaire de la rente minière ou encore le thème de la malédiction des ressources n'y occupent encore qu'une place très marginale.

⁵⁵ World Bank, International Finance Corporation, The World Bank Group's Oil, Gas, Mining and Chemicals Department - Global Mining et al., « Mining reform and the World Bank : Providing a policy framework for development », *Mining and Development*, 2003.

⁵⁶ X. Sala-I-Martin, A. Subramanian, « Addressing the natural resource curse : An illustration from Nigeria », *IMF Working Paper*, n° 03-139, 1^{er} juillet 2003 ; B. Allan, G. Taube, « A guide to avoiding the "resource curse" », *IMF Survey*, Vol. 34, n° 2, février 2005 ; A. Iimi, « Escaping from the resource curse : Evidence from Botswana and the rest of the world », *IMF Staff Papers*, Vol. 54, n° 4, 2007 ; R. Arezki, F. van der Ploeg, « Can the natural resource curse be turned into a blessing ? The role of trade policies and institutions », *IMF Working Paper*, mars 2007.

La tendance s'inverse néanmoins au milieu de la décennie. Le Groupe proposition citoyenne (Grupo Propuesta Ciudadana, GPC), une coalition d'organisations sociales, publie son premier rapport sur la surveillance des industries extractives en mars 2005. C'est le Revenue Watch Institute (RWI), grâce aux prises de contacts avec le GPC opérées par son équipe, qui finance le projet, introduisant ainsi le thème de la transparence dans l'analyse des industries extractives péruviennes. Le rapport fournit des informations relatives à la production, à la distribution et à l'utilisation de la rente issue des mines et des hydrocarbures⁵⁷. S'il contient au départ un aparté sur les conflits socio-environnementaux, suivant en cela la tendance thématique du moment, il se concentrera après sur l'analyse de la rente. Par la suite, le Centre d'études et de promotion du développement (DESCO), l'une des organisations membres de la coalition GPC, rejoint la coalition PWYP ; tout comme l'association Labor, qui s'est associée entre temps au réseau des Amis de la Terre. Parallèlement, l'une comme l'autre intègrent peu à peu le thème de la rente minière dans leurs travaux respectifs : pour Labor, « la promotion de la canalisation des investissements dans le sens du développement de projets productifs ou de services qui coïncident avec des plans communautaires – via des fonds issus des taxes minières – , ainsi que de programmes RSE ou d'autres types de ressources dérivées, est un élément novateur tant pour la prévention que pour la transformation des conflits⁵⁸ ». CooperAcción va elle aussi souligner la nécessité de travailler au service des institutions locales : « la consolidation de la gestion publique de l'activité minière est un facteur déterminant dans la construction d'une gouvernance équilibrée, indépendante et collaborative entre les différents groupes d'intérêts présents dans une zone minière donnée⁵⁹. »

Ces idées sont également l'objet d'un transfert depuis les organisations internationales et les agences de coopération. L'ambassade britannique et la Banque mondiale jouent un rôle-clé dans la promotion de l'ITIE, qui s'implante sur le sol péruvien à partir de 2005. La Société financière internationale (IFC) finance la gestation et la mise en œuvre du projet pour l'amélioration de l'investissement municipal (Mejorando la Inversión Municipal, MIM), d'abord à Cajamarca puis dans d'autres régions. Par ailleurs, les études sur la malédiction des ressources commencent à se faire plus présentes dans le pays. Courant 2009, la section péruvienne d'Oxfam-Amérique, par ailleurs partie prenante de PWYP, diffuse un guide dédié qui met en exergue deux outils privilégiés dans la lutte contre ladite malédiction : la transparence et la responsabilisation. Ces exemples attestent bien de l'existence de vases communicants entre le mouvement international pro-transparence et les organisations sociales nationales.

Au cours de cette même période, d'autres éléments, cette fois à l'échelle nationale et locale, vont jouer en faveur de la reconnaissance du besoin de transparence et de vigilance accru de la rente extractive. De fait, la décentralisation a généré de nouveaux questionnements aussi bien parmi les organisations de la société civile qu'au sein du patronat minier. A partir de 2004, les redevances minières transférées aux autorités locales (50 % de l'impôt sur la rente des opérateurs) sont multipliées par deux. Suivant une approche plus technocratique, et avec l'appui financier du patronat, l'organisation Citoyens informés (Ciudadanos al Día, CAD) publie en 2005 un rapport sur les redevances locales où elle insiste en particulier sur la faible transparence et l'inefficacité relative de l'utilisation de la rente⁶⁰. Aussi les médias relayent-ils l'inquiétude, générale et croissante, engendrée par les impacts les plus visiblement néfastes de l'activité : l'absence de planification, la dépendance vis-à-vis des ressources génératrices de redevances, l'immobilisme fiscal ou encore les piètres compétences gestionnaires des fonctionnaires

⁵⁷ Grupo Propuesta Ciudadana, « Programa de vigilancia ciudadana – Industrias extractivas » : www.propuestaciudadana.org.pe/vigila/industrias-extractivas.

⁵⁸ Voir le site dédié : www.labor.org.pe/info.php/?id_seccion=28.

⁵⁹ J. de Echave, V. Torres, *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza del Perú*, Lima, Pérou, CooperAcción, 2005, p. 131.

⁶⁰ Ciudadanos al Día, *Canon Minero 2005 : situación y perspectivas*, Rapport CAD 39, Lima, 2005. Et ce, alors que le thème y était abordé depuis 2004 : Ciudadanos al Día, *El Canon Minero en el Perú*, Rapport CAD 31, 2004.

locaux. L'annonce d'un projet pilote de mise en œuvre de l'ITIE à l'échelle infranationale fait écho à cette préoccupation nationale dans le cadre de l'agenda international⁶¹.

L'émergence de dispositifs vecteurs de transparence dans la gestion de la rente extractive a donc bien partie liée avec la circulation de normes dérivées de la notion de malédiction des ressources via un réseau internationalisé d'organisations publiques et privées qui s'emploient à la combattre. Mais ces mêmes dispositifs ne s'implantent durablement au Pérou que dans la mesure où ils trouvent un terrain favorable dans toute une série de problématiques locales liées à la nouvelle donne décentralisatrice. En résulte un processus de transfert de « savoirs relatifs à des problèmes publics et à certaines stratégies de réponse⁶² », mais dont la mise en œuvre passe par leur adaptation aux réalités du terrain.

Le débat sur les royalties en Colombie : la pénétration tardive du mouvement pour la transparence dans l'industrie extractive

Contrairement au Pérou, la Colombie n'a jamais été reconnue comme étant un pays minier à proprement parler, ni même pétrolier. Or, à compter de la seconde moitié du xx^e siècle, l'exportation de brut se fait plus conséquente, en même temps que l'on commence à produire du carbone et du ferromanganèse en quantités non négligeables. Si ces activités s'accroissent nettement à la faveur du récent boom mondial de l'industrie extractive, les disputes socio-environnementales qui s'y rapportent – et non des moindres – ne datent pas d'hier. Les conflits ayant opposé les entreprises OXY et Ecopetrol à la communauté Uw'a dans les années 2000, puis la mine de Cerrejón à la communauté Wayúu en 2012, les dommages soufferts par plusieurs communautés indigènes dans le département du Putumayo – où opère Texaco depuis les années 1970 – ou dans le Guaviare, ainsi que la résistance déployée par diverses organisations à l'encontre de l'activité minière sur les (hauts-)plateaux de l'Almorzadero dans le Santander, ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres⁶³. Nombre d'organisations sociales, comme Conservation International Colombia et Censat Agua Viva, ainsi que des organisations indigènes, telles l'Organisation des peuples indigènes de l'Amazonie colombienne (Opiac), se sont employées à dénoncer activement la mise en péril des droits sociaux et environnementaux par ces industries.

Néanmoins, tout au long de ces années, le traitement de ces conflits ou de ces enjeux socio-environnementaux en tant que problème public, tout comme leur couverture médiatique ont été assez limités. Certes, de temps à autre, la presse recensait quelques conflits du travail et/ou manifestations ici et là, mais l'information en l'espèce était loin d'être systématique. D'aucuns attribuent cet état de fait à l'omniprésence du conflit armé dans l'agenda public colombien, qui a pu contribuer à délégitimer toute forme de protestation collective en assimilant ces acteurs à des groupes hors-la-loi, et à faire de la justice la voie privilégiée du traitement de la question sociale⁶⁴. Et ce, y compris dans le secteur extractif, ainsi qu'en témoignent les poursuites judiciaires entreprises par une communauté du département du Chocó à l'encontre de la firme Muriel Mining, faisant ainsi valoir son droit à la consultation préalable à l'exploitation de tout nouveau site minier.

Pour autant, cela n'a pas empêché une discussion intense et médiatisée sur la gestion des rentes minières et pétrolières, focalisée sur les questions de son utilisation et de son contrôle au niveau local. D'un côté, les médias se sont faits l'écho de scandales à répétition en la matière. L'appropriation de

⁶¹ Dans le cadre du plan d'action pour la mise en œuvre de l'ITIE, la promotion de pilotes régionaux est envisagée à Cusco et à Cajamarca, mais l'idée reste lettre morte jusqu'en 2014, quand elle est relancée à Piura e Moquegua.

⁶² T. Delpuech, « L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques : un état de l'art », *Questions de recherche*, n° 27, décembre 2008, p. 27.

⁶³ Voir notamment les cas recensés dans : G. Fontaine, *El precio del petroleo. Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*, Quito, Flacso Ecuador, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2003, p. 297.

⁶⁴ S. Daviaud, *L'Enjeu des droits de l'homme dans le conflit colombien*, Paris/Aix-en-Provence, Karthala/Sciences Po Aix, 2010.

ressources publiques par des hommes politiques et des groupes armés illégaux, le financement généreux d'éléphants blancs, mais aussi de fêtes et de cocktails somptueux, ont indiscutablement suscité la désapprobation massive de l'opinion, de plus en plus acquise à l'idée que le nœud de la mauvaise gestion des royalties se situait dans les départements et les municipalités. D'un autre côté, les rapports des institutions nationales se sont mis à abonder en ce sens. Par exemple, celui du Département national de planification (DNP) indique qu'aucune des régions ayant touché le plus de royalties n'est parvenue à afficher un indice de qualité de vie (IQV) satisfaisant. Aussi la médiocrité des niveaux des indicateurs socioéconomiques en général est-elle fondamentalement indissociable de la quantité considérable d'irrégularités recensées dans l'utilisation des royalties⁶⁵.

C'est dans ce contexte de renforcement des institutions municipales, et avec elles du contrôle citoyen sur les royalties qu'émergent des stratégies de promotion de la transparence et de la responsabilisation. Ainsi naissent les Comités de suivi de l'investissement des royalties (CSIR), sous l'impulsion des organes de contrôle fiscal et disciplinaire de l'Etat et avec la bienveillance des compagnies minières ; ou encore les audits visibles (*auditorías visibles*) mises en œuvre par le DNP avec divers alliés régionaux. Dans la même veine, depuis la fin des années 1990, certaines entreprises ont développé, à destination des communautés habitant à proximité de leurs sites d'opération, des programmes de formation à la participation citoyenne et communautaire, et à la surveillance de la gestion publique⁶⁶. D'autres, comme Ecopetrol, ont aussi entrepris de soutenir plus directement les autorités locales dans l'acquisition d'instruments techniques nécessaires à une administration à la fois plus efficiente et plus transparente des royalties perçues. Autant de programmes qui se sont renforcés avec le temps grâce à l'appui de la IFC.

En un sens, l'argumentation déployée ici reprend à son compte l'idée de malédiction des ressources, ajustée au contexte colombien. Cependant, ce référentiel n'est explicite dans aucun des cas considérés. Il ne semble le devenir que beaucoup plus récemment, à mesure que les activités minières en viennent à occuper un rôle prépondérant dans l'économie nationale, que les réformes du secteur des hydrocarbures commencent à porter leurs fruits en matière d'investissement, et que le (premier) gouvernement de Juan Manuel Santos (2010-2014) promeut officiellement le développement de « la locomotive minière-énergétique ». Et de fait, entre 2009 et 2011, plusieurs enquêtes journalistiques et travaux académiques portant sur le paradoxe de l'abondance sont publiés⁶⁷. Des organisations issues de la société civile s'impliquent plus directement dans les débats et les projets relatifs au secteur⁶⁸. Enfin, une série de forums sont organisés dans le pays, bien souvent avec le soutien d'organisations internationales comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID).

⁶⁵ Voir les diagnostics réalisés et diffusés via le bulletin *Regalías al día* (notamment le volume 15 datant du 2 décembre 2009), ou encore le document « Propuestas para mejorar la gestión de las regalías en Colombia », élaboré conjointement par le DNP, Ecopetrol et la IFC en mai 2008.

⁶⁶ En 2007, la brésilienne Petrobras-Colombia finançait dans la municipalité de Purificación un projet de formation des organismes communaux sur les dispositions de la loi 743 sur le contrôle citoyen ; BP soutenait à Casanare des programmes de renforcement de la société civile et de promotion de la coexistence pacifique dans les communautés urbaines et rurales ; et en association avec les autorités étatiques, Mineros S.A. développait dans la région du Bajo Cauca (département d'Antioquia) la formation d'équipes de surveillance citoyenne dans les zones environnant la mine qu'elle y exploite, allant même jusqu'à financer la publication des bilans desdits contrôles.

⁶⁷ Mauricio Reina aborde le thème pour City TV en 2009. Cf. www.citytv.com.co/videos/28752/sabe-usted-que-es-la-maldicion-de-los-recursos-naturales-en-2-minutos. Mauricio Gómez produit une chronique pour le journal télévisé *Noticiero CM&* le 26 juillet 2010 sur les royalties dans l'Arauca. Toujours en 2010, Fedesarrollo publie une étude suggérant que la qualité des institutions – notamment fiscales mais aussi de protection des droits de propriété et de développement de la société civile, entre autres – détermine l'impact effectif des royalties sur la croissance des régions productrices : « De meilleures institutions, particulièrement en termes d'Etat de droit, permettent d'inverser la malédiction voire de renforcer l'effet positif de l'exploitation des ressources naturelles. ». G. Perry, M. Olivera, « El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia », *Working Paper*, Fedesarrollo, Vol. 51, mai 2010, p. 20.

⁶⁸ Par exemple, la Fundación Foro Nacional por Colombia devient membre à part entière du Réseau latino-américain sur les industries extractives, recevant dès lors un soutien financier régulier du RWI ; elle publie en 2012 son premier rapport sur la question. Par ailleurs, *Razón pública*, une revue numérique, a également joué un rôle-clé dans sa pleine intégration à l'agenda public colombien (www.razonpublica.com), créant notamment en 2010 la Table du dialogue minier (Mesa de Diálogo Minero), de concert avec la Fundación Avina et l'organisation Gestión Ambiental Estratégica. Voir www.mesadedialogopermanente.org/.

Reste que jusqu'au milieu de la décennie, ce sont les référentiels de la participation et de la lutte contre la corruption qui sont privilégiés par ces différents acteurs, leur travail se limitant essentiellement à l'étude de la rente. Il faut donc relativiser la centralité dont semblent bénéficier depuis lors, dans ce processus d'émergence d'un agenda de transparence dans le secteur minier colombien, tant les critiques de la malédiction des ressources que le mouvement international pro-transparence. Les expériences promues et discutées ici restent malgré tout relativement encadrées – désormais au niveau national et non plus seulement local – et structurées autour de la question des royalties.

CONCLUSIONS

Les modalités d'introduction ou d'émergence de l'agenda de la transparence dans chaque pays de la région conditionnent largement la nature des initiatives mises en œuvre comme des débats qu'elles suscitent. La problématique de la contribution et des impacts du secteur étant historiquement beaucoup plus ancrée au Pérou, une initiative comme l'ITIE – où les sommes que les entreprises versent aux Etats sont connues du public – parvient à bénéficier d'un soutien patronal non négligeable, bien que les acteurs nationaux cherchent à l'adapter à d'autres préoccupations, comme celles relatives à la distribution et à l'usage de la rente. En Colombie, où les débats se sont surtout focalisés sur l'usage de la rente par les autorités locales, l'ITIE a mis beaucoup plus de temps à être acceptée, notamment parce que des questions relatives aux contributions des entreprises, nettement plus taboues dans l'espace public, risquaient d'être soulevées. D'où la primauté des initiatives visant le contrôle citoyen de l'usage des royalties. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 2000, alors que les questionnements sur la contribution des entreprises sont devenus beaucoup plus courants et les conflits sociaux plus médiatisés, que l'ITIE commence vraiment à faire sens pour les acteurs étatiques et patronaux. Par ailleurs, la popularité mondiale dont a bénéficié ce standard avec son adoption par des Etats tels que la Norvège, les Etats-Unis et l'Australie a achevé de convaincre le gouvernement colombien d'y adhérer en 2013.

Cet agenda ne soulève pas moins de nouveaux défis. D'abord, alors que la gestion des rentes minière et pétrolière constituait le point focal quasi exclusif des initiatives pro-transparence en Amérique latine et dans le monde, la situation commence à changer. La réforme du standard ITIE en 2013 identifie en effet de nouvelles variables à prendre en compte dans les rapports officiels, notamment : des informations sur les contenus des contrats passés ; des données sur le poids du secteur dans l'économie ; les montants de l'investissement social des entreprises s'il s'agit d'une obligation légale. A cela s'ajoutent les innovations introduites par des Etats comme la Mongolie ou l'Indonésie, qui communiquent aussi au sujet des paiements environnementaux émanant du secteur, ou encore sur la distribution des rentes à l'échelle infranationale. En Amérique latine, plusieurs organisations issues de la société civile cherchent aussi à introduire ces variables, afin de mieux répondre aux demandes émanant des organisations et des communautés locales. En 2012, la signature d'un dixième principe dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement en Amérique latine et dans les Caraïbes est venue consacrer les droits des citoyens en matière d'information, de participation et de justice environnementales, avec le soutien de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal), qui joue ici le rôle de secrétariat technique. Mais ce processus d'élargissement de l'agenda de la transparence doit faire face à la résistance de certains entrepreneurs et institutions gouvernementales.

Par ailleurs, renforcer l'effectivité et la crédibilité de cet agenda implique que les informations véhiculées par ces initiatives soient utilisées pour nourrir les débats et les processus de concertation dans le secteur, pour développer le contrôle citoyen sur ce dernier et enfin pour alimenter l'orientation des politiques publiques, ce qui est loin d'être acquis. Or l'absence de résultats concrets en l'espèce risque d'alimenter les critiques de ceux qui, depuis différentes sphères sociales, proclament que la transparence est devenue une fin en soi et qu'elle aurait en réalité pour principal effet de marginaliser toute discussion sur les impacts du secteur et la nécessité de mieux les réguler.

Annexe

Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Argentine

Proposition républicaine : Propuesta Republicana (PRO)

Cambiamos (« Changeons »)

Coalition civique : Coalición Cívica

Front pour la victoire : Frente para la Victoria (FPV)

Parti justicialiste : Partido Justicialista

Union civique radicale : Unión Cívica Radical (UCR)

Unis pour une nouvelle alternative : Unidos por una Nueva Alternativa (UNA)

Bolivie

Mouvement démocrate social : Movimiento Demócrata Social (MDS)

Mouvement vers le socialisme : Movimiento al Socialismo (MAS)

Unité nationale : Unidad Nacional

Souveraineté et liberté : Soberanía y Libertad (SOL.bo)

Brésil

Mouvement démocratique brésilien : Movimento Democrático Brasileiro (MDB)

Parti de la reconstruction nationale : Partido da Reconstrução Nacional (PRN)

Parti démocratique travailliste : Partido Democrático Trabalhista (PDT)

Parti de la social-démocratie brésilienne : Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)

Parti des travailleurs : Partido dos Trabalhadores (PT)

Parti du mouvement démocratique brésilien : Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)

Colombie

Centre démocratique : Centro Democrático (CD)

Equipe pour Bogota : Equipo por Bogotá

Parti libéral colombien : Partido Liberal Colombiano

Parti social d'unité nationale : Partido Social de Unidad Nacional

Pôle démocratique alternatif : Polo Democrático Alternativo (PDA)

Guatemala

Front de convergence nationale : El Frente de convergencia nacional (FCN)

Parti patriotique : Partido Patriótico (PP)

Unité nationale de l'espoir : Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)

Liberté démocratique renouvelée : Libertad Democrática Renovada (Lider)

Guyana

Alliance pour l'unité nationale-Alliance pour le changement : A Partnership for National Unity-

Alliance for change (APNU-AFC)

Congrès national du peuple réformé : People's National Congress Reformed (PNCR)

Parti progressiste du peuple : People's Progressive Party (PPP)

Mexique

Mouvement de libération nationale : Movimiento de Liberación Nacional (MLN)

Mouvement de régénération nationale : Movimiento Regeneración Nacional (Morena)

Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)

Parti communiste mexicain : Partido Comunista Mexicano (PCM)

Parti de la révolution démocratique : Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Nicaragua

Front sandiniste de libération nationale : Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)

Paraguay

Association nationale républicaine-Parti colorado : Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC)

Salvador

Alliance républicaine nationaliste : Alianza Republicana Nacionalista (Arena)

Front Farabundo Martí de libération nationale : Front Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN)

Grande alliance pour l'unité nationale : Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANAN)

Uruguay

Front large (FL) : Frente Amplio (FA)

Parti colorado : Partido Colorado (PC)

Parti communiste : Partido Comunista de Uruguay (PCU)

Parti des travailleurs : Partido de los Trabajadores (PT)

Parti indépendant : Partido independiente

Parti national/Parti blanc : Partido Nacional/Partido Blanco

Unité populaire : Unidad Popular

Venezuela

Parti socialiste unifié du Venezuela : Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)

Table de l'unité démocratique : Mesa de la Unidad Democrática (MUD)