

les
études
du Ceri

Centre d'Études
et de Recherches
Internationales

**Amérique latine
L'année politique 2014**

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



SciencesPo.

CERI
CNRS

Amérique latine - L'Année politique 2014 (anciennement *Amérique latine - Political Outlook*) 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 à cette publication sont disponibles sur le site.

Liste des auteurs ayant contribué à cette publication

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

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

Guillaume Fleury, doctorant rattaché au CERI-Sciences Po

Lucas Gómez, professeur de science politique, Universidad Externado de Colombia

Erica Guevara, doctorante rattachée au CERI-Sciences Po, ATER à l'Université Paris-Est Créteil

Damien Larrouqué, doctorant rattaché au CERI-Sciences Po

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

Antoine Maillet, professeur de science politique, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile

Frédéric Massé, directeur du Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) de la Universidad Externado de Colombia

Kevin Parthenay, docteur associé au CERI-Sciences Po et responsable du Pôle stratégie et développement de l'Opalc

David Recondo, chargé de recherche au CERI-Sciences Po

Eduardo Rios, doctorant rattaché au CERI-Sciences Po

Sebastián Urioste, docteur en science politique, Latin American Studies Program, University of Oregon

| Table des matières

Introduction	
2014, l'année brésilienne <i>Olivier Dabène</i>	4
PREMIÈRE PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE DANS L'ACTUALITÉ	8
Les trois crises du Venezuela de Nicolás Maduro <i>Eduardo Rios</i>	9
Réalignements politiques en Amérique centrale ? Les leçons d'un marathon électoral <i>Kevin Parthenay</i>	15
Le second mandat de Michelle Bachelet : le changement, c'est maintenant ? <i>Antoine Maillet</i>	21
Bilan des années Mujica en Uruguay. Un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez <i>Damien Larrouqué</i>	25
La Colombie se prépare au post-conflit <i>Frédéric Massé</i>	29
DEUXIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE FACE À L'HISTOIRE	34
Guatemala : 1944-1954, la mémoire d'une révolution oubliée <i>Erica Guevara</i>	35
Aux sources du coup d'Etat de 1964 en Bolivie <i>Sebastián Urioste</i>	39
Mexique : L'Armée zapatiste de libération nationale, vingt ans après... <i>David Recondo</i>	44
Les vingt ans de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). Le Mexique toujours à l'orée du « premier monde » <i>Olivier Dabène</i>	49
TROISIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE AUX URNES	53
Sept élections et peu de changements <i>Olivier Dabène, Gaspar Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault</i>	54
QUATRIÈME PARTIE. L'AMÉRIQUE LATINE EN PERSPECTIVE	67
Un illusoire consensus ? La densité politique de la Coupe du monde de football en Amérique latine <i>Guillaume Fleury, Lucas Gómez et Frédéric Louault</i>	68
ANNEXE. PARTIS POLITIQUES LATINO-AMÉRICAINS	81
Les Etudes du CERI - n°207-208 - décembre 2014	3

Introduction

2014, l'année brésilienne

Olivier Dabène

Dilma Rousseff pourrait être élue personnalité de l'année 2014 en Amérique latine. La présidente du Brésil a réussi à organiser une Coupe du monde de football exemplaire, apportant un démenti cinglant aux oiseaux de mauvais augure qui ont accaparé les médias pendant des mois. Très impopulaire en début d'année, empêtrée dans un scandale de corruption et handicapée par une récession économique, elle est ensuite parvenue à offrir au Parti des travailleurs (PT) une quatrième victoire consécutive aux élections présidentielles. L'année 2014 n'a pourtant pas été uniquement brésilienne¹. La crise vénézuélienne en début d'année a engagé le pays dans une zone de turbulence et a mis à jour une étonnante faiblesse de la diplomatie régionale.

LA CRISE VÉNÉZUÉLIENNE ET L'UNASUR

L'ampleur des manifestations étudiantes de février 2014 à Caracas a surpris, et la violence de la répression a choqué, donnant des motifs supplémentaires aux opposants pour descendre dans la rue exprimer leur rejet de la révolution bolivarienne. Dans un premier temps, la crise a eu pour effet de tétaniser l'Amérique du Sud. A cet égard, le contraste avec la réaction à la crise de 2002-2003 est saisissant.

Il y a douze ans, la crise ouverte par le coup d'Etat du 11 avril 2002 contre Chávez, poursuivie par la grève pétrolière déclenchée en décembre, avait été unanimement condamnée. Le 15 janvier 2003, profitant de la prise de fonction du président équatorien Lucio Gutiérrez, un mini sommet réunissait le secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), l'ancien président colombien César Gaviria, et les présidents du Brésil (Lula), de la Colombie (Uribe), du Chili (Lagos), de la Bolivie (Sánchez de Lozada) et du Pérou (Toledo). Un « groupe d'appui au secrétaire général de l'OEA » était constitué, composé du Brésil, du Chili, du Mexique, de l'Espagne, du Portugal... et des Etats-Unis, qui avaient pourtant reconnu le coup d'Etat. Cinq ans plus tard, l'Amérique du Sud était entrée dans une autre époque. L'Union des nations sud-américaines (Unasur), dont le traité avait été signé le 23 mai 2008, s'imposait rapidement comme médiateur à l'occasion de la crise bolivienne en septembre de la même année, ou pour dissiper le climat de guerre froide qui régnait dans la région à la suite du bombardement par la Colombie, le 1^{er} mars 2008, d'un camp des Forces armées révolutionnaire de Colombie (FARC) situé en territoire équatorien.

Cette série de succès s'est interrompue en 2014. L'Unasur a mis plus d'un mois à réagir à la crise vénézuélienne. La nouvelle présidente du Chili, Michelle Bachelet, qui avait déjà accueilli à Santiago le sommet extraordinaire de 2008 sur la Bolivie, a réuni un mini sommet le jour de son investiture, le 11 mars 2014. C'est finalement une simple résolution des ministres des Affaires étrangères de l'Unasur qui a mandaté une mission de médiation, composée du Brésil, de l'Equateur et de la Colombie. L'Unasur n'a pu toutefois empêcher l'enlisement des négociations entre le gouvernement et l'opposition, car elle était alors handicapée par un déficit de leadership. Le « moteur » Chávez-Lula n'a pas été remplacé, et le poste de secrétaire général de l'Unasur était vacant au premier semestre.

¹ Voir le dossier consacré au Brésil sur le site de l'Opalc : www.sciencespo.fr/opalc/content/brasil-2014. [Nota bene : toutes les références http qui figurent dans ce volume ont été vérifiées le 5 décembre 2014.]

DES RELATIONS INTERNATIONALES APAISÉES

Au plan international, l'Amérique latine a pourtant enregistré en 2014 de beaux succès.

Le Brésil, tant décrié par des propos alarmistes, a parfaitement réussi l'organisation de sa Coupe du monde de football, même s'il lui faudra du temps pour digérer son humiliation sportive. La prestation des équipes latino-américaines a permis de projeter une image positive du continent. Le Chili battant l'Espagne et le Costa Rica et l'Uruguay éliminant l'Italie resteront des symboles de pays dynamiques et solidaires, face à une Europe du Sud vieillissante. Le parallèle ne doit certes pas être poussé trop loin, mais nous avons tout de même décidé de traiter le sujet sérieusement².

Dans un autre registre, on retiendra l'arbitrage rendu en janvier 2014 par la Cour internationale de Justice de La Haye concernant le différend frontalier entre le Chili et le Pérou. Comme de coutume, l'arrêt de la Cour ne satisfait pleinement aucune des deux parties, mais l'essentiel est ailleurs. Dans les mois qui ont précédé la décision et dans les semaines qui l'ont suivie, les deux pays ont déployé une intense activité diplomatique et politique afin de se conformer au nouveau tracé de la frontière maritime et de tourner définitivement la page. D'autres différends sont en examen à la Cour, notamment entre le Costa Rica et le Nicaragua, la Colombie et le Nicaragua et entre la Bolivie et le Chili. Il est à espérer que les pays concernés sauront faire preuve de la même sagesse le moment venu.

D'une certaine façon, la réélection de Juan Manuel Santos en Colombie est aussi réconfortante. Artisan de la réconciliation avec le Venezuela au lendemain de son entrée en fonction en 2010, il est le garant d'un apaisement durable des relations entre les deux voisins.

Au plan économique, même la dégradation de la situation au Venezuela et en Argentine ne préoccupe guère. Selon le Fonds monétaire international (FMI), les effets de contagion ont toutes les chances de demeurer modestes³, sauf pour l'Uruguay.

UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE MODESTE

La faiblesse chronique du commerce intrarégional protège en effet les pays des effets de contagion. L'Amérique latine est bien plus préoccupée par la diminution des cours des matières premières sur les marchés mondiaux, après la décennie exceptionnelle des années 2000. La croissance en 2014 est restée à un niveau modeste, de l'ordre de 1,2 %, handicapée par le manque de dynamisme du Brésil. Le Mexique, favorisé par la reprise américaine, s'en sort un peu mieux, tandis que d'autres pays se sont montrés plus performants, notamment dans la zone andine (Pérou, Bolivie et Colombie). En Amérique centrale, le Panama se distingue, avec la plus forte croissance du continent.

Le débat sur la façon d'alimenter la croissance économique dans la phase actuelle de fléchissement des prix des matières premières n'est pas tranché. Comme souvent, ce débat oppose les tenants d'une politique de stimulation de la demande à ceux qui prônent des réformes structurelles pour augmenter la productivité.

Les gouvernements ne peuvent plus compter sur la conjonction entre la hausse de l'emploi formel dérivée de la croissance et des politiques redistributives généreuses pour prolonger les progrès sociaux des années 2000. La diminution de la pauvreté a ralenti et les inégalités ne diminuent plus. En l'absence

² Voir la quatrième partie de ce volume : L. Gómez, F. Louault, G. Fleury, « Un illusoire consensus ? La densité politique de la Coupe du monde de football en Amérique latine ».

³ FMI, « Perspectivas Económicas. Las Américas », avril 2014, pp. 33-35 (www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2014/whd/wreo0414s.pdf).

de réformes fiscales significatives⁴, les gouvernements en sont réduits à des palliatifs insuffisants pour calmer les demandes sociales qui s'expriment dans la rue dans de nombreux pays.

Hormis en Argentine et au Venezuela, l'inflation est par ailleurs sous contrôle.

LE MÉCONTENTEMENT SOCIAL

Le Brésil a bien sûr concentré l'attention en 2014. La faible croissance économique n'a pas facilité la tâche de la présidente Rousseff. La perspective des élections et l'organisation de la Coupe du monde ont de surcroît ouvert une fenêtre d'opportunité pour les mouvements sociaux. Le séisme social de juin 2013 n'a toutefois pas connu de répliques. Les manifestations ont été nombreuses mais de faible ampleur, ce qui ne signifie pas que le mécontentement se soit dissipé, tout au contraire. D'après une enquête réalisée par le Pew Research Center⁵ quelques semaines avant les manifestations de 2013, 55 % des Brésiliens n'étaient pas satisfaits de la situation de leur pays. Un an plus tard, cette proportion atteignait 72 %. De même en 2014, ils étaient 67 % à estimer que la situation économique n'était pas bonne, contre 41 % un an auparavant. L'organisation de la Coupe du monde de football était rejetée par 61 % d'entre eux, au motif qu'elle déviait inutilement des ressources publiques susceptibles d'être consacrées à l'amélioration des services publics.

Le même sondage montrait que les préoccupations prioritaires des Brésiliens demeuraient la hausse des prix (85 %), la criminalité (83 %), la santé (83 %) ou encore la corruption (78 %), autant de thèmes pour lesquels l'action de Dilma Rousseff était sévèrement jugée. Les candidats d'opposition n'en ont pas pour autant tiré profit, tant il était difficile par exemple de soutenir les opposants à la Coupe et de se ranger derrière leur slogan « *Não vai ter copa* » (« La Coupe du monde n'aura pas lieu »). Malgré tout, la Coupe du monde a servi d'accélérateur du mécontentement et de miroir grossissant pour les manifestations.

Ailleurs dans le continent, et pour divers motifs, les manifestations ont été nombreuses.

En Colombie, le monde rural a exprimé ses préoccupations quant à l'augmentation des exportations nord-américaines. Au-delà de la « crise de l'agro », les syndicats ont dénoncé le non-respect du Plan d'action dans le domaine du travail, signé en 2011 pour débloquer la ratification par le Congrès américain du Traité de libre-échange. Des trente-sept mesures destinées à améliorer la situation des travailleurs et à faire respecter leurs droits, plusieurs n'ont pas été appliquées et les autres ne le sont que partiellement⁶. La violence exercée à l'encontre des syndicalistes et l'impunité des coupables sont encore monnaie courante.

Au Chili, les étudiants ne baissent pas la garde et rappellent la nouvelle présidente à ses engagements de campagne : une éducation supérieure gratuite et de qualité. Au Pérou, ce sont les travailleurs impliqués dans des activités d'extraction minière illégale qui ont violemment réclamé des délais pour régulariser leur situation. Les professionnels de la santé ont aussi eu recours à la grève pour défendre leur niveau de rémunération, tandis que les populations indigènes continuaient de protester contre la pollution générée par les projets pétroliers sur leur territoire. Au plus bas dans les sondages, le président Ollanta Humala n'était pas enclin à se montrer trop ferme.

⁴ World Bank, « Social gains in the balance. A fiscal policy challenge for Latin America & the Caribbean », février 2014 (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17198>).

⁵ Pew Research Center, « Brazil discontent ahead of world cup. President Rousseff gets poor marks on key issues », juin 2014 (www.pewglobal.org/2014/06/03/brazilian-discontent-ahead-of-world-cup/).

⁶ CTC-CUT, « Tres años de incumplimiento del Plan de Acción Laboral Obama-Santos », avril 2014 (<http://cut.org.co/informe-sobre-los-tres-primeros-anos-de-implementacion-del-plan-de-accion-laboral-pal/>).

Le Mexique constitue un cas à part. Ce pays a aussi connu son lot de mobilisations sociales, notamment contre la réforme du secteur de l'énergie lancée par le président Enrique Peña Nieto en 2013. Certains Etats du Mexique comme le Guerrero, le Sinaloa, le Chihuahua et le Morelos sont de surcroît plongés dans une situation de violence inquiétante. Dans le Michoacán, la constitution de groupes d'autodéfense, sur le modèle des groupes paramilitaires d'extrême droite colombiens des années 1990 (Autodéfenses unies de Colombie), a provoqué une hausse sensible de la violence. La signature en janvier 2014 d'un « accord pour l'appui fédéral à la sécurité de Michoacán » n'a guère fait évoluer la situation. Dans le Guerrero, un groupe de quarante-trois étudiants disparaissaient le 26 septembre, après avoir été l'objet d'une attaque par des policiers et des délinquants, provoquant stupeur et indignation. Après la « guerre » contre les cartels de la drogue menée et largement perdue par le président Fox dans les années 2006-2012, le Mexique de Peña Nieto se trouve confronté à la même impuissance.

UNE ANNÉE ÉLECTORALE CHARGÉE

L'Amérique latine a connu une année électorale chargée, avec sept élections présidentielles. Comme les années précédentes, les élections se sont dans l'ensemble déroulées dans de très bonnes conditions, nonobstant quelques incidents qui témoignent des suspicions persistantes qui entachent la qualité de la démocratie.

Ainsi a-t-on vu l'ancien président Uribe dénoncer une fraude lors des élections législatives du 9 mars 2014 en Colombie. Selon ses dires, son nouveau parti, le Centre démocratique, se serait vu déposséder de quelque 250 000 voix, mais aucune preuve tangible n'a été apportée.

Au Salvador, le parti de droite Alliance républicaine nationaliste (Arena) a aussi accusé le gouvernement de gauche du Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) d'avoir orchestré une fraude. Salvador Sánchez Cerén (FMLN) ne l'a emporté qu'avec 6 634 voix d'écart, ce qui peut évidemment susciter quelques doutes. Même dans le très démocratique Costa Rica, les élections ont été le théâtre d'un curieux spectacle entre les deux tours de la présidentielle : le candidat du Parti de libération nationale (PLN) de la présidente sortante Laura Chinchilla s'est retiré du second tour, alors même que la Constitution ne le permet pas. Le candidat de gauche, Luis Guillermo Solís, a vu la portée de sa victoire amoindrie.

Au Brésil, c'est le décès accidentel d'un candidat, Eduardo Campos, qui a un temps rebattu les cartes. La présidente sortante l'a tout de même emporté. La victoire de Dilma Rousseff est historique : le PT remporte sa quatrième élection consécutive, ce qui n'était jamais arrivé.

L'Année politique de l'Amérique latine 2014 a choisi de revenir dans sa première partie sur une région, l'Amérique centrale, qui a connu une séquence électorale intense. Elle se penche aussi sur quatre pays à l'actualité chargée : la Colombie et les négociations de paix, la crise au Venezuela, les cent premiers jours de Bachelet au Chili et les audacieuses réformes de Pepe Mujica en Uruguay. Dans sa partie historique, ce volume analyse les commémorations de deux coups d'Etat beaucoup moins commentés que le coup d'Etat brésilien de 1964 : celui de 1954 au Guatemala et celui de 1964 en Bolivie. Il revient aussi sur le vingtième anniversaire de deux événements qui concernent le Mexique : la révolte zapatiste et l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna). La troisième partie est consacrée aux élections qui offre un panorama transversal et analytique de l'année électorale. Enfin, dans sa dernière partie, *L'Année politique 2014* prend du recul par rapport à la Coupe du monde et réfléchit à la « densification politique » du football.

Première partie

L'Amérique latine dans l'actualité

Les trois crises du Venezuela de Nicolás Maduro

Eduardo Ríos

Lors de son dernier discours prononcé le 8 décembre 2012, avant de partir se faire soigner à Cuba, Hugo Chávez avait nommé comme successeur son ministre des Affaires étrangères, Nicolás Maduro. Sa mort le 8 mars 2013 à Caracas a activé une clause constitutionnelle permettant qu'une nouvelle élection soit tenue. Le 12 avril 2013, Maduro l'a emporté d'une courte tête (50,6 % des voix) contre Henrique Capriles. Si cette victoire étriquée l'a affaibli politiquement, les élections locales du 8 décembre 2013 l'ont quelque peu conforté. Passé le cap de cette épreuve électorale, et un an après le décès du leader historique de la révolution bolivarienne, Maduro a vu ses capacités à gouverner mises à l'épreuve en 2014 par une triple crise économique, sociale et politique. Le coût social de la détérioration de la conjoncture économique a provoqué des manifestations qui ont pris de court le président et ses adversaires (dans son propre camp et dans l'opposition). Le premier a tenté de prendre des mesures d'ajustement de l'économie tandis que ses opposants en ont profité pour tenter de modifier les rapports de force en leur faveur et d'infléchir les politiques économiques.

LA CRISE ÉCONOMIQUE ET LA CAMPAGNE DE LA DERNIÈRE CHANCE

La crise économique de la première année de gouvernement de Nicolás Maduro peut être résumée par trois variables : une diminution des réserves internationales en dollars, une augmentation soutenue de l'inflation et une dévaluation conséquente.

Depuis 2008, le pays a vu l'érosion continue de ses réserves en dollars (Graphique 1)¹. Cette diminution des fonds de l'Etat vénézuélien en devises étrangères a obligé le gouvernement à s'endetter auprès des marchés financiers à des taux très élevés (autour de 13 % pour les obligations sur cinq ans)² et auprès de l'Etat chinois à travers des contrats payables en pétrole (réduisant de fait les liquidités en dollars que perçoit l'Etat). Afin de comprendre comment cette crise de liquidité affecte l'économie réelle, il faut rappeler que l'Etat mobilise ces devises, tirées à 95 % de l'exploitation pétrolière, pour honorer ses dettes³ et pour financer les importations du pays, car depuis 2003, le Venezuela pratique un contrôle de changes et un taux de change fixe. Une réduction des liquidités en dollars limite donc la quantité de produits qui peuvent être importés.

Le gouvernement fait donc face à un problème de liquidités en devises, aggravé en partie par le passif de l'Etat et en partie par un passif « indirect » estimé à treize milliards de dollars, qui correspond au retard de paiement des sommes dûes aux compagnies importatrices, tributaires de la bureaucratie locale pour

¹ En 2008, le gouvernement a modifié la valeur nominale de sa monnaie, le bolivar, et adopté le bolivar fuerte (au taux de 1 000 bolivars pour 1 bolivar fuerte). C'est pour cette raison que nous prenons cette date comme référence.

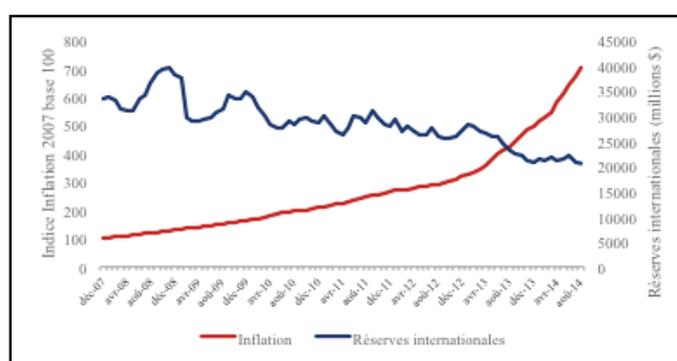
² Bonos Venezolanos, Cotización al día : www.bonosvenezolanos.net/bonos/historicos.

³ L'Etat vénézuélien a des programmes de vente de pétrole aux pays des Caraïbes à des prix subventionnés. La crise de devises a contraint l'Etat à réduire ses envois de pétrole à Cuba de 30 % et aux autres pays de 15 %. A. R. Jiménez, « Pdvsa recortó exportaciones hacia Cuba y Petrocaribe », *El Nacional*, 27 février 2014 (www.el-nacional.com/economia/Pdvsa-recorto-exportaciones-Cuba-Petrocaribe_0_363563835.html).

se voir allouer des devises leur permettant de financer leurs achats⁴. Ce phénomène est aggravé par la chute du prix du pétrole enclenchée au second semestre⁵.

Par ailleurs, on constate une augmentation de l'inflation de l'ordre de 62 % cette année⁶, ainsi qu'une accélération de l'augmentation des prix en moyenne depuis 2007 : alors que les prix ont été multipliés par 2,91 entre janvier 2008 et août 2012, ils l'ont été par 2,4 entre août 2012 et août 2014 (Graphique 1). Cette inflation résulte du haut niveau d'endettement de l'entreprise pétrolière nationale Petróleos de Venezuela SA (PDVSA) auprès de la Banque centrale, qui l'a compensé en créant de la monnaie inorganique (« la planche à billets »). Le gouvernement doit donc également faire face à une inflation importante alimentée par les politiques distributives qu'il a mises en œuvre pour financer la dernière campagne de Chávez et la première de Nicolás Maduro⁷.

Graphique 1
Inflation base 100 en 2007 et réserves internationales en millions de dollars 2007-2014



Source : BCV

L'augmentation des liquidités et l'impossibilité d'accéder légalement aux devises étrangères depuis 2010⁸ ont poussé le dollar parallèle à la hausse, ce qui constitue une dévaluation de fait (Graphique 2). Entre 2003 et 2014, le Venezuela a connu entre deux et quatre taux de change simultanément. Jusqu'en 2010, le taux de change officiel était à 2,15 Bs/\$ et le taux dit « *permuta* » (le précurseur légal du taux du marché noir) accessible à la bourse de Caracas à 4,5 Bs/\$. En 2010, le gouvernement a emprisonné des présidents de compagnies de change⁹, interdisant de fait le dollar *permuta*, et a instauré un double taux de change, l'un à 2,6 et l'autre à 4,3 Bs/\$. Ils ont été unifiés en janvier 2011 à 4,30 Bs/\$. Pendant cette période, le taux de change du dollar parallèle a augmenté de 5,3 à 9 Bs/\$. Entre janvier 2008 et août 2012, il était deux fois supérieur au taux légal. Suite à la politique monétaire expansionniste de l'été 2012, le spread (différence entre le taux parallèle et le taux légal) s'est envolé,

⁴ R. Deniz, « A 13 millardos llega deuda en dólares con empresas privadas », *El Universal*, 31 janvier 2014 (www.eluniversal.com/economia/140131/a-13-millardos-llega-deuda-en-dolares-con-empresas-privadas).

⁵ J. P. Rathbone, A. Schipani, V. Rodrigues, « Oil price fall triggers fears of Venezuela default », *Financial Times*, 16 octobre 2014 (www.ft.com/intl/cms/s/0/b7a2ee04-5478-11e4-84c6-00144feab7de.html#axzz3LOLeeBXI).

⁶ Certains économistes prévoient qu'elle puisse atteindre les 70 % en décembre.

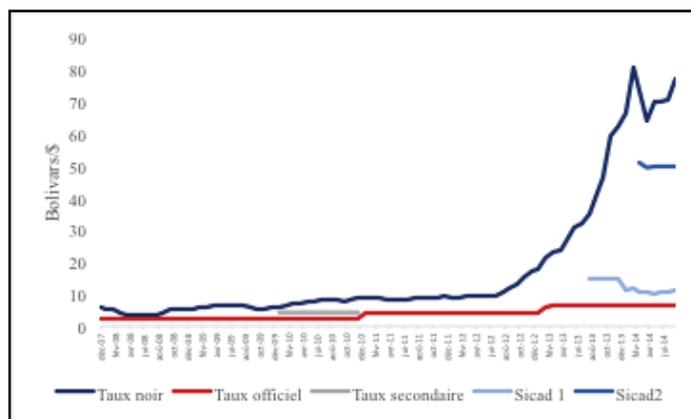
⁷ La politique de financement des compagnies de l'Etat avec la « planche à billets » permet à celles-ci de participer à l'effort de financement des campagnes électorales. Depuis 2008, PDVSA intervient également sur le marché alimentaire à travers Petróleo de Venezuela Alimentos (PDVAL) en vendant des aliments à prix subventionnés. Ces transferts de liquidité en bolívares de la Banque centrale à l'entreprise pétrolière permettent à cette dernière d'importer des aliments et des produits électroménagers sans passer par la Banque centrale. Cette stratégie de la planche à billets permet notamment le financement de la campagne électorale, mais elle favorise par ailleurs l'inflation. Pour le financement - en dollars - de l'augmentation de la production pétrolière, PDVSA s'est endettée auprès des compagnies pétrolières internationales.

⁸ « Se reducen al mínimo las operaciones de las casas de bolsa », *El Universal*, 12 mai 2010 (www.eluniversal.com/2010/05/12/eco_art_se-reducen-al-minimo_1896179).

⁹ Ils ont été libérés dans le courant de l'année 2014 sans qu'aucune des accusations ne soit retenue.

passant d'un facteur 10 à 13 pour la seule année 2014. Cette augmentation du taux parallèle a obligé le gouvernement à dévaluer le taux officiel à 6,3 Bs/\$ en février 2013. Cette dévaluation s'est montrée insuffisante et le gouvernement a créé un système de vente de dollars par mise aux enchères qui a commencé – officieusement¹⁰ – à 15 Bs/\$ pour osciller autour de 11 Bs/\$ à partir de décembre 2013. Ce deuxième taux n'a pas non plus réussi à contenir l'augmentation du taux parallèle, forçant le gouvernement à introduire un troisième taux à 50 Bs/\$ (dit Sicad 2¹¹) en mars 2014, fixé par un marché des changes libre mais qui n'est que très peu utilisé par manque de liquidités en devises étrangères.

Graphique 2
Taux de change au Venezuela 2007-2014



Sources : BCV et Dollar Paralelo

La situation économique est donc caractérisée par une carence en devises entraînant une réduction des importations et une aggravation de la pénurie des produits de base ; par une inflation galopante qui rogne le pouvoir d'achat ; ainsi que par une dévaluation qui érode les salaires dans un pays où 60 % des produits consommés sont importés. Cette crise économique provoquée par les politiques publiques mises en œuvre afin de remporter les élections de 2012 est devenue un problème politique central. Une solution pourrait se trouver dans la réduction des subventions en dollars (pour la consommation d'essence et l'importation d'aliments de consommation quotidienne entre autres). Une action dans cette direction pourrait augmenter les flux en devises et donner des marges de manœuvre au gouvernement. Mais les conséquences politiques attendues – qui seraient provoquées par une aggravation de la situation sociale – ont acculé le gouvernement à l'inaction économique pendant les trois premiers trimestres de 2014. Cette temporisation s'illustre par exemple dans la succession d'annonces relatives à l'augmentation du prix de l'essence qui n'ont jamais été suivies d'effet durant le premier semestre 2014.

Bien que le gouvernement n'ait pas publié les données sur l'évolution de l'économie, des sources de la Banque centrale confirment une chute de 5 % du PIB au premier semestre, une inflation annualisée de 62,3 % au mois d'août 2014 et une pénurie de 35 % des produits¹². Cette situation économique critique a provoqué une dégradation du niveau de vie et une montée des protestations.

¹⁰ Il s'agissait du système Sicad 1 de vente de dollars aux enchères, dans lequel des devises étaient attribuées à qui proposait la quantité la plus proche du chiffre fixé au préalable par le gouvernement. Dans un premier temps, les résultats de ces enchères ont été tenus secrets.

¹¹ Un marché soumis à l'offre et à la demande de dollars, qui n'a jamais été suffisamment financé et n'a de valeur qu'indicative. Ce taux peut être utilisé légalement par l'Etat (et surtout par PDVSA) pour faire des joint-ventures et demander des prêts à un taux plus favorable.

¹² A. Figueroa, « Primer semestre se fue sin conocerse cifras oficiales de la economía », *El Mundo*, 2 septembre 2014 (www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/primer-semestre-se-fue-sin-conocerse-cifras-oficia.aspx).

LES CONSÉQUENCES SOCIALES D'UNE ÉCONOMIE SOUS CONTRÔLE POLITIQUE

La crise sociale a été marquée – du moins médiatiquement – par une série de manifestations au premier trimestre 2014, durement réprimées par le gouvernement (42 morts, 3 000 détentions et 200 incarcérations¹³, dont celle d'un leader politique national, etc.). Deux indices permettent de donner un aperçu du contexte. Si l'on s'intéresse au taux de pauvreté au Venezuela entre 2011 et 2013 (Tableau 1), on constate qu'il présente une variation saisonnière. Son évolution se mesure donc par comparaison des taux semestriels d'une année sur l'autre. Le taux de pauvreté qui avait chuté de cinq points entre le premier semestre 2011 et le second semestre 2012 (pendant la campagne présidentielle) est remonté de six points au second semestre 2013 pour retrouver son niveau de 2011. Ainsi, alors que la situation économique laissait présager une augmentation conséquente du taux de pauvreté, l'on observe une stabilisation au niveau de 2011.

Tableau 1
Taux de pauvreté 2011-2013 (%)

	2011		2012		2013	
	1 ^{er} sem.	2 ^e sem.	1 ^{er} sem.	2 ^e sem.	1 ^{er} sem.	2 ^e sem.
Taux de pauvreté	27,4	26,5	27,2	21,2	29,4	27,3
dont extrême pauvreté	7,3	7	7,7	6	11,8	8,8

Source : INE

Cette évolution tient au fait que le gouvernement Maduro a poursuivi une politique monétaire agressive et a élaboré en 2014 un budget réel supérieur à celui de 2013 (hors inflation). Le président en fonction a donc choisi d'assurer la continuité des plans sociaux généreux mis en œuvre par Chávez. Malgré cela, il a dû faire face aux manifestations du premier trimestre 2014. Selon l'observatoire vénézuélien de la conflictivité, leur nombre a augmenté de 278 % (6 000 au total) par rapport à 2013, qui avait été une année record¹⁴. Elles ont regroupé les catégories sociales aux revenus moyens (un ensemble très hétéroclite), très touchées par l'inflation, la dévaluation et les pénuries. Le gouvernement Maduro a poursuivi sa politique d'aide aux secteurs populaires, financée par de la monnaie inorganique, mais cela a généré une forte inflation. Maduro a tenté « d'acheter la paix sociale » au prix de l'aggravation de la situation économique. Sa stratégie a consisté à asseoir son pouvoir politique avant de lancer des réformes d'assainissement de l'économie.

LA SURVIE POLITIQUE (IMPROBABLE) DE NICOLÁS MADURO

En février 2014, alors que la situation économique se dégradait ostensiblement et que les manifestations étudiantes commençaient à se multiplier, ni le président Maduro (et les hommes forts du chavisme) ni les responsables politiques d'opposition ne sont parvenus à imposer un agenda politique clair. Regroupée derrière la Table de l'unité démocratique (MUD), l'opposition s'est lancée dans un débat « sur les stratégies » qui a opposé Leopoldo López, fondateur et président du parti La Volonté du peuple (VP), à

¹³ Gobierno Bolivariano de Venezuela, « Protestas han dejado 42 muertos, 873 lesionados y 224 privados de libertad (+Gráficos) », 26 mai 2014 (http://noticiasmk.com/index.php?option=com_content&view=article&id=26903:protestas-han-dejado-42-muertos-873-lesionados-y-224-privados-de-libertad-graficos&catid=84&Itemid=639).

¹⁴ El Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, « Conflictividad social en Venezuela en el primer semestre de 2014 », 17 juillet 2014 (www.observatoriodeconflictos.org.ve/category/tendencias-de-la-conflictividad).

Henrique Capriles, membre fondateur du parti Justice d'abord et gouverneur du deuxième Etat le plus peuplé du pays. Il a scindé la coalition d'opposition en deux groupes distincts, l'un proposant une stratégie « de rue » et appelant de ses vœux la convocation d'une assemblée constituante, l'autre souhaitant reconstruire la MUD et la préparer au mieux pour gagner les élections législatives de décembre 2015. Cette vive discussion a poussé le président de la MUD, Ramón Guillermo Aveledo, à démissionner le 30 juillet 2014. Par ailleurs, elle a conduit à une réorganisation de la MUD¹⁵ et à la rédaction d'une ébauche d'accord électoral pour les élections législatives. Le nouveau secrétaire général de la MUD, Jesus Chuo Torrealba symbolise le compromis atteint à l'issue de ce débat. Il s'est fait connaître par son émission « Radar des Barrios », en référence aux bidonvilles et quartiers populaires, qu'il anime sur Radio Caracas depuis 2005, et il a toujours affiché une distance politique avec le VP. Ainsi se dessinent les différents pôles de ce débat : d'un côté, ceux qui ont investi dans des stratégies de consolidation institutionnelle et de construction de partis politiques souhaitent suivre une voie censée les favoriser. De l'autre, les groupes minoritaires, fort d'un électorat mobilisé et convaincu, ont demandé et obtenu de pouvoir prendre des décisions d'orientation politique. Tout occupé à ce débat interne, la MUD n'est pas parvenue à s'imposer comme une force de contre-proposition claire face à Maduro. Une fois les manifestations calmées et Leopoldo López incarcéré, Maduro s'est retrouvé sans adversaire clairement identifié. Sa stratégie politique s'est inscrite dans la continuité de celle de Chávez : un discours radical opposant « la révolution » à une bourgeoisie à abattre. Mais la faiblesse de l'opposition ainsi que les négociations engagées avec les hommes d'affaires ont décrédibilisé cette stratégie. Couplée à la situation politique, cette transformation des rapports de force a affecté la popularité de Maduro. En août 2014, les enquêtes d'opinion montraient qu'il était considéré comme le grand responsable de la crise économique, sans pour autant que l'opposition soit considérée comme une alternative préférable.

Bien que conscient de la gravité de la situation économique, le gouvernement s'est également embourbé dans des discussions sur « l'orientation économique » à donner au pays. Sous les apparences d'un débat entre les « modérés » favorables à une ouverture économique (représentés par le ministre de l'Energie Rafael Ramírez et le président de la Banque centrale Nelson Merentes) et les radicaux qui s'y opposaient (notamment le ministre de la Planification Jorge Giordani) se jouait surtout un affrontement pour l'accès aux positions de pouvoir économique de l'Etat. Il a coûté son poste à Giordani, qui s'est retiré en écrivant une longue lettre critiquant l'orientation « libérale » souhaitée par Maduro¹⁶. Il dénonçait aussi la corruption du gouvernement et les politiques erratiques de « l'équipe économique ». La gestion de Nicolás Maduro a aussi fait l'objet de vives critiques de la part des syndicats métallurgistes de l'Est du pays. Face à cette montée de la contestation interne, Maduro a opéré une redistribution des postes de pouvoir au sein de l'appareil politique d'Etat en trois temps. Tout d'abord, déterminé à écarter les « radicaux » des positions de pouvoir économique, il a poussé Giordani à la démission le 18 juin 2014, en nommant Ricardo Menendez comme ministre de tutelle de la Planification. Dans un deuxième temps, il s'est servi du troisième congrès du parti socialiste organisé le 31 juillet 2014 pour renégocier la place des différentes formations politiques se réclamant de la mouvance chaviste au sein des positions d'Etat. Le 3 septembre 2014, il a annoncé le limogeage de Ramírez en tant que président de PDVSA (remplacé par l'ancien vice-président de l'exploration et de la production de l'entreprise, Eulogio del Pino) et ministre de l'Energie (remplacé par le frère de Hugo Chávez, Asdrúbal) et l'a nommé à la tête du ministère des Affaires étrangères. Ces remaniements ont fait suite au débat qui a agité le gouvernement après la victoire aux municipales : ses membres les plus engagés idéologiquement, qui sont un rouage essentiel des organisations « populaires » et de la machine électorale, exigent des postes ministériels, alors que les cadres politiques de la révolution veulent verrouiller le système et mener des politiques susceptibles de remettre l'économie sur les rails, au risque de concéder quelques entorses au dogme.

¹⁵ Avant, les décisions de la MUD étaient prises par les cinq principaux partis. Elles devraient désormais intégrer d'autres groupes.

¹⁶ J. Giordani, « Testimonio y responsabilidad ante la historia », *Aporrea*, 18 juin 2014 (www.aporrea.org/ideologia/a190011.html).

Finalement, cette cacophonie gouvernementale a largement sapé le capital politique des dirigeants, ce qui explique l'échec des deux dialogues engagés d'une part entre le gouvernement et les hommes d'affaires le 27 février 2014, et d'autre part entre le gouvernement et l'opposition le 12 avril. Les représentants de l'opposition ne parlaient pas d'une seule voix et Maduro ne pouvait rien céder puisqu'il ne disposait pas des moyens pour le faire. Pour les mêmes raisons, les réformes économiques ont été repoussées, dans l'attente d'un président qui dispose de l'autorité et du charisme pour les imposer. En novembre 2014, une série de vingt-huit lois relatives à l'économie ont été approuvées par décret présidentiel. Les plus concrètes concernaient la hausse des taxes sur les produits de luxe et les cigarettes, des mesures permettant de récolter rapidement des fonds pour financer le budget. Les autres lois relevaient davantage de l'effet d'annonce.

CONCLUSION

Le Venezuela traverse l'une des périodes les plus difficiles de son histoire économique récente, marquée par des pénuries généralisées, une inflation qui pourrait atteindre les 70 % et une dévaluation qui a divisé la valeur du bolivar par dix. Dans cet environnement difficile, son PIB a reculé de cinq points au premier semestre 2014. La dégradation de la situation économique s'est traduite dans un premier temps par une baisse des salaires intermédiaires, faisant le lit de protestations de grande ampleur. Aucune amélioration n'étant attendue à court terme, une recrudescence de la contestation est à craindre. Les grèves de travailleurs métallurgistes et les protestations d'une faction de mécontents au sein de la mouvance chaviste laissent présager des mobilisations susceptibles de s'étendre à la population dans son ensemble. L'augmentation nécessaire du prix subventionné de l'essence (moins d'un centime de dollar par litre) et le relèvement des prix contrôlés des aliments vendus à perte par le gouvernement et certaines grandes entreprises devraient directement affecter le pouvoir d'achat des secteurs populaires.

Pendant sa première année au gouvernement, Nicolás Maduro n'a pas réussi à disposer du capital politique suffisant pour rectifier le tir et pallier les conséquences de la politique économique qui lui a permis de parvenir au pouvoir. Son inaction a conduit à une aggravation de la situation économique et place le gouvernement dans une situation délicate pour préparer les élections législatives de 2015.

Réalignements politiques en Amérique centrale ?

Les leçons d'un marathon électoral

Kevin Parthenay

L'actualité politique en Amérique centrale est riche. Au-delà des procès, des scandales politiques et des migrations d'enfants mineurs vers les Etats-Unis¹ qui ont tenu récemment les médias en haleine, l'échiquier politique centraméricain a connu des changements substantiels. Entre 2011 et mai 2014, tous les Etats de la région ont organisé un scrutin présidentiel. L'observation du déroulement de ces élections permet de dresser un bilan politique de l'Amérique centrale qui vit aujourd'hui une période charnière. Avant de présenter la nature de ces changements, nous proposons une brève description du contexte politique dans lequel le cycle électoral s'est inscrit.

DES VAGUES D'INSTABILITÉ

Le cycle électoral s'est déroulé dans un contexte d'instabilité politique forte. Les Etats centraméricains font aujourd'hui face à une triple perte de contrôle : territoriale, juridique et démocratique. Les conflits frontaliers sont omniprésents tout comme les phénomènes d'insécurité territorialisée (exactions des *maras*, gangs criminels ultra-violents) et de criminalité organisée transnationale. La corruption est en hausse, générant un climat délétère². L'instabilité gouvernementale s'impose également comme une donnée fondamentale de la vie politique centraméricaine³. Dans ce contexte, la persistance de fortes inégalités sociales marque un état de dégradation de la démocratie dans la région. Ainsi, la méfiance à l'égard des acteurs politiques, et plus globalement de « la » politique, est aujourd'hui à son paroxysme.

Le contexte économique de la région a également eu une incidence sur ce cycle électoral. De fait, depuis le début des années 2000, de nombreux accords de libre-échange (bilatéraux ou régionaux) ont été signés dans le but de promouvoir l'insertion économique internationale. Cette ouverture à marche rapide (Accord de libre-échange Amérique centrale-Etats-Unis en 2003 ; Accord d'association Amérique centrale-Union européenne en 2012), couplée à l'essor des inégalités sociales et à un malaise démocratique⁴ croissant, a créé une attente de changement parmi les citoyens. De plus, la crise économique et financière globale de 2008 a provoqué un ralentissement de la croissance et révélé la vulnérabilité centraméricaine aux aléas de la conjoncture économique internationale⁵. Tous les Etats de la région, sans exception, ont fait face à la nécessité de réformer

¹ R. Valls, « Migración de menores : la generación perdida de Centroamérica », *El País*, 4 juillet 2014 (http://internacional.elpais.com/internacional/2014/07/04/actualidad/1404497589_067179.html).

² Trois anciens chefs d'Etat ont notamment été condamnés par la justice : Francisco Flores (Salvador, 1999-2004), Alfonso Portillo (Guatemala, 2000-2004), Efraín Ríos Montt (Guatemala, 1982-1983). Le quotidien espagnol *El País* a récemment qualifié l'Amérique centrale de « fabrique de présidents suspects » : treize des cent trente-deux présidents de la période 1990-2010 ont été suspectés de corruption. J. Méléndez, « Centroamérica, una fábrica de presidentes bajo sospecha », *El País*, 14 mai 2014 (http://internacional.elpais.com/internacional/2014/05/14/actualidad/1400026568_635010.html).

³ En observant les derniers gouvernements des cinq Etats de la région, on comptabilise cent vingt-deux changements de ministres, dont un tiers a eu lieu au cours des deux premières années de mandat du président.

⁴ K. Parthenay, « Les élections centraméricaine : la révélation d'un malaise », *Le Monde*, 7 février 2014.

⁵ K. Parthenay, « A Latin American regional dynamic oblivious of periods of crisis: A Central American experience », in S. Saurugger, F. Terpan (dir.), *Regional Integration in times of crisis*, à paraître.

leurs politiques fiscales, monétaires et commerciales⁶. Par conséquent, l'offre et la demande de changement se sont renforcées mutuellement.

C'est dans ce contexte politique et économique troublé que se sont déroulées les différentes élections présidentielles des pays de la région (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Salvador, Costa Rica et Panama), entre le 11 septembre 2011 et le 4 mai 2014. Nous récapitulons ce cycle électoral dans le tableau ci-dessous.

Tableau 1
Cycle électoral centraméricain 2011-2014

Pays	Date de l'élection (1 ^{er} tour)	Date de l'élection (2 ^e tour)	Vote	Participation à l'élection précédente	Participation (1 ^{er} tour)	Participation (2 ^e tour)
Guatemala	11 septembre 2011	7 novembre 2011	Obligatoire	69,4 %	68,8 %	
Nicaragua	6 novembre 2011	-	Non-obligatoire	48 %	68,4 %	60,7 %
Honduras	24 novembre 2013	-	Non-obligatoire	61,3 %	61,1 %	-
Salvador	2 février 2014	9 mars 2014	Non-obligatoire	67 %	79 %	-
Costa Rica	2 février 2014	6 avril 2014	Non-obligatoire	74 %	76,7 %	-
Panama	4 mai 2014	-	Non-obligatoire	62,9 %	55,3 %	60,8 %

* Le vote sera obligatoire pour la prochaine élection présidentielle de 2015.

Dans un climat de méfiance généralisée à l'égard du politique (seuls 23 % des Centraméricains déclarent être intéressés par la politique), la participation électorale est devenue un enjeu de premier plan⁷. Toutefois, la mobilisation des citoyens a été relativement élevée (Tableau 1). Ces données tendent à valider l'hypothèse selon laquelle les attentes et les espérances de changement ont été plus fortes que la résignation à l'égard du système politique. En dépit de critiques renforcées, les Centraméricains continuent à croire en la démocratie électorale.

Deux dimensions permettent d'appréhender le changement politique en cours : la compétition politique (partis politiques) et les leaders politiques (élite). Il s'agit ici d'interroger l'idée d'un réaligement politique en Amérique centrale.

LA FIN DU BIPARTISME

Dans chaque Etat, les élections ont confirmé deux tendances générales : l'ouverture des échiquiers politiques nationaux et l'implosion du bipartisme. En termes d'ouverture du spectre politique, seul le Guatemala fait office d'exception avec une réduction du nombre de candidats à la présidence (de quatorze à dix candidats). Toutefois, dans ce pays, « l'univers partisan est caractérisé par une absence fondamentale de continuité⁸ ». On observe plus généralement une augmentation nette du nombre de candidats à la présidence pour l'ensemble des Etats de la région.

⁶ CEPAL, « Enfrentando la crisis. Istmo centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009 », LC/MEX/L.904, 14 avril 2009 ; CEPAL, « La reacción de los Gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009 », LC/L.3025/Rev.1, juin 2009 (www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/36240/P36240.xml&xml=/tpl-i/p9f.xml&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xml).

⁷ Programa Estado de la Nación, *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación, 2011 (www.estadonacion.or.cr/estado-de-la-region/region-informe-actual2011).

⁸ S. Omar, « Party non-systems: A conceptual Innovation », *Party Politics*, vol. 15, n° 4, 2009, pp. 487-520.

Tableau 2
Evolution de l'offre électorale en Amérique centrale : nombre de candidats à la présidence

	2006-2009	2011-2014
Costa Rica	7	13
Guatemala	14	10
Honduras	5	8
Nicaragua	5	5
Panama	3	4 (+ 3 candidats indépendants)
Salvador	2	5

Au Honduras, l'arrivée en deuxième position du parti de centre gauche Liberté et refondation (LIBRE) a mis fin à cent ans de bipartisme dans un contexte post-électoral tendu, Xiomara Castro, candidate du parti et épouse de l'ancien président Manuel Zelaya destitué en 2009, ayant refusé d'accepter sa défaite plusieurs semaines durant.

Au Costa Rica, le candidat du Parti action citoyenne (PAC), Luis Guillermo Solís, a créé une rupture après deux mandats successifs du Parti libération nationale (PLN, centre) et mis un terme à l'alternance traditionnelle PLN/Parti unité sociale chrétienne (PUSC). Cette ouverture de l'échiquier politique était déjà en marche depuis 2002, année où la libéralisation des secteurs de l'électricité et des télécommunications (Combo ICE) et la signature d'un traité de libre-échange avec les Etats-Unis (Accord de libre-échange d'Amérique centrale) furent annoncées. Capitalisant sur ces épisodes contestataires, le PAC est parvenu à s'imposer comme la deuxième force politique du pays et à incarner l'opposition au néolibéralisme. Après 2002, il est arrivé en deuxième position à chaque élection présidentielle. La recomposition du spectre politique s'explique également par la reconfiguration de la droite dans un pays qui connaît la plus faible polarisation idéologique de la région. Le PUSC s'est progressivement délité au profit d'une droite plus libérale et radicale incarnée par le Mouvement libertaire⁹.

Au Salvador, pays historiquement extrêmement polarisé, Unité¹⁰, formation récemment créée par l'ancien président Antonio Saca, a réussi à capter 11,39 % des voix au premier tour et s'est positionnée, un temps, comme arbitre du second tour.

CONSOLIDATION OLIGARCHIQUE

Le cycle électoral centraméricain a été profondément marqué par la question de la continuité des partis au pouvoir : le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN, gauche) au Salvador, le PLN au Costa Rica, et le Front sandiniste de libération nationale (FSLN, gauche) au Nicaragua, où son leader historique Daniel Ortega brigait un deuxième mandat consécutif. Cette question s'applique également aux leaders politiques. A première vue, l'arrivée de certains dirigeants semble indiquer un renouvellement de l'élite politique. Qu'en est-il véritablement ?

⁹ B. Cannon, « The Right », in S. Martí i Puig et D. Sanchez-Ancochea (dir.), *Handbook of Central American Governance*, Abingdon, New York, Routledge, 2013, p. 229.

¹⁰ Un mouvement regroupant les partis suivants : Parti démocrate chrétien (PDC), Parti de la concertation nationale (PCN) et Grande alliance pour l'unité nationale (GANAN).

Tableau 3
Éléments biographiques des présidents élus

	Président	Année de naissance	Date de début de mandat	Profession(s)
Costa Rica	Luis Guillermo Solís	1958	8 mai 2014	Politologue, historien, universitaire
Salvador	Salvador Sánchez Cerén	1944	1 ^{er} juin 2014	Instituteur
Honduras	Juan Orlando Hernández	1968	27 janvier 2014	Avocat et entrepreneur
Guatemala	Otto Pérez Molina	1950	14 janvier 2012	Militaire
Nicaragua	Daniel Ortega	1945	Janvier 2011	Homme politique
Panama	Juan Carlos Varela	1963	1 ^{er} juillet 2014	Ingénieur et entrepreneur

Source : Centro de Información y Documentación Internacionales (CIDOB) (2014)

Au Costa Rica, l'élection présidentielle de 2014 a permis à Luis Guillermo Solís de postuler pour la première fois à une haute fonction politique. Néanmoins, il n'était pas totalement étranger aux arcanes du pouvoir et de la gestion gouvernementale. Bien qu'il affirme ne pas appartenir à la classe politique traditionnelle, il a, très jeune, occupé des postes de la haute fonction publique en assumant dès 1986 la fonction de chef de cabinet du ministre des Relations extérieures et du Culte, Rodrigo Madrigal Nieto. Dans le gouvernement libérationniste (PLN) de José María Figueres, Luis Guillermo Solís a occupé les fonctions d'ambassadeur pour les affaires centraméricaines puis de directeur de la politique extérieure au ministère des Relations extérieures. Proche du PLN, il est devenu secrétaire général du parti en 2002, avant de le quitter trois ans plus tard pour le PAC. Ainsi, Solís est étroitement lié à la classe politique et dirigeante de son pays depuis la fin des années 1980. Son profil d'universitaire constitue certes une nouveauté dans le paysage politique costaricien mais il ne saurait incarner le renouvellement de l'élite politique.

Au Panama, Juan Carlos Varela, issu d'une famille de tradition conservatrice (tendance arnulfiste¹¹) tient depuis 2008 un discours sur la nécessité d'une rénovation des cadres politiques. La famille Varela a été militante active du Parti panaméen (PP), Juan Carlos Varela a été sous-directeur de campagne de Mireya Moscoso lors des élections présidentielles – perdues – de 1994 et son frère a été député. Également engagé dans le monde des affaires, il a oscillé pendant de nombreuses années entre divers courants politiques jusqu'à nouer une alliance avec Ricardo Martinelli lors de la dernière élection présidentielle de 2009 (il brigait alors les postes de vice-président et de ministre des Relations extérieures sur le ticket présidentiel). Comme son homologue costaricien, le président élu lors du scrutin du 4 mai 2014 porte un discours de rénovation et de dépassement de la politique partisane alors qu'il en est un produit emblématique.

Au Honduras, Juan Orlando Hernández se présente comme un jeune dirigeant centraméricain (à 46 ans, il est l'un des plus jeunes présidents jamais élus dans la région). Avant d'atteindre les plus hautes fonctions de l'État, il a occupé de nombreuses fonctions politiques, notamment au sein du parlement national. Devenu à vingt ans député de la circonscription de Lempira (ouest du pays), Hernández est réélu consécutivement à trois reprises : il devient chef du groupe Parti libéral du Honduras (PLH) au Parlement en 2004, puis président de cette institution en janvier 2010 lors de la crise nationale consécutive au coup d'État de juillet 2009. Ainsi, malgré sa jeunesse, Juan Orlando Hernández a déjà une carrière politique longue de plus de vingt ans.

Depuis la fin des guerres civiles en Amérique centrale il y a vingt ans, les élites politiques ne se sont donc que partiellement renouvelées. Les présidents des trois autres États de la région ont directement pris part aux conflits dans les années 1980 : Otto Pérez Molina au Guatemala, Salvador Sánchez Cerén au Salvador et Daniel Ortega au Nicaragua. Si Varela, Solís et Hernández incarnent

¹¹ Le courant « arnulfiste » repose sur la pensée de Arnulfo Arias Madrid dont la doctrine politique repose sur le sentiment d'unité nationale panaméenne. Ce courant s'incarne dans le Parti panaméen (PP), créé officiellement en 1948.

une nouvelle « génération » politique, ils ne constituent pas pour autant une « nouvelle élite » exerçant une influence dominante sur la définition et la production des décisions publiques, disposant de nouvelles ressources ou utilisant de nouvelles méthodes. En effet, les réseaux qui assurent la perméabilité entre élite politique et élite économique consolident l'oligarchie au pouvoir et alimentent la critique à l'égard du système politique.

UN RÉALIGNEMENT POLITIQUE ?

Du point de vue de l'idéologie politique, il est impossible de parler de « réalignment politique » en Amérique centrale à la suite des dernières élections. Ce constat est d'autant plus patent si l'on compare les trois derniers gouvernements de chaque pays (Tableau 4). Cependant, face aux nécessités du redressement économique et du développement social, une certaine uniformisation des politiques menées par les gouvernements en exercice est à l'œuvre en Amérique centrale. Si réalignment il y a, il concerne les politiques publiques (*policias*) et non la compétition politique (*politics*).

Tableau 4
Positionnement politique en Amérique centrale

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Costa Rica	Oscar Arias (PLN)				Laura Chinchilla (PLN)				Luis Guillermo Solís (PAC)					
Guatemala	Alvaro Colom (UNO)					Otto Pérez Molina (PP)								
Honduras	Manuel Zelaya (PNH)			Porfirio Lobo (PLH)			Juan Orlando Hernández (PLH)							
Salvador	Antonio Saca (Arenas)		Mauricio Funes (FMLN)					Salvador Sánchez Céréen (FMLN)						
Nicaragua	Daniel Ortega (FSLN)						Daniel Ortega (FSLN)							
Panama					Ricardo Martinelli (CD)				Juan Carlos Varela (Alianza)					

Légende : orientation libérale (bleu) ; orientation socialiste (rose) ; orientation centriste et social-démocrate (orange). Nous indiquons le nom du président en exercice et, entre parenthèses, le parti politique.

Le pragmatisme économique post-crise incite les gouvernements de la région à mener des politiques d'ouverture commerciale et d'insertion économique internationale (nouveaux partenaires, promotion des exportations, recherche d'investissements étrangers) accompagnées de processus de réforme du système productif (développement des petites et moyennes entreprises, création d'emplois) et du système fiscal. De fait, en dépit d'orientations idéologiques et politiques distinctes, les politiques économiques, monétaires et commerciales¹² du Salvador (FMLN) et du Guatemala (gouvernement démocrate-libéral, PP) partagent un certain nombre de similarités.

Sur le plan social, les gouvernements de la région donnent tous la priorité aux programmes de développement de l'éducation, de réduction de la pauvreté ainsi que de protection de l'enfance, de sécurité alimentaire et de développement de l'habitat, afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

¹² Une nuance à apporter néanmoins sur le choix de partenaires commerciaux. La majorité des pays de la région ont ouvert des relations commerciales avec des pays asiatiques et moyen-orientaux sans dimension idéologique. A cet égard, on signalera l'exception du Nicaragua de Daniel Ortega qui fonde sa politique d'ouverture commerciale sur la double base de l'opportunité économique et de l'affinité idéologique avec le régime politique en place (Chine, pays de l'Alliance bolivarienne pour les peuples de notre Amérique [ALBA], Russie entre autres).

De fait, les plans de gouvernements hondurien (PLH) et salvadorien (FMLN) se font écho sur l'idée du « mieux vivre¹³ ».

Enfin, confrontés à une même vulnérabilité en matière environnementale et à des difficultés pour défendre leur souveraineté territoriale, les gouvernements luttent uniformément contre l'essor de l'insécurité et l'augmentation de la criminalité organisée.

Ainsi, malgré des orientations politiques divergentes (Tableaux 3 et 4), la communauté des enjeux a pour effet d'uniformiser les propositions politiques apportées par les dirigeants des différents partis de la région. Notons que cette convergence politique se fait en parallèle d'une dynamique de régionalisation qui s'essouffle à défaut d'être inscrite dans l'agenda politique des Etats centraméricains.

En conclusion, le récent marathon électoral nous a enseigné que les élections passaient, que les dirigeants se succédaient mais que rien ne changeait véritablement en Amérique centrale. L'isthme reste marqué par les dynamiques structurantes que sont l'instabilité gouvernementale et la domination oligarchique qui ternissent l'optimisme issu de l'ouverture des échiquiers politiques nationaux. Indéniablement, les chefs d'Etat récemment élus devront se départir des réflexes oligarchiques hérités du passé et ouvrir la région à de nouvelles opportunités, notamment à travers la recherche de nouveaux modes de gouvernance régionale. Face à la rareté des ressources, et compte tenu des problématiques similaires qui affectent les Etats de l'isthme (vulnérabilité environnementale, violence transnationale et développement), ils doivent relever le défi de la réactivation du dialogue régional et des mécanismes de coordination qui permettront, d'une part, de répondre aux attentes des citoyens et, d'autre part, de restaurer la confiance à l'égard du système politique.

¹³ FMLN, « El Salvador adelante: Programa de gobierno para la profundización de los cambios », San Salvador, 2013 et Juan Orlando Hernández, « Discurso integro del presidente Juan Orlando Hernández en la toma de posesión de su cargo », Tegucigalpa, 27 janvier 2013.

Le second mandat de Michelle Bachelet : le changement, c'est maintenant ?

Antoine Maillet

Le 15 décembre 2013, Michelle Bachelet a été largement élue pour un second mandat de quatre ans à la tête de l'Etat chilien, retrouvant ainsi la fonction qu'elle avait cédée à Sebastián Piñera en 2010. Trois ans après les grandes mobilisations étudiantes de 2011, son score très confortable et la majorité obtenue par sa coalition au Congrès semblaient la placer dans les meilleures conditions pour ouvrir un nouveau cycle politique. Toutefois, le risque de ralentissement de l'économie et les difficultés rencontrées dans l'élaboration de réformes emblématiques – éducation, système fiscal et nouvelle Constitution – ont dissipé l'enthousiasme initial. Après un premier mandat en demi-teinte eu égard aux politiques engagées, notamment dans l'éducation, comment s'annonce cette deuxième expérience du pouvoir ? Moins d'un an après ce retour au pouvoir, l'analyse de la situation requiert d'abord un retour sur sa campagne. Nous nous pencherons ensuite sur l'installation de son gouvernement, et plus particulièrement sur le sort réservé aux trois grandes réformes à l'aune desquelles son second mandat sera jugé, sans toutefois perdre de vue qu'il s'agit d'une évaluation très précoce, soumise à des évolutions futures.

UNE LARGE VICTOIRE TERNIE PAR UNE FAIBLE PARTICIPATION

Si Michelle Bachelet a remporté l'élection haut la main, sa victoire est ternie par un taux de participation très bas : 49 % au premier tour et 42 % au second. Ces chiffres ne peuvent être imputés au seul manque d'engouement pour sa campagne. Ils traduisent en premier lieu un faible intérêt pour la politique en général. Cette réélection n'a guère suscité d'enthousiasme : après une campagne discrète, aucune scène de liesse populaire n'a marqué le soir de la victoire.

Les premiers mois de la présidence Bachelet doivent être analysés au regard de cette timide campagne. Après trois ans passés au secrétariat général des Nations unies, en tant que directrice exécutive de ONU Femmes, Michelle Bachelet a tout d'abord remporté au premier tour la primaire de la Nouvelle majorité organisée en juin 2013. Cette coalition de centre gauche a été bâtie sur mesure pour elle, en élargissant légèrement la base de l'ancienne Concertation dont elle avait été la quatrième présidente. Aux traditionnels alliés sociaux-démocrates – Parti socialiste, Parti pour la démocratie (PPD), Parti radical social-démocrate (PRSD) – et au Parti démocrate-chrétien (PDC) se sont ajoutés de petits partis (le Parti de la gauche citoyenne et le Mouvement social large), et surtout le Parti communiste (PC). En conséquence, et à la différence de la Concertation, l'équilibre entre sociaux-démocrates et démocrates-chrétiens penche désormais en faveur des premiers. Elle a ensuite fait la course en tête des sondages tout au long de la campagne présidentielle, à tel point que ses porte-parole ont un moment évoqué la possibilité d'une victoire au premier tour.

Cette coalition renouvelée a permis à Bachelet d'élaborer une campagne marquée par une prise de distances avec l'héritage de la Concertation et structurée autour de trois grands projets : une réforme de l'éducation, une réforme fiscale et une nouvelle Constitution. Ces objectifs sont une réponse au climat politique qui règne depuis 2011 au Chili. En effet, les mobilisations étudiantes massives¹ ont non seulement ébranlé le gouvernement Piñera, mais elles ont aussi modifié les termes du débat public dans le pays. Elles ont d'abord popularisé l'idée de la gratuité de l'éducation, et au-delà, elles ont débouché sur la remise en cause de certaines politiques publiques mises en œuvre sous la dictature

¹ Voir C. Baeza, « L'"hiver" étudiant au Chili », *Les Etudes du CERI*, n° 198-199 (*Amérique latine Political Outlook 2013*), décembre 2013.

et poursuivies par les gouvernements de la Concertation (1990-2010), et qui ont pour point commun de s'appuyer sur les mécanismes de marché.

Durant la campagne, Bachelet, forte d'une popularité fondée sur son empathie avec la peuple, s'est faite l'interprète du mécontentement. Ainsi, les trois réformes promises s'inscrivent incontestablement en rupture de la vie politique postdictatoriale, mais elles sont portées par un discours modéré qui continue de promouvoir la stabilité. Ce positionnement politique s'est traduit lors de la campagne par une volonté affichée de limiter les attentes et de ne pas mobiliser les électeurs outre mesure.

Bachelet obtient finalement 46 % des voix au premier tour, échouant de peu à éviter le second tour, qu'elle remporte avec 62 % des suffrages. Cependant, le taux de participation est en baisse par rapport au niveau déjà très faible du premier tour. La victoire est donc large, mais pas triomphale.

« LES 100 JOURS » : CONSENSUS INITIAL ET TENSIONS ÉMERGENTES

La volonté d'allier réformes ambitieuses et discours modéré, l'absence de mobilisation partisane et l'hétérogénéité de la coalition ont placé le gouvernement face à certaines difficultés durant les premiers mois de son exercice.

La première cause de ces difficultés réside dans les tensions internes à la coalition. Tout au long des campagnes présidentielle et législative, la Nouvelle majorité est apparue très homogène, adhérant unanimement au discours de la future présidente. Les candidats à la Chambre et au Sénat issus de cette coalition ont ainsi adopté le slogan « un Parlement pour Bachelet ». Cette cohésion de façade a permis de tirer avantage de la popularité de Bachelet pour conquérir également le Parlement, où la Nouvelle majorité domine désormais les deux chambres, malgré le carcan du système électoral binominal². Toutefois, des dissensions sont rapidement apparues, notamment lors de la composition du gouvernement. A la différence de son premier mandat, Bachelet a marqué son indépendance vis-à-vis des partis en plaçant des proches aux postes ministériels, nommant ainsi son ancien chef de cabinet Rodrigo Peñailillo ministre de l'Intérieur (Premier ministre officieux au Chili). La relative jeunesse du cabinet a surpris, et l'absence de militant PDC au ministère de l'Éducation a, par exemple, suscité des mécontentements dans les rangs de ce parti.

L'annonce d'un ambitieux programme de cinquante mesures pour les cent premiers jours a marqué les premiers pas de la nouvelle équipe. Parmi ces mesures figure la présentation au Parlement des projets de loi relatifs aux réformes de l'éducation et du système fiscal, alors que la question d'une nouvelle Constitution était déjà repoussée à 2015. Sur un sujet proche, et en guise de palliatif, un projet de loi de réforme du système électoral a été initié.

Ces trois projets sont au cœur du débat politique en 2014, et de leur succès dépendra le futur bilan du second mandat de Bachelet. Il est évidemment trop tôt pour en juger, alors que le gouvernement n'est en place que depuis moins d'un an. Faire l'état de l'avancement des discussions en la matière permet en tous cas de mesurer où en est la présidence Bachelet en 2014, notamment dans ses relations avec différentes forces politiques : le mouvement étudiant, le monde des affaires, sa propre coalition et l'opposition. Notre évaluation de la situation suivra l'ordre des priorités établies pendant la campagne : la réforme de l'éducation pour répondre à une demande sociale pressante, la réforme du système fiscal pour instaurer l'éducation gratuite, et une nouvelle Constitution pour garantir de nouveaux droits.

² Ce système, héritage de la dictature de Pinochet (1973-1990), assure une surreprésentation à la coalition arrivant seconde dans chaque circonscription, à moins que la coalition arrivée en tête ne double le nombre de ses voix (pour plus de détails sur son fonctionnement, voir la fiche électorale du Chili sur le site de l'Opalc : www.sciencespo.fr/opalc/content/nos-fiches-electorales-par-pays).

LA RÉFORME DE L'ÉDUCATION : LA BOÎTE DE PANDORE

La réforme de l'éducation est en soi un objectif particulièrement ambitieux, d'une extrême complexité, car elle concerne tous les niveaux d'enseignement, de l'école maternelle à l'université. Les premiers projets de loi en discussion au Parlement portent sur le primaire et le secondaire, d'autres textes relatifs à l'université doivent suivre. Cette réforme vise à transformer profondément le système hérité de Pinochet, dans lequel l'éducation publique est délaissée au profit l'enseignement privé subventionné³. Les objectifs déclarés sont l'établissement de la gratuité, la fin de la sélection et l'interdiction des activités à buts lucratifs, dans les écoles publiques comme dans les écoles privées subventionnées.

Bien qu'un projet de cette ampleur soit voué à rencontrer des résistances, l'équipe Bachelet ne semble pas les avoir anticipées. Craignant de voir se tarir une source de profit non négligeable, un mouvement des établissements privés subventionnés s'est organisé et a trouvé des relais dans l'opposition, qui s'est ainsi remobilisée après sa cinglante défaite aux législatives. Surtout, des dissensions sont apparues dans la majorité, tant sur sa droite, avec les réticences du PDC à l'égard des établissements privés, que sur sa gauche, qui craint de voir les établissements publics disparaître définitivement si toutes les écoles devenaient gratuites. En effet, en augmentant la subvention à l'enseignement privé pour assurer sa gratuité, les prestigieuses écoles privées pourraient gagner en attractivités. Ce qui semblait faire consensus soulève *in fine* de vives controverses, à tel point que la présidente s'est vue obligée d'intervenir publiquement à plusieurs reprises pour soutenir le ministre de l'Éducation, en difficulté. Par ailleurs, les mouvements étudiants ne cessent d'alerter du risque de voir la réforme vidée de sa substance au fil des débats et des amendements parlementaires, comme lors du premier gouvernement Bachelet. Cette contestation est encore relativement circonscrite, en particulier du fait de la présence au Parlement de jeunes députés issus du mouvement étudiant, qui peuvent ainsi relayer son action. Le résultat de ces négociations et le futur débat sur l'enseignement supérieur, qui s'annonce lui aussi hautement complexe, seront déterminants pour le gouvernement.

UNE RÉFORME FISCALE SUR FOND DE RALENTISSEMENT DE L'ÉCONOMIE

La réforme fiscale votée par le Congrès début septembre commencera à s'appliquer dès 2015, et sera mise en œuvre progressivement jusqu'en 2018. À l'issue du débat parlementaire, le texte de loi a réaffirmé les grandes lignes du projet présenté pendant les cent premiers jours, et notamment l'objectif annoncé durant la campagne d'augmenter les recettes fiscales de l'équivalent de 3 % du produit intérieur brut, dans un pays où elles plafonnent à 20 %. Pour ce faire, l'instrument principal est l'augmentation du taux d'imposition des bénéfices des entreprises. Ces mesures ont été fortement critiquées par les organisations patronales. Par ailleurs, les premiers mois de gouvernement ont été marqués, comme dans d'autres pays d'Amérique latine, par un retournement de conjoncture économique, avec un ralentissement important de la croissance qui passerait sous la barre des 2 % en 2014.

Le débat politico-intellectuel actuel porte sur les causes de ce ralentissement. S'agit-il de la simple traduction d'une tendance internationale ou d'un effet collatéral des incertitudes suscitées par la réforme? Le premier argument est évidemment avancé par le gouvernement, et le second par l'opposition. Au-delà du fait que ces explications mériteraient d'être pondérées, en accordant une part plus grande à la première cause évoquée, le thème de l'« incertitude » marque un possible retour de tensions importantes entre le gouvernement et le patronat. Michelle Bachelet, donnée vainqueur

³ Il existe aussi des établissements privés non subventionnés, plus chers et minoritaires (environ 10 % des élèves).

depuis le début, avait pourtant été très aimablement accueillie par les organisations patronales durant la campagne. Elles considéraient alors la réforme fiscale comme un moindre mal à l'heure où le « modèle » économique hérité de la dictature faisait l'objet d'une critique virulente et quasi unanime de la population. Il a également été dit que le patronat avait accepté cette réforme en échange d'un *statu quo* sur le marché du travail. Avec une opinion publique volatile sur la question de l'augmentation des impôts, ce consensus semble avoir vécu.

Concrètement, les effets de cette réforme ne pourront être appréciés que dans quelques années, notamment lorsque les retombées économiques se feront ressentir et que se révéleront les possibles lacunes juridiques exploitables par les cabinets de conseils au service des grandes entreprises. L'enjeu est d'autant plus important que les recettes fiscales escomptées sont nécessaires pour financer la réforme de l'éducation.

LE MIRAGE D'UNE NOUVELLE CONSTITUTION

Si Michelle Bachelet a inscrit le projet d'une nouvelle Constitution dans ses promesses de campagne, elle s'est toutefois gardée de s'engager sur le processus et les mécanismes à mettre en œuvre pour y parvenir, alors que son aile gauche la pressait de se prononcer sur une possible assemblée constituante. Cette discussion a déjà été repoussée à 2015, et il est d'ores et déjà peu probable qu'une telle réforme aboutisse d'ici la fin ce très court mandat de quatre ans, sous quelque forme que ce soit. Toutefois, cela ne signifie pas pour autant que rien n'est engagé ou ne sera fait en la matière. En effet, la promesse de campagne d'engager une réforme électorale mettant fin au système binominal semble en passe d'être tenue. Avec le système actuel, clé de voûte de la « démocratie protégée » instaurée durant la transition démocratique (1988-1994), les deux élus de chaque circonscription appartiennent quasi systématiquement à l'une des deux coalitions en compétition, à moins que l'une d'elle fasse un score extrêmement favorable.

Grâce à la popularité de Michelle Bachelet, la Nouvelle majorité a exceptionnellement réussi à obtenir de tels scores dans certaines circonscriptions, frôlant de peu la majorité nécessaire pour adopter seule une réforme visant à introduire un système proportionnel. Elle a déjà reçu le renfort de dissidents de l'opposition susceptibles d'en bénéficier à l'avenir. Cette réforme du système électoral modifiera fortement un paramètre de base du système politique, favorisant les alternances et, peut-être, un jeu plus fluide des coalitions. Ce changement majeur, qui traduira institutionnellement la fin de la période postdictatoriale, sera à mettre au crédit du bilan de Bachelet. Quant à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, il est fort probable qu'elle ne puisse être menée à bien d'ici 2018.

CONCLUSION

Ce bilan très provisoire est donc contrasté, et surtout appelé à être révisé selon le tour que prendront les discussions sur les différentes réformes. Malgré l'apparition rapide de tensions et de controverses qui ont, semble-t-il, surpris les membres du gouvernement, il n'est finalement guère étonnant que des réformes de cette envergure soient encore en pleine discussion moins d'un an après la prise de fonction du gouvernement. Du côté des institutions, la réforme électorale constituera une avancée notable. Quant à la réforme fiscale, elle est le fruit d'un compromis propre à ce type de mesures. A ce stade, les actions engagées par le second gouvernement Bachelet sont donc en deçà des attentes des plus optimistes, mais il porte tout de même des transformations d'une ampleur sans précédent au Chili depuis la fin de la dictature.

Bilan des années Mujica en Uruguay. Un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez

Damien Larrouqué

Un siècle sépare les mandats des présidents José Mujica (2010-2015) et José Batlle y Ordoñez (1903-1907 et 1911-1915). Pourtant, leur empreinte politique ne saurait être plus profonde. En quelques années au pouvoir, ces deux hommes ont considérablement marqué l'histoire de l'Uruguay. Précurseur de l'Etat-providence en Amérique latine, José Batlle y Ordoñez (JBO) figure en première place dans le panthéon civil uruguayen. Rêvant de bâtir « un petit pays modèle » – tel qu'il le confie à l'un de ses proches dans une lettre envoyée en 1908 depuis Paris –, il est resté dans le mémoire comme le caudillo *colorado* qui a parachevé le processus de pacification¹, le père de la laïcité², l'artisan de la démocratisation du régime³, le promoteur des droits sociaux parmi les plus progressistes de la région⁴, ainsi que l'instigateur du modèle d'industrialisation par substitution d'importation dans le bassin de la Plata⁵. Vécue comme une véritable commotion populaire, sa disparition en octobre 1929, à quelques jours du krach boursier newyorkais, sonne symboliquement le glas des années de prospérité.

Bien que toutes les forces politiques uruguayennes revendiquent depuis sa filiation, José Mujica apparaît comme l'un de ses plus dignes successeurs. Infléchi par son engagement à l'extrême gauche d'une part, et par son attachement viscéral à la terre familiale d'autre part, sa trajectoire de paysan-militant n'a cependant que peu de points communs avec celle de JBO qui, issu de la bourgeoisie commerciale et fils du président Lorenzo Batlle (1868-1872), a embrassé une carrière de journaliste après avoir fait ses classes en Europe.

La trajectoire politique de José Mujica n'en est pas moins romantique. Ancien guérillero *tupamaro* et otage de la dictature (1973-1985), celui que l'on surnomme affectueusement « Pépé » a renoncé au recours à la violence et fondé le Mouvement de participation populaire (MPP) en décembre 1987. Sa transition « des armes aux urnes » a été exemplaire. Successivement élu député (1994), sénateur (1999), puis président de la République (2009) après avoir été ministre de l'Agriculture du président socialiste Tabaré Vázquez (2005-2008), il doit son ascension fulgurante à son charisme iconoclaste. Ressemblant selon ses dires « à un marchand des quatre saisons », « vieux, fatigué » et « sans formation universitaire »⁶, ce maraîcher de métier a mené une anti-campagne en forme de « révolution plébéienne »⁷. Avec malice

¹ La bataille de Masoller qu'il remporte en 1904 sur les insurgés *blancos* clôt définitivement les épisodes de guerre civile larvée initiés au moment de l'indépendance (1830). Après avoir appris la mort au combat d'Aparicio Saravia, leader de la rébellion et ennemi intime, il regrettera ce « pauvre homme, bon *gaucho*, que les passions politiques ont conduit au sacrifice ». Propos rapportés par J. Vázquez, *Los Caudillos. Batlle y Ordoñez: democracia y reforma del Estado*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2012, p. 115 (nous traduisons).

² La séparation de l'Eglise et de l'Etat est officiellement garantie par la Constitution de 1919. Toutefois, dix ans plus tôt, la suppression de l'enseignement et de la pratique religieuse dans les écoles constitue une étape décisive dans le processus de sécularisation. Cf. N. Da Costa, « La laicidad uruguaya », *Archives des sciences sociales des religions*, n° 146, 2009, pp. 137-155 (<http://assr.revues.org/21270>).

³ L'universalisation du suffrage universel masculin date de 1912. Cf. M. Moscatelli, « Uruguay. La propuesta del batllismo: democracia política + democracia social, una combinación ideal para una democracia real », *Anuario de la Escuela de Historia de la UNR*, 1999, pp. 330-331.

⁴ En guise d'exemples, citons la limitation du temps de travail à huit heures par jour (1915) et, sous son influence, la régulation des labeurs de nuit (1918), l'instauration de poses journalières obligatoires (1918), sans oublier la création d'une pension vieillesse (1919). Cf. J. Arteaga, *Breve historia contemporánea del Uruguay*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008, pp. 115-131 et M. Moscatelli, *op. cit.*, pp. 331-333.

⁵ C'est notamment ce que suggère la politiste américaine Barbara Geddes. Cf. B. Geddes, *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994, p. 3, note n° 3.

⁶ Propos tenus en 2009 et rapportés par A. Labrousse, *Les Tupamaros: des armes aux urnes*, Monaco, Editions du Rocher, 2009, p. 398.

⁷ A. Garcé, « Uruguay 2009: De Tabaré Vázquez a José Mujica », *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, n° 2, 2010, pp. 508-509 (www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200017).

et autodérision, il s'est imposé comme un candidat présidentiable à la fois proche de ses concitoyens et insensible aux critiques de ses adversaires. Un étonnant animal politique en somme.

La prise de recul temporelle révèle des parallèles insoupçonnés entre les mandats de José Mujica et de son illustre prédécesseur. Résolument conciliatrice, la conception du pouvoir entretenue par ces deux présidents est si proche que l'on peut supposer que l'un s'est nourri de l'influence de l'autre. Quant aux réformes engagées, elles ont été dans les deux cas de caractère avant-gardiste pour la région. Seul l'engouement médiatique généré par l'actuel chef d'Etat est susceptible de différencier les deux hommes. En effet, José Mujica continue de jouir d'une aura internationale dont aucun autre président uruguayen avant lui n'a jamais bénéficié.

LE RENOUVEAU DU « PRÉSIDENTIALISME DE COMPROMIS » : UNE CONCEPTION HARMONIEUSE DES RAPPORTS DE POUVOIR

Adeptes du positivisme comtien, JBO s'est également montré très réceptif au krausisme⁸ qui s'est développé en Espagne – d'où sa famille est originaire – à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette influence philosophique a contribué à adoucir son anticléricalisme ainsi qu'à forger son fameux idéal de « coparticipation ».

Esquissée par la Constitution de 1917 et entérinée lors du pacte de Chinchulín de 1931, la coparticipation est un concept indissociable du fonctionnement politico-administratif uruguayen. Historiquement basée sur un partage territorialisé du pouvoir – le Parti colorado (libéral) laissait à son rival, le Parti blanco (national), le contrôle de certains départements ruraux –, la coparticipation a consisté, à partir des années 1930, à limiter les conséquences d'une défaite électorale en négociant au préalable les postes administratifs attribués au parti vaincu. En sus de l'instauration temporaire d'un exécutif collégial inspiré du modèle suisse (1919-1933) et au-delà des dérives patrimonialistes qu'elle a générés durant l'époque *néobatliste* (1930-1960), cette distribution légale et rationnelle du pouvoir a conféré au régime uruguayen les traits *consociationalistes*⁹ ainsi que le « présidentialisme de compromis » qui le caractérisent¹⁰. Bien que la gauche ait été historiquement exclue de ce dispositif, José Mujica s'est affiché comme l'un de ses plus ardents défenseurs.

Dès son arrivée au pouvoir, il a nommé plusieurs dizaines de membres de l'opposition dans les comités exécutifs des entreprises publiques et autres organismes décentralisés. Pragmatique, il a par ailleurs fait en sorte de nouer des accords multipartisans dans des domaines d'intervention publique définis comme prioritaires lors de son investiture (éducation, énergie, environnement, sécurité). En outre, il a choisi de constituer un gouvernement embrassant l'ensemble des sensibilités de la gauche uruguayenne, associées sous l'étiquette du Front large (FA), au prorata des voix obtenues par les différentes listes aux élections législatives. De même, afin d'éviter la prévarication et le clientélisme, il a pris l'initiative de nommer systématiquement un vice-ministre issu d'une liste du FA distincte de celle du ministre. Cette vision quasi parlementariste de la gestion présidentielle n'a pas remporté

⁸ Formulée en Allemagne par un héritier de Kant, cette théorie philosophique quelque peu confidentielle se fonde sur l'idée que l'équilibre et la rationalité doivent être toujours recherchés entre les différentes institutions sociales et politiques (famille, corporation, Eglise, Etat, etc.). D'après les disciples ibériques de Karl Krause (1781-1832), il revient à l'Etat de garantir cette harmonie sociale. Cf. J. Buscio, *José Batlle y Ordoñez. Uruguay a la vanguardia del mundo*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 2004, pp. 47-50 et J. M. Marco, « Le libéralisme espagnol », in P. Nemo et J. Petitot (dir.), *Histoire du libéralisme en Europe*, Paris, PUF, 2006, pp. 1323-1324.

⁹ A. Lijphart, « Consociational democracy », *World Politics*, vol. 21, n° 2, 1969, p. 214.

¹⁰ 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.

l'adhésion de tous. Alors que les accords multipartisans ont eu tendance à s'effriter au fil du mandat, des tensions au sein du gouvernement ont donné l'illusion que le président éprouvait quelques difficultés à faire respecter ses décisions¹¹. Au demeurant, à la différence de Tabaré Vazquez qui avait créé un précédent en utilisant son pouvoir de veto contre la loi sur l'avortement approuvée par les parlementaires *frenteamplistas*, son attachement à l'équilibre des pouvoirs l'a conduit à ne pas y recourir lors de l'abrogation, en octobre 2011, de la loi d'amnistie – à laquelle il s'est pourtant toujours montré favorable. En s'alignant de la sorte sur la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, José Mujica a mis un terme à plus de vingt-cinq ans d'atermoiements juridico-politiques, avant qu'un ultime revirement de la Cour suprême de justice ne remette finalement en question l'imprescriptibilité des crimes de la dictature. En d'autres termes, les exactions commises par les militaires sont prescriptibles et, en l'espèce, désormais prescrites. Quoi qu'il en soit, la révocation parlementaire de la loi d'amnistie constitue l'une des premières résolutions importantes assumées sous le mandat de Mujica. D'autres ont suivi.

L'URUGUAY À L'AVANT-GARDE RÉGIONALE : LA MISE EN ŒUVRE DE RÉFORMES SOCIOCULTURELLES AUDACIEUSES

Sous la houlette de JBO, il y a un siècle, et de José Mujica aujourd'hui, l'Uruguay a su se distinguer dans un panorama latino-américain marqué par le conservatisme politique et social. Résolument en avance sur leur temps, ces deux présidents ont bouleversé certains domaines de l'action gouvernementale. Bien que de portée équivalente, les politiques publiques entreprises se distinguent toutefois du point de vue de leur objet. Alors que le mandat de JBO avait été placé sous le signe des réformes socio-économiques, Mujica a fait le choix d'imposer des réformes socio-culturelles. Amplement relayées par la presse internationale, la légalisation de l'avortement (octobre 2012), l'approbation du mariage homosexuel (avril 2013) et la dépénalisation du cannabis (décembre 2013) ont été érigées en symboles d'une modernité politique recouvrée et revendiquée¹². Avec intelligence et pragmatisme, José Mujica a su désamorcer les résistances suscitées par ces dispositions en faisant valoir, dans un cas, une préoccupation de santé publique (et non en s'affichant comme un partisan de l'avortement), dans l'autre, en revendiquant le principe de l'égalité de tous devant la loi (en d'autres termes, en tant que garant de la Constitution et non comme acolyte du lobby homosexuel), et enfin en proposant une réponse nouvelle à la lutte contre le narcotrafic, tout en précisant qu'elle serait exploratoire et évolutive. A ces trois réformes phares, dignes du « petit pays modèle » cher à JBO, il faudrait également ajouter la mise en œuvre de mesures de discrimination positive en faveur de la population afro-américaine (août 2013), très minoritaire dans le pays. Sur le plan éducatif, Mujica semble avoir été animé par une volonté de dynamiser les territoires ruraux à partir d'une stratégie de décentralisation similaire à celle adoptée par JBO. Ainsi, alors que ce dernier a fondé les lycées départementaux (1906), Mujica a quant à lui fait voter la création et le financement de la toute première Université technologique de l'Uruguay (UTEC). Elle devrait siéger à Fray Bentos, petite ville de moins de 25 000 habitants située sur les rives du Rio Uruguay. Le paysage universitaire uruguayen s'en verra profondément transformé. Pour ce qui est de la réforme de l'Etat défendue par Mujica – « anarchiste de formation », faut-il le rappeler¹³ –, un nouveau statut de

¹¹ A. Guedes et al., « Uruguay: ¿Dónde está el piloto? A dos años de gobierno del presidente Mujica », *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n° 1, 2012, pp. 269-291 (www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000100014).

¹² 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 (<http://cal.revues.org/3386?lang=en>).

¹³ D. Merklen, « José Mujica. Un homme politique au pouvoir », *Cahiers des Amériques latines*, n° 77, 2014, p. 44 (<http://cal.revues.org/3433>).

fonctionnaire a été adopté en août 2013. Confortant l'idéal institutionnel batlliste, cette résolution législative se fonde sur trois principes : garantie de l'indépendance administrative, revalorisation de l'emploi public et satisfaction des usagers par l'introduction de mécanismes de responsabilité.

Du reste, Mujica ne s'est pas seulement contenté de poursuivre la politique économique régulatrice conduite par son prédécesseur *frenteampliste*. Il a aussi renoué avec l'interventionnisme étatique de l'époque batlliste que l'on a parfois pu qualifier de « keynésianisme périphérique¹⁴ ». Ainsi, afin de diversifier le développement du pays, un certain nombre de prospections minières ont, au grand dam des associations écologistes, été entreprises. Egaleme nt contestée, la construction d'un port en eaux profondes est en projet sur la côte de Rocha. De toute évidence, certaines décisions de Mujica n'ont pas fait l'unanimité et ont même engendré une inimitié tenace à son égard.

UN CURIEUX PARADOXE : IMPOPULARITÉ DOMESTIQUE ET AURA INTERNATIONALE

Etonnamment, José Mujica est critiqué dans son pays et adulé à l'extérieur. Depuis le début de son mandat, on constate une érosion continue de sa côte de popularité dans les sondages. Dans le même temps, aucun président uruguayen avant lui n'a suscité une telle frénésie médiatique. Les plus grands médias internationaux, tous supports et tendances confondus, ont consacré au moins un article ou un reportage à ce président atypique. Les réseaux sociaux n'ont pas été en reste. De sa décision de renoncer à 90 % de son salaire à l'acceptation de recevoir sur son territoire des prisonniers de Guantanamo, sans oublier son discours anticonsumériste prononcé lors de la conférence de Rio + 20, les prises de positions de Mujica ont été allègrement commentées et relayées sur la toile. Sa personnalité, son style comme sa gestion n'ont laissé personne indifférent. Plusieurs fois pressenti pour le prix Nobel de la paix, il sera en 2015 la vedette d'un documentaire réalisé par le cinéaste serbe Emir Kusturica. Sans nul doute, l'héritage de ce leader iconoclaste devrait être aussi important que celui légué par José Batlle y Ordoñez au début du xx^e siècle.

¹⁴ J. Lanzaro, « Fundamentos de la democracia pluralista y estructura política del Estado en el Uruguay », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 14, 2004, p. 120 (www.redalyc.org/articulo.oa?id=297324373006).

La Colombie se prépare au post-conflit

Frédéric Massé

L'année 2014 a été riche en émotions en Colombie. Entre la réélection du président Santos et la qualification de l'équipe nationale en quart de finale de la Coupe du monde de football – une première dans l'histoire du pays –, les négociations de paix entre le gouvernement et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ont continué de rythmer la vie politique colombienne et d'alimenter les débats politico-médiatiques. Certes, la paix n'a toujours pas été signée, mais les négociations ont bien avancé. Le constat est d'ailleurs bel et bien révélateur : il y a encore moins d'un an, il était inconcevable que les esprits se tournent vers le post-conflit. Certes, de nombreux points importants restent à régler, mais si la paix n'est peut-être pas encore pour demain, ce n'est plus qu'une question de temps.

NÉGOCIATIONS DE PAIX ET RÉÉLECTION

Lorsqu'en août 2012, les discussions jusque-là restées secrètes ont été rendues publiques, le président Santos estimait que les négociations ne dureraient pas plus d'un an. Un agenda de paix avait été fixé – agenda qualifié de réaliste par la plupart des observateurs – et les négociations seraient, disait-on, conclues avant la fin du mandat présidentiel de Juan Manuel Santos, afin que ce dernier, fort de son succès, puisse se représenter en toute sérénité, sans qu'elles n'interfèrent dans la campagne présidentielle.

Rien ne s'est passé comme prévu. Un mois avant les élections présidentielles de mai 2014, seuls les trois premiers points de l'Agenda de paix avaient été réglés (et encore, de façon incomplète)¹. Face au scepticisme des Colombiens à l'égard du processus de paix, le premier tour de l'élection présidentielle a vu arriver en tête Oscar Ivan Zuluaga, le candidat du Centre démocratique, le parti politique de l'ancien président de la République Alvaro Uribe (2002-2010), très critique du processus de paix, et entre les deux tours, la polarisation de la campagne s'est encore renforcée entre les partisans et les ennemis de la paix.

Après un suspens inédit jusqu'aux derniers jours de la campagne, le président Santos a finalement été réélu avec près de 51 % des voix, contre 45 % pour son opposant. Pour beaucoup, cette réélection représentait un gage de continuité : les négociations de paix avec les FARC allaient pouvoir continuer sur les mêmes bases, avec les mêmes règles, les mêmes objectifs et les mêmes équipes de négociateurs.

Une fois les élections passées, les négociations ont toutefois semblé retomber dans une certaine torpeur. La campagne électorale, il est vrai, avait donné lieu à une escalade de promesses, de critiques, d'attaques en tout genre et autres manœuvres de désinformation à propos du processus de paix. Une fois la pression redescendue, les deux parties ont pu se recentrer sur les points de l'agenda à négocier, en toute discrétion.

La réélection de Juan Manuel Santos a néanmoins marqué un tournant psychologique. Elle a rassuré ceux qui souhaitaient voir aboutir les négociations de paix, le processus de paix ayant, selon eux, échappé de peu à une mort annoncée. Les risques d'échec écartés et l'horizon dégagé, le gouvernement allait désormais pouvoir se consacrer au post-conflit.

¹ Les cinq points de l'agenda sont les suivants: le développement rural (revendication historique de la guérilla), la participation politique, la fin du conflit (impliquant la remise des armes et l'intégration des soldats à la vie civile), le problème des drogues (cultures de substitution) et celui des victimes (et du rétablissement de la vérité factuelle).

ANTICIPER LE POST-CONFLIT

Au lendemain des élections, le post-conflit s'est imposé de plus en plus dans les esprits. Le mot a fait son apparition dans le vocabulaire officiel, mais aussi dans les débats télévisés, les forums en tous genres et autres publications. Plus significatif encore, les actes se sont joints à la parole. En août 2014, le nouveau gouvernement a créé un ministère du Post-conflit, confié à l'ancien directeur de la Police nationale, le général Oscar Naranjo. Il a organisé son action en fonction de cet objectif. Au-delà, ce sont les institutions étatiques dans leur ensemble qui ont commencé à anticiper le post-conflit.

Des initiatives privées ont également été lancées, comme cette campagne réunissant acteurs privés public, entreprises, personnalités autour du slogan «*Soy capaz* » (qui peut se traduire par « Je suis capable », mais aussi, par jeu de mots, « je suis capable de faire la paix », *paz* signifiant paix en espagnol)².

Certains y ont vu un signe fort de la confiance du gouvernement dans la réussite future des négociations de paix. D'autres n'ont toutefois pas écarté la possibilité que le gouvernement puisse également tenter de « forcer la main » à la guérilla afin qu'elle n'ait d'autre choix que de signer la paix.

UN FAISCEAU DE SIGNES POSITIFS

Certes, aucune négociation de paix n'est irréversible. Mais alors qu'à l'automne 2014, rien n'était encore définitivement acquis, plusieurs signes laissaient toutefois présager que les négociations étaient en bonne voie.

Tout d'abord, peu après la réélection, le gouvernement a consenti à créer une commission historique chargée d'étudier les origines ou les causes du conflit et son impact sur la population. Bien que de nombreuses études aient déjà été publiées sur le sujet – notamment le récent rapport «*Basta ya*» publié par le Centre de mémoire historique en 2013³ –, les FARC continuaient d'insister pour qu'une telle commission voit le jour afin de ne pas être les seules à porter la responsabilité du conflit. Sur le fond, les plus pessimistes n'attendent toutefois pas grand-chose de cette commission. Composée de douze membres (six désignés par les FARC et six par le gouvernement colombien, parmi lesquels l'universitaire français Daniel Pécaut), il est en effet peu probable qu'elle remette des conclusions très originales sur la question. En revanche, ses travaux pourraient préparer le terrain et se révéler utiles à la future commission vérité, dont la création interviendrait, dit-on, une fois les accords de paix signés.

Autre fait significatif : en août dernier, une délégation de militaires en activité s'est rendue pour la première fois à La Havane en vue de discuter des aspects techniques de la fin du conflit armé (cessez-le-feu, démobilisation des combattants, désarmement, etc.). Les négociations n'étant pas achevées, certains ont vu là un effet d'annonce prématuré, les plus virulents des uribistes accusant même les militaires présents à La Havane de trahison à la patrie. Il n'empêche : que des militaires en activités (deux généraux à la retraite figuraient déjà parmi les négociateurs du gouvernement) se retrouvent face à face avec les chefs de la guérilla pour aborder les aspects militaires et sécuritaires du post-conflit n'est pas anodin.

² « Colombia unida por la campaña "Soy Capaz" » : www.eltiempo.com/entretenimiento/musica-y-libros/video/colombia-unida-por-la-campana-soy-capaz/14515776.

³ Grupo de Memoria Histórica, « ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad », Bogota, Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013. Le rapport est également disponible en français : www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/bastaya-frances.pdf.

Par ailleurs, les équipes de négociateurs du gouvernement et des FARC ont décidé de créer des commissions de travail parallèles – commission sur le genre, commission sur le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR) – afin d’avancer plus vite dans les négociations.

Dernier signe positif enfin, et non des moindres, l’ouverture des discussions sur la question des victimes. Après la réforme du secteur rural, la participation politique et le trafic de drogue, la réparation des victimes – thème sensible s’il en est – est enfin abordée publiquement.

Depuis le début des négociations, les FARC avaient quelque peu éludé la question, renvoyant à plus tard la reconnaissance de leur responsabilité vis-à-vis de leurs victimes. Cette reconnaissance est timide mais réelle. Plusieurs représentants des victimes ont été invités à se rendre à La Havane et à témoigner.

Comme dans la plupart des négociations de paix, la place octroyée aux victimes prête néanmoins à confusion. Ces dernières doivent-elles prendre part aux négociations ou seulement témoigner ? Leurs droits sont-ils négociables, et si non, qu’y a-t-il à négocier ? Enfin, parler de victimes en termes génériques recouvre un univers hétéroclite de situations diverses et parfois opposées. Des polémiques ont vu le jour lorsque les FARC ont demandé à ce que soient également présentes les victimes des groupes paramilitaires et celles de la violence d’Etat, les victimes des FARC – parmi lesquelles d’anciens otages, dont des militaires – estimant qu’elles s’étaient retrouvées marginalisées⁴. Fait sans précédent toutefois : pour la première fois au niveau international, des représentants des victimes du conflit armé étaient invitées aux négociations de paix, autrement dit, avant même que la paix ne soit signée.

AVANCÉES RÉELLES ET PROBLÈMES DE FONDS

Malgré de réelles avancées, les négociations font toujours l’objet de critiques, certaines constructives, d’autres plus virulentes, et non dénuées d’arrière-pensées politiques.

Pour tenter de couper court à ce qu’ils considèrent comme une campagne de désinformation, le gouvernement et les FARC ont publié en septembre dernier le texte des négociations abouties⁵. Rassurant pour les uns, le modèle politique économique et social du pays n’étant pas remis en cause, le texte ne contient en outre aucune grande nouveauté par rapport à ce qu’il en avait été dit, ce qui semble confirmer que les deux parties n’ont rien à cacher. Bien entendu, on ne saurait avoir la naïveté de croire que les quelque soixante-cinq pages du document présentent tout le contenu des négociations, mais ce dernier confirme que les avancées sont réelles et que si ces accords venaient à être signés et intégralement mis en œuvre, les réformes qu’ils sous-tendent impliqueraient d’importants changements pour la société.

Pour autant, le document confirme également que des points importants n’ont toujours pas été réglés. Par exemple, des imprécisions demeurent sur le nombre et le sort des zones de réserves paysannes (*zonas de reservas campesinas*) ; par ailleurs, rien n’a encore été tranché concernant les surfaces maximum autorisées des exploitations agraires ; plus significatif encore, le flou demeure quant aux peines de prison que les guérilleros condamnés pour crimes contre l’humanité ou violations graves des droits de l’homme auraient (ou non) à purger. Pour le gouvernement, ces questions seront réglées le moment venu, tandis que pour les FARC, elles touchent à des problèmes de fond.

D’une façon plus générale, ces divergences d’interprétation renvoient à une question fondamentale, inhérente à tout processus de paix : quel est, au bout du compte, l’objectif de ces négociations ?

⁴ « Exsecuestrados no se sienten escuchados en La Habana », *Semana*, 26 septembre 2014 (www.semana.com/nacion/articulo/sigifredo-lopez-el-general-mendieta-no-se-sienten-escuchados-en-el-proceso-de-paz/404311-3).

⁵ Voir par exemple, « Estos son los textos de lo acordado hasta ahora en Cuba », *Noticias*, 25 septembre 2014 (www.noticiasrcn.com/nacional-pais/estos-son-los-textos-lo-acordado-hasta-ahora-cuba).

Mettre fin au conflit ? Le résoudre ? Signer un accord de paix ? Construire une paix ferme et définitive ? La sémantique n'est pas neutre, elle est porteuse de sens et de conséquences.

Si résoudre un conflit suppose d'en connaître ses origines, le problème est, d'une part, que la lecture qu'en font les différentes parties est rarement consensuelle, et ce, malgré la création de commissions chargées d'étudier la question, et d'autre part, que traiter les causes du conflit à la racine n'est pas synonyme de réparer les dégâts, les destructions et autres dommages causés par le conflit. La vision, la portée, les effets des mesures adoptées sont différents. Approche transformationnelle d'un côté, approche essentiellement transactionnelle de l'autre.

Dans le texte publié en septembre dernier, les dissensions apparaissent très clairement dans les discussions relatives au problème de la terre : alors que les FARC insistent pour que la question de la réforme du secteur rural soit traitée de façon à « contribuer à trouver une solution aux causes historiques du conflit » (« *contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto* »), le gouvernement parle de « contribuer à inverser les effets du conflit » (« *contribuir a revertir los efectos del conflicto* »). Réparation pour les personnes déplacées dont les terres ont été spoliées ou usurpées, redistribution de terres, aide au développement agricole d'un côté ; redistribution et déconcentration de la terre, donc limitation de la surface cultivée pour les grandes propriétés agricoles, mais aussi et surtout changement des conditions d'accès à la terre de l'autre. Éliminer les causes du conflit implique des changements structurels dans la politique agricole du pays (approche transformationnelle) et non pas seulement une politique de redistribution, de réparation et de modernisation du paysage agricole colombien (approche transactionnelle). En d'autres termes, cherche-t-on « seulement » à réparer les dégâts causés par le conflit armé, au risque de revenir tôt ou tard à une situation agricole similaire à celle du début des années 1960 (qui servit en grande partie de justification à la création des FARC), ou bien faut-il négocier des transformations plus profondes des règles du jeu, qui permettent une fois pour toute de changer structurellement les règles d'accession, d'exploitation et de transmission de la terre en Colombie ? Trouver le bon équilibre n'est jamais simple.

Par ailleurs, mettre fin au conflit armé – et *a fortiori* construire une paix ferme et définitive – passe également et nécessairement par le désarmement, la démobilisation et la réintégration de tous les acteurs armés illégaux du conflit, que ce processus soit ou non objet de négociations. Or depuis des mois, les discussions exploratoires engagées avec l'Armée de libération nationale (ELN), la seconde guérilla du pays, semblent piétiner, tant pour des raisons de forme (ce mouvement a souvent été relégué au second plan par les différents gouvernements en place) que de fond (proche des thèses de la théologie de la libération, il a parfois donné l'impression de nourrir des revendications plus larges et des positions plus radicales que celles des FARC).

Enfin, un autre problème est posé par les fameuses bandes criminelles (ou Bacrim). Ces groupes armés illégaux héritiers des groupes paramilitaires officiellement démobilisés entre 2003 et 2006 ne sont pas officiellement parties au conflit (alors que, ironie du sort, certaines de leurs victimes ont été considérées par la justice comme des victimes du conflit). Récemment, le Bureau du procureur général (Fiscalía General de la Nación) a relancé l'idée d'une négociation visant à leur concéder des remises de peine et des peines alternatives à la prison, en échange de leur soumission et de leur collaboration avec la justice, tout en précisant qu'ils ne seraient pas considérés comme des acteurs politiques.

L'intention est louable, mais démanteler ces groupes armés mafieux ou ces mafias en armes nécessite davantage qu'une simple politique de reddition, d'autant que depuis le mois d'août 2014, plus de deux cents chefs paramilitaires qui purgeaient des peines de prison dans le cadre de la loi justice et paix ont été libérés ou sont en passe de l'être⁶, et beaucoup d'entre eux seraient déjà retournés à leurs occupations passées, si tant est qu'ils les aient jamais abandonnées.

⁶ « Los 200 "paras" que saldrán de la cárcel », *Semana*, 25 janvier 2014 (www.semana.com/nacion/articulo/paramilitares-que-saldran-cobijados-por-la-ley-de-justicia-paz/371920-3).

VERS UN POST-CONFLIT COMPLIQUÉ ?

Le post-conflit s'annonce donc assez compliqué, car les risques sont grands de voir surgir ou se consolider un certain nombre d'enclaves mafieuses, dans lesquelles les bandes criminelles existantes, renforcées par le retour sur la scène locale et régionale d'un certain nombre d'anciens paramilitaires, continuent de contrôler ces régions isolées, avec la complicité des autorités locales et de certains acteurs politiques et économiques corrompus, et peut-être aussi le soutien de certains guérilleros refusant de se démobiliser ou décidés à reprendre les armes après les avoir rendues.

Au-delà des aspects sécuritaires, la fin du conflit armé pourrait également voir resurgir avec force les mobilisations sociales, autres types de conflits inhérents à toutes les démocraties, et longtemps réprimées. Le post-conflit risque donc d'être fort agité.

Désormais troisième économie d'Amérique latine – derrière le Brésil et le Mexique, mais devant l'Argentine –, la Colombie ne manque toutefois pas d'atouts pour atteindre ses objectifs de paix et stabilité. Avec un produit intérieur brut en augmentation annuelle moyenne de plus de 4 % au cours de la dernière décennie, en particulier grâce au secteur minier et pétrolier, le pays se présente aujourd'hui comme l'une des économies de la région les plus solides et attractives pour l'investissement étranger.

CONCLUSION

Engagé depuis plus de deux ans dans des négociations de paix avec les FARC, le gouvernement colombien est en passe de réussir son pari. Si la signature d'accords de paix semble de plus en plus probable, les négociations pourraient cependant durer plus de temps que prévu et la signature d'un accord de paix global et définitif ne pas intervenir avant fin 2015, voire début 2016.

Un accord de paix ne règlera évidemment pas tous les problèmes du pays. Les risques de paix mafieuse ou d'une transformation de la violence et d'une paix ressemblant davantage à une normalisation qu'à une pacification sont à prendre au sérieux.

Le post-conflit dépendra donc tout autant de la teneur des accords de paix que de la volonté des signataires de mettre en œuvre ce qui aura été signé.

Deuxième partie

L'Amérique latine face à l'histoire

Guatemala : 1944-1954, la mémoire d'une révolution oubliée

Erica Guevara

Le renversement du dictateur Jorge Ubico en 1944 marque le début du « printemps démocratique » guatémaltèque, dix années durant lesquelles se sont produits des changements politiques et sociaux majeurs dans l'histoire du pays, incarnées par deux figures principales : les présidents Juan José Arévalo (1945-1951) et Jacobo Arbenz (1951-1954). L'année 2014 célèbre ainsi le 70^e anniversaire de la « révolution d'octobre » guatémaltèque, mais aussi le 60^e anniversaire de la chute du gouvernement de Jacobo Arbenz consécutive au coup d'Etat du colonel Carlos Castillo Armas (juillet 1954), qui inaugure une longue période d'instabilité politique et de répression des mouvements sociaux. Souvent absente des livres d'histoire latino-américaine, la révolution guatémaltèque précède et influence pourtant la révolution cubaine¹. Les événements de 1954 sont aussi l'un des premiers exemples de soutien (longtemps nié) des Etats-Unis à un « coup d'Etat préventif », soi-disant motivé par la peur d'une contagion du communisme. Soixante ans après, se pose donc la question de la mémoire historique : quelle trace cette parenthèse démocratique a-t-elle laissée dans l'histoire guatémaltèque et latino-américaine ?

DE LA RÉVOLUTION D'OCTOBRE DE 1944 AU COUP D'ÉTAT DE 1954

C'est tout d'abord une importante mobilisation sociale qui met fin à la dictature de Jorge Ubico, qui démissionne en juillet 1944 après treize années au pouvoir. S'ensuivent quelques mois de troubles, pendant lesquels un nouveau pouvoir dictatorial tente de s'installer, avec le général Federico Ponce Vaidés à sa tête. C'est finalement un triumvirat composé de deux jeunes militaires (Jacobo Arbenz et Francisco Javier Arana) et d'un commerçant (Jorge Toriello Garrido) qui prend le pouvoir en octobre avec le soutien de l'armée, des instituteurs et des étudiants, et met en place une assemblée révolutionnaire, puis une assemblée constituante en 1945.

Le Guatemala connaît alors une situation économique difficile : le pays ne s'est jamais vraiment remis de la crise de 1929 et pâtit de la réduction des exportations qu'entraîne la Seconde Guerre mondiale. Très exposé aux fluctuations du commerce international, comme toute la région centraméricaine, le pays est soumis aux aléas du modèle agro-exportateur et des économies d'« enclave », dont les activités de la United Fruit Company (UFCo)² sont l'idéal-type. Le « poulpe » exploite une grande quantité de terres à moindres frais et monopolise également les réseaux de transport (*via* l'International Railways of Central America) et d'exploitation électrique (accords avec l'entreprise américaine Electric Bond and Share Co). L'inégale répartition des terres apparaît ainsi comme la principale source de tension : en 1950, 72 % des terres guatémaltèques sont accaparées par 2 % des grandes propriétés rurales (*fincas*)³. Par ailleurs, le droit du travail est quasiment inexistant à l'époque,

¹ A propos de l'influence de la révolution guatémaltèque et de sa chute sur les leaders de la révolution cubaine (dont Che Guevara, qui se trouve au Guatemala en 1954 et se voit contraint de s'exiler au Mexique), voir R. Immerman, *The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention*, Austin, University of Texas Press, 1982 ; ou S. Jonas, *Guatemala : plan piloto para el continente*, San José, EDUCA, 1981.

² Symbole de l'impérialisme américain, la United Fruit Company était une entreprise bananière établie dans une dizaine de pays latino-américain, dont le siège était aux Etats-Unis. Fondée en 1899, elle prend le nom de Chiquita Brands International en 1989.

³ Voir CEPAL, « La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras », ONU, 2001, p. 22 (www.cepal.org/publicaciones/xml/7/9587/l492.pdf).

le général Ubico ayant même fait approuver une « loi contre la paresse » (*ley contra la vagancia*) qui autorise à forcer tout saisonnier « oisif » à travailler⁴.

Ce contexte marque profondément les programmes des deux présidents qui se succèdent pendant cette période, Juan José Arévalo et Jacobo Arbenz. Le premier initie des réformes majeures : adoption du premier Code du travail (toujours en vigueur), création d'un ministère de l'Economie et du Travail et de l'Institut guatémaltèque de sécurité sociale (IGSS). Il fonde également l'Institut de nutrition d'Amérique centrale et du Panama et approuve une loi accordant l'autonomie à l'Université San Carlos de Guatemala (USAC), dont les directeurs étaient auparavant nommés par le dictateur.

Son successeur, Jacobo Arbenz, entreprend une politique décisive qui lui attire très rapidement les foudres de l'élite oligarchique, mais aussi des Etats-Unis : la réforme agraire. Parmi les mesures phares de cette réforme, le « décret 900 » autorisant l'Etat à exproprier les terres en friche est celle qui crée le plus de remous. L'UFCo fait partie des propriétaires affectés par l'expropriation : bien qu'indemnisée, elle perd environ 400 000 hectares⁵. D'autres projets d'infrastructure viennent aussi menacer les intérêts américains au Guatemala, tels que la construction de l'« Autoroute vers l'Atlantique » (menaçant le monopole ferroviaire sur les transports), celle du port Santo Tomas de Castilla (qui concurrence le port contrôlé par la UFCo), ou encore la création d'une entreprise hydroélectrique nationale (Jurun Marinala).

Observateur attentif et inquiet des changements politiques en cours au Guatemala, le gouvernement des Etats-Unis se prononce ouvertement contre le gouvernement de Jacobo Arbenz à l'occasion du sommet de l'Organisation des Etats américains (OEA) de Caracas en mars 1954, à l'issue duquel est adoptée une « Déclaration de solidarité pour la préservation de l'intégrité politique des Etats américains contre l'intervention communiste ». Le secrétaire d'Etat John Foster Dulles critique le gouvernement guatémaltèque, suspect de sympathie communiste⁶. Arbenz est isolé, aucun gouvernement latino-américain ne lui ayant apporté son soutien pendant le sommet.

Peu après, en juin 1954, la « contre-révolution » est lancée : un groupe de mercenaires guatémaltèques, nicaraguayens et américains en provenance du Honduras, emmené par le colonel en exil Carlos Castillo Armas, marche sur la capitale. Les forces dont dispose ce dernier sont limitées, mais le soutien non officiel des Etats-Unis et de son Agence centrale du renseignement (CIA), à travers l'opération clandestine PB/SUCCESS, permet à Castillo Armas de faire tomber le gouvernement. Trahi par l'armée, Jacobo Arbenz démissionne le 27 juin 1954⁷ et part en exil peu après.

1954 : LE DÉBUT DE L'INSTABILITÉ POLITIQUE AU GUATEMALA ?

La longue période d'instabilité politique que connaît le pays depuis cette séquence historique peut difficilement être exclusivement imputée au coup d'Etat de 1954, les coups d'Etat postérieurs (au moins cinq depuis 1954⁸, sans compter les nombreuses tentatives) et la guerre civile (qui oppose des guérillas aux forces armées entre 1960 et 1996) ayant des causes multiples et particulières. Il est cependant possible de soutenir que la brusque démission du gouvernement Arbenz a durablement mis fin à toute tentative de réforme agraire et a conduit à la diabolisation et à la répression des mouvements sociaux de gauche dans le pays.

⁴ Voir le décret 1996 de 1934. Si les saisonniers n'étaient pas en mesure de prouver qu'ils avaient travaillé au moins cent journées (*jornadas*) par an, ils étaient obligés à travailler gratuitement à la construction des voies.

⁵ R. Immerman, « Guatemala as cold war history », *Political Science Quarterly*, vol. 95, n° 4, 1980-1981, p. 636.

⁶ Voir le discours de John Foster Dulles sur le Guatemala : www.youtube.com/watch?v=02Wu8uu9X-0.

⁷ Voir le discours de démission de Jacobo Arbenz : www.youtube.com/watch?v=WXFihj4wD_k.

⁸ Des juntes militaires prennent le pouvoir en 1957 et en 1982, sans parler des coups d'Etat de 1963 et de 1983.

La loi préventive pénale contre le communisme est décrétée dès le 24 août 1954. Un Front anticommuniste national, un Comité de défense contre le communisme, puis un Département de défense contre le communisme sont également instaurés, et l'interdiction de partis pour raisons idéologiques est introduite dans la Constitution de 1956⁹. Longtemps interdits et persécutés, le Parti guatémaltèque du travail (PGT) ainsi que d'autres organisations de gauche opèrent dans la clandestinité et donnent naissance à des groupes armés. L'exil frappe également les membres des gouvernements d'Arévalo et d'Arbenz, ainsi que de nombreux leaders militants. Par ailleurs, la thématique des revendications agraires, et donc de la répartition des terres aux populations indigènes, est indissociablement liée aux gouvernements du « printemps démocratique ».

Bien que la relation de causalité ne puisse être clairement établie, certains auteurs soutiennent que c'est en 1954 qu'émergent la pensée, les idées et les projets politiques qui formeront les racines idéologiques de la terreur d'Etat au Guatemala, et que c'est dans cet épisode qu'il faut chercher les ressorts de la violence extrême qui frappera le pays dans les décennies suivantes, y compris ceux des « pratiques génocides » de 1981 et de 1982¹⁰. Parmi ces « idées et principes de la contre-révolution » se trouvent l'anticommunisme transformé en idéologie d'Etat, la doctrine de sécurité nationale, le mythe du dictateur Jorge Ubico, la question de la propriété de la terre (intrinsèquement liée au facteur raciste, et donc au rejet des populations indigènes), le rôle ambigu du clergé et la culture politique associée à la grande plantation (*hacienda*)¹¹.

LA MÉMOIRE DE LA RÉVOLUTION D'OCTOBRE ET DU COUP D'ÉTAT AUJOURD'HUI

Les gouvernements Arévalo et Arbenz étaient-ils « vraiment » communistes ? Ne s'agissait-il pas plutôt de réformistes démocrates porteurs d'un projet de modernisation nationaliste et capitaliste ? La révolution d'octobre est-elle le produit d'influences soviétiques ou bien est-elle l'aboutissement d'un processus politique endogène ? Quel a été le rôle exact des Etats-Unis dans le renversement de Jacobo Arbenz ? Et celui de la United Fruit Company dans l'intervention américaine ? Comment s'est déroulée l'opération clandestine PB/SUCCESS ? Telles sont les questions qui sous-tendent la littérature sur le coup d'Etat de 1954, qui ne se développe qu'à partir des années 1980 avec la progressive ouverture des archives confidentielles des départements de sécurité américains¹².

Longtemps niée, la participation des Etats-Unis dans le coup d'Etat de 1954 est officiellement reconnue par la CIA en mai 1997. Environ 1 400 pages (sur les 100 000 pages secrètes censées porter sur l'opération PB/SUCCESS) sont alors déclassifiées par l'agence de renseignement. Parmi ces documents, des mémorandums d'échanges avec le président mentionnant des listes de personnes « à neutraliser » (dont les noms ont été effacés). Presque trois millions de dollars ont été investis dans l'organisation d'actions de guerre psychologiques et antisubversives¹³.

L'analyse des archives confidentielles conduit à dresser un panorama très critique de l'intervention américaine au Guatemala : aveuglé par une « illusion d'omnipotence », désireux de faire du pays « une vitrine de la démocratie », mais induit en erreur par une très mauvaise évaluation du contexte

⁹ Voir C. D. Brockett, « An illusion of omnipotence: US policy toward Guatemala, 1954-1960 », *Latin American Politics and Society*, vol. 44, n° 1, 2002, pp. 102-103.

¹⁰ M. E. Vela Castaneda, « Guatemala, 1954 : las ideas de la contrarrevolucion », *Foro Internacional*, vol. 45, n° 1, 2005, p. 90.

¹¹ *Ibid.*, p. 91.

¹² Voir par exemple : S. Schlesinger, S. Kinzer, *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*, Mexico, Siglo Veintiuno Editores, 1982 ; P. Gleijeses, *Shattered hope, the Guatemalan Revolution and the United States*, Princeton, Princeton University Press 1991 ; R. Immerman, *op. cit.*

¹³ K. Doyle, P. Kornbluh (dir.), « CIA and assassinations: the Guatemala 1954 Documents », National Security Archive Electronic Briefing Book n° 4, George Washington University (<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB4/>).

sociopolitique et des intérêts des élites, le gouvernement d'Eisenhower aurait très vite perdu le contrôle de la situation et n'aurait jamais vraiment réussi à orienter les actions du colonel Castillo Armas puis de son successeur, le général Ydigoras Fuentes, et à conduire le pays vers la stabilité politique¹⁴.

A rebours des éléments les plus couramment avancés pour expliquer le coup d'Etat, l'historien Richard Immerman estime que le facteur politique (la doctrine anticommuniste de guerre froide) aurait été plus déterminant que le facteur économique (les intérêts lésés de l'UFCo) dans le déclenchement de l'intervention américaine. Le président Eisenhower, ainsi que les frères John Foster et Allen Dulles, respectivement secrétaire d'Etat et directeur de la CIA, porteraient pleinement la responsabilité des événements¹⁵.

Si l'aveu de la responsabilité des Etats-Unis intervient très tardivement, celui du gouvernement guatémaltèque se fait encore plus attendre : ce n'est que cinquante-sept ans après le coup d'Etat, et à la suite d'une plainte déposée par la famille Arbenz auprès de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), que le gouvernement du président Alvaro Colom organise une cérémonie officielle afin de demander pardon à la famille pour ce qui est qualifié de « crime d'Etat¹⁶ ». En plus des excuses officielles, la sentence de la CIDH ordonne la restitution des terres usurpées à la famille, ainsi que la reconnaissance officielle du rôle joué par Arbenz dans l'histoire guatémaltèque, notamment dans les manuels scolaires. L'autoroute vers l'Atlantique, symbole des projets d'infrastructure qu'il a initiés, reçoit aussi son nom¹⁷.

Si l'anniversaire du coup d'Etat est passé sous silence, la révolution du 20 octobre est en revanche célébrée tous les ans par les syndicats et les mouvements sociaux. Entre 4 000 et 6 000 personnes ont ainsi marché le 20 octobre 2014 pour fêter le 70^e anniversaire du « printemps démocratique »¹⁸. En plus des articles de presse relatant le déroulement des faits, une série d'événements, de conférences et de séminaires a été organisée par la Commission commémorative du 70^e anniversaire de la révolution d'octobre¹⁹, avec une large participation de l'USAC. Des critiques s'élèvent cependant pour dénoncer l'oubli dont fait l'objet cette période en dehors de certains cercles militants, et en général dans l'historiographie du pays²⁰.

Erigée en symbole des mouvements sociaux et associée à d'autres événements dramatiques qui ont marqué leur histoire, la manifestation du 20 octobre est aussi l'occasion de célébrer la mémoire de leaders militants, comme celle de l'étudiant Oliverio Castañeda de León, assassiné le 20 octobre 1978²¹. Elle rallie des figures politiques hétérogènes, comme par exemple des futurs candidats aux élections présidentielles de 2015 – l'écologiste Yuri Melin, membre du parti Union révolutionnaire nationale guatémaltèque (issu de la guérilla) ou encore l'ancien ministre des Finances du gouvernement d'Alvaro Colom, Juan Alberto Fuentes Knight, dont le père a été assassiné en 1979. Défenseur de la cause indigène, le parti Winaq fondé par le prix Nobel de la paix Rigoberta Menchú était aussi présent, malgré l'appel d'autres organisations mayas à ne pas participer pour éviter toute instrumentalisation politique²². Période cruciale de l'histoire guatémaltèque dont l'histoire reste encore largement à écrire, les années 1944-1954 demeurent un sujet de polarisation du débat public dans le pays.

¹⁴ Voir C. Brockett, *op. cit.*

¹⁵ R. Immerman, *op. cit.* ; H. Murillo, « La intervención norteamericana en Guatemala. Dos interpretaciones recientes », *Anuario de estudios centroamericanos*, vol. 11, n° 2, 1985, p. 150 (<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3289/3195>).

¹⁶ B. Barreto, « Presidente Álvaro Colom pide perdón a familia Arbenz », *La Prensa Libre*, 21 octobre 2011 (www.prensalibre.com/noticias/Piden-perdon-familia-Arbenz_0_576542360.html) ; « Guatemala: una disculpa que tardó 57 años », *BBC Mundo*, 20 octobre 2011 (www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/10/111019_guatemala_arbenz_perdon_2_cch.shtml).

¹⁷ OEA, « CIDH expresa satisfacción ante acuerdo de solución amistosa sobre el caso Arbenz de Guatemala », 20 mai 2011 (www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2011/046.asp).

¹⁸ « Miles de guatemaltecos conmemoran el 70 aniversario de la Revolución de Octubre », *La Información*, 21 octobre 2014 (http://noticias.lainformacion.com/politica/politica-general/miles-de-guatemaltecos-conmemoran-el-70-aniversario-de-la-revolucion-de-octubre_xmYIIShW435RpU6SRnzKW4/).

¹⁹ Voir leur page Facebook : www.facebook.com/pages/70-anos-de-la-Revolucion-de-October-1944/534948586610730.

²⁰ « Revolución de Octubre: Un evento importante, olvidado por muchos », *La Hora*, 20 octobre 2014 (<http://lahora.gt/revolucion-de-octubre-un-evento-importante-olvidado-por-muchos/>).

²¹ « Miles de guatemaltecos conmemoran el 70 aniversario de la Revolución de Octubre », *art. cit.*

²² A. Alay, « Indígenas no marcharán el 20 para evitar politización », *Siglo XXI*, 19 octobre 2012 (www.s21.com.gt/node/285262).

Aux sources du coup d'Etat de 1964 en Bolivie

Sebastián Urioste

Si le coup d'Etat du 4 novembre 1964 place chronologiquement la Bolivie dans le sillage des régimes répressifs qui mirent fin aux expériences nationalistes et populaires après la révolution cubaine de 1959, les particularités de cet événement méritent d'en comprendre les signes précurseurs tant ils mettent en lumière les contradictions qui sous-tendaient le renversement et la restauration des hiérarchies sociales en Amérique latine au xx^e siècle.

LA RÉVOLUTION NATIONALE (1952-1964)

La prise du pouvoir par les forces armées en 1964 n'avait pas pour objectif d'éviter une réforme agraire, d'empêcher la nationalisation de compagnies privées ou encore d'endiguer une mobilisation populaire qui aurait porté au pouvoir une personnalité avec un programme radical contraire aux intérêts américains. Elle ne prévint pas une contagion révolutionnaire mais, au contraire, clôtura la deuxième révolution sociale qui avait eu lieu en Amérique latine après celle du Mexique.

En effet, en avril 1952, ce qui devait être un coup d'Etat initié par les carabiniers aux ordres du ministre de l'Intérieur devint, avec l'intervention des ouvriers et des travailleurs des mines, ce qu'il a été convenu d'appeler la « révolution nationale ». L'armée fut vaincue et les armes distribuées par la police, abandonnées par les soldats ou saisies dans les casernes changèrent la donne de la société bolivienne, au-delà des plans du Mouvement nationaliste révolutionnaire (MNR), instigateur du coup d'Etat¹. Face à ces secteurs populaires mobilisés et désormais armés, la stratégie suivie par le MNR fut d'instituer le suffrage universel et d'intégrer ces secteurs aux instances politiques et syndicales, au gré de leurs pressions et de leurs allégeances au gouvernement du président Víctor Paz Estenssoro². Les mines des trois « barons » boliviens qui, ensemble, produisaient un quart de l'étain mondial³ furent nationalisées et regroupées au sein de la Compagnie minière bolivienne (Comibol) au sein de laquelle les représentants des districts miniers pouvaient opposer leur veto aux décisions administratives au nom du « contrôle ouvrier ». Quatre ministères furent également confiés à la Centrale ouvrière de Bolivie (COB), organisation fédérant tous les syndicats du pays, dans le cadre d'un « co-gouvernement » avec le MNR. Par ailleurs, les occupations de terres dans la vallée de Cochabamba conduisirent au décret de réforme agraire ouvrant la voie à l'expropriation des grandes propriétés, à la consolidation dans leurs droits des possédants de petites et moyennes propriétés et à la reconnaissance de la propriété communautaire indienne. L'appartenance à un syndicat étant une condition préalable à toute demande de titres de propriété, près de la moitié de la population active bolivienne se trouvait syndiquée entre 1952 et 1956⁴. De ce fait, les « mécanismes d'exclusion hérités de la colonie, quelquefois renforcés par les effets pervers de certaines lois de la république⁵ » furent profondément ébranlés et l'aristocratie foncière laminée.

¹ Les élections présidentielles de 1951 remportées par le MNR avec le « ticket » Víctor Paz Estenssoro (président)-Hernán Siles Suazo (vice-président) avaient été annulées par une junte de l'armée qui avait pris le pouvoir. Issu de la classe moyenne urbaine favorable à la nationalisation des moyens de production, le MNR fut à son origine influencé par le fascisme. Voir H. Klein, *Historia de Bolivia*, La Paz, Editorial Juventud, 2001, pp. 222-223.

² Víctor Paz Estenssoro fut trois fois président de la Bolivie : 1952-1956, 1960-1964 et 1985-1989.

³ J. Dunkerley, « The bolivian revolution at 60 », *Journal of Latin American Studies*, vol. 45, n° 2, mai 2013, p. 329.

⁴ J. P. Lavaud, *L'Instabilité politique de l'Amérique latine. Le cas bolivien*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 31.

⁵ J. P. Lavaud, « Postface », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 91, 2014, p. 154.

Ce type d'inclusion et de mobilisation devait cependant entraîner l'essoufflement progressif de la révolution : à la crise économique et à l'inflation⁶ s'additionnèrent en effet les guerres entre factions au sein d'un MNR devenu pléthorique et ramifié dans tout le pays⁷, constamment mis en tension par les exigences de ses alliés plébéiens. C'est dans ce cadre qu'il convient d'analyser la constitutionnalisation des « milices populaires » autorisées par le gouvernement en tant que réserve des forces armées⁸. Si cela faisait d'elles des forces supplétives destinées à intégrer la structure de l'Etat, cela légitimait surtout l'existence d'un peuple en armes. De fait, en 1956, entre 50 000 et 70 000 miliciens organisés en quinze régiments de paysans, huit de travailleurs des mines, cinq de cheminots et trois d'ouvriers suppléaient alors aux quelque 8 000 membres de ce qui restait de l'armée bolivienne⁹.

Les milices paysannes s'avèrent particulièrement utiles pour contrer les diverses rebellions¹⁰ fomentées par la Phalange socialiste bolivienne (FSB), un puissant pôle d'attraction des opposants au MNR issus des classes moyennes urbaines – naguère principale base électorale du MNR, plus tard désabusées par les dévaluations opérées par le gouvernement révolutionnaire¹¹. Mais elles furent également déployées contre les syndicats ouvriers lorsque le conflit entre la COB, dirigée par les représentants des mines, et le gouvernement s'amplifia. Un des foyers de cette discorde se trouvait dans l'accord que le gouvernement du MNR avait conclu avec celui des Etats-Unis et le Fonds monétaire international en 1956 afin de recevoir 25 millions de dollars pour atténuer l'inflation du *peso* bolivien, attribuée à la détérioration de l'industrie minière. En contrepartie, le gouvernement était tenu d'aligner la politique étrangère de la révolution sur celle des Etats-Unis¹², de supprimer les contrôles des prix et les restrictions à l'importation et à l'exportation ainsi que de réduire de 40 % les dépenses publiques, notamment les subventions aux économats (*pulperías*) des mines¹³. Cette stratégie fut poursuivie avec la « réhabilitation de la Comibol », un plan d'aide au développement de 37,8 millions de dollars financé par le gouvernement des Etats-Unis, la République fédérale d'Allemagne et la Banque interaméricaine pour le développement. Là aussi, cette aide fut conditionnée à la réforme de l'administration de la compagnie, au licenciement de la main d'œuvre excédentaire¹⁴ et au rejet de la proposition de l'Union soviétique de financer une fonderie d'étain en Bolivie qui lui aurait permis de passer de producteur de matières premières à créateur de produits manufacturés¹⁵. Ces mesures donnèrent le ton de la réorientation vers une économie libérale (soutenue par des investissements de capitaux privés nationaux et étrangers) et traduisirent la transformation de la lutte « contre-révolutionnaire » engagée par le

⁶ Selon l'historien Herbert Klein : « L'effondrement de l'Etat, la conséquente nationalisation des grandes mines et la destruction du système d'*hacienda*, avec l'assignation massive des ressources gouvernementales pour créer des programmes de bien-être social, tout contribua à créer un chaos dans l'économie nationale et le budget national. L'expropriation des mines retranscha des sommes énormes à l'Etat, la réforme agraire diminua drastiquement l'approvisionnement agricole des villes, ce qui obligea à effectuer des importations massives d'aliments pour éviter l'inanition. La seule façon de résoudre tous ces problèmes fut d'augmenter la circulation monétaire interne : son résultat fut une des inflations les plus élevées au monde (1952-1956) ; le coût de la vie augmenta de 2 000 %, avec un taux d'inflation de plus de 900 % ». Voir H. Klein, *op. cit.*, pp. 242-243.

⁷ J. P. Lavaud, *op. cit.*, pp. 35-38.

⁸ Article 211 de la Constitution de 1961. Voir R. Salinas Mariaca, *Las constituciones de Bolivia*, La Paz, Don Bosco, 1989, p. 351.

⁹ J. P. Lavaud, *op. cit.*, p. 38.

¹⁰ Le fait historique le plus marquant demeure la série d'abus commis en 1957 à Terebinto par les milices paysannes dépêchées par le gouvernement afin de déjouer ce que celui-ci appelait des revendications « séparatistes » du Comité civique du département oriental de Santa Cruz. Voir G. Prado, *Poder y Fuerzas Armadas. 1949-1982*, La Paz, Editorial Los Amigos del Libro, 1984, p. 86.

¹¹ H. Klein, *op. cit.*, p. 243.

¹² En mars 1954, la Bolivie avait déjà soutenu les Etats-Unis à l'occasion d'une motion opposée au gouvernement de Jacobo Arbenz (Guatemala) soumise au sein de l'Organisation des Etats américains. Voir J. Dunkerley, « The bolivian revolution at 60 », *art. cit.*, p. 336 et E. Guevara, « Guatemala: 1944-1954, la mémoire d'une révolution oubliée » dans ce volume. Ses ambassadeurs à Washington répétèrent plusieurs fois que le gouvernement du MNR s'opposait à l'« impérialisme communiste ». Voir C. Blasier, *The Hovering Giant: U.S. Responses to Revolutionary Change in Latin America, 1910-1985*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1985, pp. 135-136.

¹³ J.P. Lavaud, *op. cit.*, p. 45.

¹⁴ *Ibid.*, p. 50.

¹⁵ C. Blasier, *op. cit.*, p. 142.

gouvernement. Le concept d'ennemi, qui visait essentiellement la droite (associée à la Phalange), fut retourné contre la gauche : les revendications de la COB commencèrent à être assimilées à la « subversion communiste¹⁶ ». Le pic du conflit entre le gouvernement et les travailleurs des mines advint en 1963 quand une grève générale contre la suppression de postes de travail conduisit le gouvernement à déclarer les principales mines « zones militaires » et à les encercler par des forces combinées des milices paysannes et de l'armée¹⁷. Assiégés, les miniers levèrent leur grève mais déclarèrent que le président Paz était désormais devenu un « traître aux objectifs de la révolution¹⁸ ».

Jouer les milices paysannes contre les syndicats ouvriers, une stratégie ultérieurement poursuivie par les gouvernements militaires, fut une manœuvre inaugurée par Paz Estenssoro. Ce dernier avait compris « l'importance de cette force totalement neuve et absolument conservatrice¹⁹ » dans le champ politique bolivien : face au soutien déclinant des classes moyennes et en présence d'ouvriers convaincus de constituer une avant-garde révolutionnaire, un paysannat assuré de ses titres de propriété constituait une assise pour les secteurs du parti les moins enclins à un renversement des hiérarchies sociales.

Cependant, l'usage de milices paysannes pour des opérations de maintien de l'ordre ne doit pas prêter à confusion quant à leur caractère monolithique. Commandées par des dirigeants régionaux alliés aux différents secteurs du MNR, elles étaient dépendantes des réseaux fluctuants de clientèle organisés depuis le sommet de l'Etat jusqu'aux plus simples bourgs. Leurs affrontements prirent une tournure violente dans la vallée de Cochabamba autour de la sélection des pré-candidats présidentiels du MNR en 1960, à tel point que les limites entre provinces furent, à leur tour, décrétées « zones militaires »²⁰. Par cette opération, le gouvernement du MNR démontrait son incapacité croissante à juguler ses dissensions internes et à contenir ses alliés populaires, pour dépendre de plus en plus de l'institution la plus honnie en avril 1952 : l'armée.

LE RETOUR DE L'ARMÉE

Honnie, mais non supprimée, car si la COB exigea que l'armée fut constitutionnellement dissoute, le président Paz se garda de le faire, requérant toutefois l'allégeance des officiers au MNR²¹. Or, à partir de 1956, au gré de la multiplication des opérations de maintien de l'ordre menées par les forces armées, leur réarmement fut progressivement financé par les Etats-Unis et alla croissant après la révolution cubaine de 1959. De fait, la part du budget public allouée aux forces armées augmenta de 6,8 % en 1958 à 16,8 % en 1964, et ses effectifs atteignirent 15 000 hommes²². L'année du coup d'Etat, l'armée bolivienne avait reçu plus de 1,5 million de dollars de crédit militaire de la part des Etats-Unis et environ 1 200 de ses membres avaient été entraînés à l'École des Amériques, basée au Panama²³.

Ces données ne devraient guère surprendre : contrairement aux réformes tentées au Guatemala par Jacobo Arbenz, les programmes de nationalisation et de redistribution du MNR concernèrent des patrimoines boliviens²⁴ et le mouvement prit soin de faire savoir que le principe de propriété privée

¹⁶ J. Malloy, *Bolivia : la revolución inconclusa*, Montevideo, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social, 1989, pp. 377 et 381.

¹⁷ J. P. Lavaud, *op. cit.*, p. 51.

¹⁸ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, La Paz, Plural Editores, 2003, p. 146.

¹⁹ H. Klein, *op. cit.*, p. 242.

²⁰ J. Dunkerley, « The bolivian revolution at 60 », *art. cit.*, pp. 133-135.

²¹ J. P. Lavaud, *op. cit.*, p. 63.

²² J. Dunkerley, « The bolivian revolution at 60 », *art. cit.*, 2013, p. 149.

²³ *Idem*.

²⁴ T. Skidmore, P. Smith, J. Green, *Modern Latin America*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2010, p. 79.

ne serait pas remis en cause²⁵. De leur côté, les administrations américaines considéraient qu'il valait mieux assister économiquement le gouvernement du MNR plutôt que de le voir remplacé par une force bien plus hostile²⁶. En 1963, dix ans après que le gouvernement bolivien eut accepté d'indemniser les trois « barons » de l'étain, le pays se trouvait être le plus grand récepteur individuel en Amérique latine ainsi que le principal destinataire de l'aide américaine *per capita* dans le monde²⁷. Or, un volet de cette coopération était destiné à l'« action civique ». Conçue comme un versant de la stratégie contre-insurrectionnelle visant les guérillas communistes, celle-ci canalisait la construction d'écoles, de ponts ou de postes de santé par l'armée, afin de gagner la sympathie des populations²⁸ et fut incarnée par le général René Barrientos. Charismatique et parlant le quechua, Barrientos était un compagnon de route du MNR avant 1952 mais avait également suivi des cours d'instruction militaire aux Etats-Unis en 1944. C'est dès cette époque qu'il s'était lié d'amitié avec Edward Fox, attaché militaire de l'ambassade des Etats-Unis en 1964²⁹. La même année et à l'approche des élections présidentielles, la cellule militaire du MNR proclama comme candidats le « ticket » Victor Paz Estenssoro (président)-René Barrientos (vice-président) afin de « préserver la révolution nationale et la stabilité du pays » et de s'opposer « à toute tendance communiste ou réactionnaire de droite »³⁰.

D'abord réticent, Paz Estenssoro accepta cette formule. Se représenter comme candidat à l'élection présidentielle à la fin de son deuxième mandat était une violation flagrante de la Constitution de 1961 – alors même qu'il avait rompu avec le « secteur de gauche du MNR », dirigé par Juan Lechín Oquendo, principal dirigeant de la COB à qui la candidature du MNR avait été promise. Il avait donc besoin de l'aura qui entourait à ce moment-là les forces armées, incarnation de l'ordre et de la discipline et seule institution apparemment en mesure de s'imposer dans tout le pays. Si les élections de mai se soldèrent par une victoire aussi écrasante que facile – aucun autre parti ne présenta de candidats –, elles débouchèrent immédiatement sur des mouvements de contestation tout azimuts : depuis la Phalange jusqu'aux travailleurs des mines, en passant par l'autre figure historique du MNR élue président entre 1956 et 1960, Hernán Siles Suazo. Egalement en rupture avec Paz Estenssoro, Siles avait déclaré en mai 1964 que son rival devait être déchu et remplacé par une junte militaire provisoire jusqu'à la tenue de nouvelles élections³¹.

Ces contestations conduisirent le président Paz à décréter l'état de siège dans tout le pays le 21 septembre 1964. Mais l'exil forcé de Hernán Siles Suazo et d'une centaine d'autres opposants ne calma guère les esprits. Au contraire, les enseignants entrèrent en grève et des combats de rue entre étudiants et forces de l'ordre s'ensuivirent, provoquant la mort de trente personnes à Cochabamba, Oruro et La Paz. La Phalange s'empara de la garnison d'Apolo, dans le nord du département de La Paz³², tandis que les travailleurs des mines de Siglo XX affrontèrent l'armée pour éviter l'occupation de leur campement³³. Dans ce climat, le général Barrientos put entreprendre un coup d'Etat approuvé par une large partie de la population et des syndicats. Ainsi, le 4 novembre, depuis Cochabamba, Barrientos déclara par radio qu'il marcherait sur Oruro puis sur La Paz si Victor Paz Estenssoro n'acceptait pas la démission du président et du vice-président afin de remettre le pouvoir à une junte militaire. Alors que l'état-major du quartier de Miraflores à La Paz était entré en mutinerie, le général

²⁵ C. Blasier, *op. cit.*, p. 133.

²⁶ J. Siekmeier, *The Bolivian Revolution and the United States, 1952 to the Present*, University Park, Penn State Press, 2011, pp. 6-7.

²⁷ H. Klein, *op. cit.*, p. 244.

²⁸ J. P. Lavaud, *op. cit.*, p. 64.

²⁹ J. Dunkerley, « The bolivian revolution at 60 », *art. cit.*, p. 149 et J. Barnadas, *Diccionario historico de Bolivia*, Sucre, Grupo de Estudios Históricos, 2002, p. 269.

³⁰ G. Prado, *op. cit.*, p. 131.

³¹ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, *op. cit.*, p. 153.

³² G. Prado, *op. cit.*, p. 145.

³³ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, *op. cit.*, 2003, p. 154.

Alfredo Ovando, commandant en chef des forces armées, suggéra au président de quitter le pays et l'accompagna personnellement jusqu'à l'aéroport³⁴. Les troupes du collège militaire occupèrent la place Murillo puis tirèrent des salves en l'air pour empêcher qu'une foule portant Juan Lechín Oquendo sur ses épaules ne prît possession du palais présidentiel³⁵.

Durant les six premiers mois de son existence, la junte militaire qui assumait le gouvernement après novembre 1964 n'affronta pas de réelle opposition. De fait, la COB et le Parti communiste bolivien se joignirent à un « comité révolutionnaire du peuple » qui approuva le coup d'Etat et Hernán Siles Suazo fut même désigné comme l'un des auteurs du renversement de Victor Paz Estenssoro³⁶. Ce n'est qu'au début de 1965 que la répression contre les syndicats ouvriers commença ouvertement sur la base d'un « pacte militaire-paysan », atteignant toute son intensité en juin 1967 quand le gouvernement du général Barrientos ordonna l'attaque du campement de Siglo XX, alors qu'il affrontait simultanément la guérilla de Ernesto Che Guevara, qui finit capturé et exécuté³⁷. La Bolivie était entretemps devenue un exportateur net de capital : entre 1965 et 1968, les investissements privés étrangers s'élevaient à 27,7 millions de dollars tandis que les profits rapatriés dépassaient 320 millions de dollars³⁸.

Le 4 novembre 1964, alors que Victor Paz Estenssoro entreprenait déjà son voyage d'exil au Paraguay, un groupe de miliciens appartenant au MNR tenta encore de résister dans la colline stratégique de Laicacota, à La Paz, avant d'être bombardé et liquidé par l'armée de l'air³⁹. Le constat qu'en tira l'essayiste Sergio Almaraz – dans un livre désormais incontournable pour comprendre les contradictions du régime qui finissait et la nature de celui qui débutait – reste d'actualité pour analyser les singularités des gouvernements militaires latino-américains des années 1960 : « A Laicacota, on a tiré sur le cadavre d'une révolution⁴⁰. »

³⁴ G. Prado, *op. cit.*, p. 150.

³⁵ *Ibid.*, p. 151.

³⁶ J. Dunkerley, *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*, *op. cit.*, p. 159.

³⁷ *Ibid.*, pp. 188-191.

³⁸ *Ibid.*, p. 165.

³⁹ R. Zavaleta, « Las masas en noviembre », in R. Zavaleta (dir.), *Bolivia, hoy*, Mexico, Siglo Veintiuno Editores, 1983, p. 52.

⁴⁰ « *En Laicacota se disparó sobre el cadáver de una revolución* ». S. Almaraz, « Requiem para una República », in *Obra completa*, La Paz, Plural Editores, 2009, p. 454.

Mexique : L'Armée zapatiste de libération nationale, vingt ans après...

David Recondo

Le 25 mai 2014, le sous-commandant Marcos a cessé d'être le porte-parole de l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN). Ce personnage qui a beaucoup contribué à la visibilité du zapatisme, dès le soulèvement du 1^{er} janvier 1994¹, a cédé sa place à une nouvelle « voix cagoulée », celle du sous-commandant Moisés. Celui qui incarnait le guérillero à la pipe et la casquette effilée a adopté un nouveau nom de guerre, celui de Galeano, en hommage à l'un des miliciens de l'EZLN tué par les membres d'une organisation rivale, dans un affrontement provoqué par le vol d'une camionnette, début mai 2014.

Outre ces changements dans la partie émergée de l'EZLN, qu'en est-il du mouvement né en 1983 et devenu, en quelques mois, le symbole international de la lutte contre la globalisation néolibérale et pour la justice sociale en faveur des plus démunis ? Depuis 2007, les communiqués du sous-commandant Marcos se faisaient rares. L'organisation rebelle avait perdu sa visibilité sur la scène politique nationale, après la marche vers Mexico organisée au printemps 2001 afin de faire pression sur le Congrès, pour qu'il approuve une réforme constitutionnelle sur les droits et la culture des peuples indigènes. Les députés et les sénateurs, tous partis confondus, ont bien adopté une réforme promulguée en août 2001, mais celle-ci n'a pas repris toutes les recommandations de la commission mixte chargée de la médiation entre le gouvernement fédéral et les rebelles, notamment en ce qui concerne le régime d'autonomie politique (et de gestion des ressources naturelles) accordé aux communautés indigènes. Après que la Cour suprême a rejeté les recours contre la réforme le 6 septembre 2002, l'EZLN a décidé de se consacrer à la construction de l'autonomie « par le bas » dans la forêt lacandone (Selva Lacandona) et dans les Hautes-Terres (Los Altos), deux régions du Nord-Est du Chiapas, où se trouvent l'essentiel de ses miliciens et de ses « bases civiles ». Tout semble indiquer que les tensions, à l'intérieur même du commandement de l'EZLN et au sein des communautés, sont aussi pour beaucoup dans le « repli tactique » de l'organisation.

AUTONOMIES LOCALES ET CONSOLIDATION D'UN POUVOIR CIVIL ZAPATISTE

L'organisation militaire zapatiste n'a jamais déposé les armes. Elle existe donc toujours, concentrée essentiellement dans le Nord-Est du Chiapas. Elle est constituée de quelques centaines d'officiers, le reste des troupes étant composé de civils (les « miliciens ») issus des villages avoisinants. Dès 2002, l'EZLN entreprend de consolider les communes autonomes créés en 1994, et d'en constituer d'autres. Il existe désormais vingt-sept communes autonomes rebelles zapatistes (*municipios autónomos rebeldes zapatistas*), non reconnues par l'État. Chacune de ces communes est constituée d'un conseil municipal élu par les bases zapatistes, dans des assemblées de village. En août 2003, l'EZLN annonce officiellement la création de cinq « conseils de bonne gouvernance » (*juntas de buen gobierno*) dont le siège est situé dans des lieux appelés *caracoles* (conques, symbole de la parole dans les glyphes préhispaniques). Ces conseils sont des assemblées constituées par les représentants de chaque commune autonome (chaque conseil rassemble entre quatre et sept communes). Dans chaque communauté (ou village), des assemblées générales désignent des délégués qui siègent au conseil, par équipes de deux et chacune

¹ Le 1^{er} janvier 1994, jour de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange nord américain (Aléna), les rebelles indigènes de l'EZLN déclarent la guerre au gouvernement fédéral et à son armée, et parviennent à occuper les principales villes de l'État du Chiapas. Après douze jours de combat, le gouvernement décrète un cessez-le-feu unilatéral sous la pression de la société civile nationale et internationale et entame un premier dialogue avec l'EZLN.

durant quinze jours. Ces délégués prennent part à des commissions chargées de soutenir les projets communautaires en matière de santé, d'éducation et d'agriculture (production et commercialisation). Ils doivent aussi intervenir dans la résolution des conflits locaux et administrer la justice.

Cette organisation territoriale est censée matérialiser le principe politique revendiqué par les zapatistes : « gouverner en obéissant » (*mandar obedeciendo*). Les délégués des communes autonomes ne sont pas des autorités au sens strict du terme, ils sont uniquement chargés de faire remonter au conseil de bonne gouvernance les décisions prises par les assemblées locales. Leur mandat est donc clairement délimité et peut être révoqué à tout moment. En outre, le principe de rotation du mandat au sein du conseil vise à empêcher toute accumulation personnelle du pouvoir et permet à tous les membres de la communauté de prendre part à la gestion des affaires communes. Les *caracoles* sont aussi conçus comme « des portes et des fenêtres », selon les mots des zapatistes, permettant l'accès aux territoires autonomes et la mise en relation de ces derniers avec le monde extérieur. Ainsi, les conseils centralisent l'aide fournie par les diverses associations de solidarité avec la cause zapatiste, nationales ou étrangères, et la redistribuent entre les communes. Ce rôle est d'autant plus important que les zapatistes refusent tout bien ou service provenant du gouvernement mexicain. La logique générale de cette gouvernance territoriale est de promouvoir une pratique quotidienne de la démocratie directe, avec une délégation, sous mandat impératif et pour de courts délais, de fonctions de « coordination » des actions menées par les communautés villageoises, et de péréquation des ressources provenant de l'extérieur.

Pour autant, les principes déclarés et les objectifs recherchés cachent des dynamiques contradictoires. D'une part, le haut commandement de l'EZLN, bien qu'il ait affiché une volonté de céder le pouvoir aux civils, n'en exerce pas moins un contrôle direct sur les conseils, ne serait-ce que parce que leurs membres sont, pour la plupart, des miliciens et qu'ils tendent à reproduire une logique de fonctionnement verticale propre à l'organisation militaire. D'autre part, la dépendance des communes autonomes vis-à-vis de l'aide extérieure fait nécessairement des *caracoles* des centres stratégiques où une bureaucratie embryonnaire a fini par se constituer, avec la participation active des « gradés » de l'EZLN, aux côtés des conseillers désignés par les assemblées locales. Enfin, l'ethos marxiste-léniniste du haut commandement zapatiste (à commencer par le sous-commandant Marcos) continue à influencer la dynamique du gouvernement local, dans un contexte où les communautés se divisent entre partisans de l'autonomie antigouvernementale et partisans d'une « collaboration » avec le gouvernement national, provincial (Etat fédéré) ou municipal (communes « officielles » dont le territoire chevauche celui des communes zapatistes).

TENSIONS COMMUNAUTAIRES ET « DÉsertION » DES ZAPATISTES

Le refus catégorique d'entretenir le moindre rapport avec les institutions publiques « officielles » a créé de fortes tensions au sein des communautés. La mise en place d'un système économique parallèle a été difficile et très inégale, dans un contexte où les soutiens en provenance de l'extérieur ont beaucoup diminué. Des pans entiers des communautés ont préféré bénéficier de la hausse des moyens alloués par le gouvernement aux politiques sociales et agricoles ainsi qu'aux infrastructures (routes, transport, circuits de commercialisation). La dualité des structures de gouvernement local a aussi conduit les habitants à faire preuve d'un certain pragmatisme dans les zones d'influence zapatiste. Lorsque cela est possible, ceux-ci ont recours à l'autorité qui veut bien donner une réponse favorable à leurs requêtes. Toutefois, dans la plupart des cas, les communautés sont divisées entre partisans et adversaires des zapatistes. La cohabitation n'est pacifique que dans les communautés où le rapport de force est équilibré ; chaque gouvernement local s'adresse à ses ouailles sans que cela provoque nécessairement des conflits violents.

Après un démarrage particulièrement difficile, il semblerait que des projets promus par les autorités autonomes aient pu se développer avec un certain succès, dans le domaine de l'éducation et de la

santé en particulier. Des écoles autogérées et des cliniques ont été créées. Pour ce qui est de la production agricole, de l'élevage et de l'artisanat, de nombreuses coopératives ont vu le jour. L'économie des familles zapatistes reste toutefois très fragile et dépend encore largement de la solidarité nationale et internationale. Au fur et à mesure que celle-ci diminuait, la migration vers les Etats-Unis est apparue comme la solution la plus réaliste aux carences économiques. Ainsi, cette région a connu une augmentation spectaculaire de son taux de migration, très bas jusqu'au début des années 2000. Désormais, toutes les familles zapatistes ont un ou plusieurs de leurs membres à l'étranger. L'émigration concerne avant tout les jeunes âgés de 18 à 30 ans. Ces départs ont souvent été perçus comme une trahison ou un « abandon de la lutte » par le reste des militants. Avec le temps, toutefois, la migration est apparue comme une démarche à la fois personnelle et collective, dont les retombées pouvaient être positives pour le projet autonome. Dix ans après l'enclenchement de cette dynamique sociodémographique, il est encore difficile d'en mesurer l'effet sur les dynamiques sociétales et politiques. Comme c'est arrivé ailleurs au Mexique, il est fort probable que les migrants qui « réussiront » aux Etats-Unis finiront par y rester définitivement et par entretenir de moins en moins de liens avec leurs communautés d'origine. Dans l'immédiat, l'EZLN a souffert de cette « saignée » en recrues potentielles, et l'autorité du commandement général a été affaiblie puisque ce dernier n'est plus perçu, tout comme les *caracoles*, comme le seul pourvoyeur d'aide économique.

Au niveau local, désormais, tout l'enjeu est dans la consolidation d'un mode de gouvernement autonome qui puisse, à un moment donné, établir des relations constructives et clairement définies avec certaines agences publiques, en même temps que la société locale développera une économie diversifiée et la plus autosuffisante possible. L'objectif est encore hors d'atteinte, mais le seul fait que les civils assurent des responsabilités croissantes au sein des conseils laisse penser qu'une accumulation d'expérience et de réalisations concrètes est possible et permettra, à terme, une « résorption » de ce qu'il reste du corps militaire de l'EZLN.

L'INFLUENCE POLITIQUE DU ZAPATISME EN DEHORS DU CHIAPAS

Entre 1994 et 2002, le zapatisme a exercé une grande influence politique au Mexique. Tout d'abord en matière de réformes relatives aux droits des peuples indigènes. Sans le soulèvement, mais aussi sans la pression exercée par le mouvement tant sur le gouvernement que sur l'opinion publique, de nombreuses réformes concernant les indigènes n'auraient jamais vu le jour. Bien que la réforme fédérale de 2002 ait été en deçà des attentes des zapatistes et de leurs sympathisants, elle n'en constitue pas moins une avancée considérable au regard des lois précédentes. Elle a notamment permis de consolider les réformes audacieuses de certains Etats fédérés en matière d'autonomie politique, à commencer par celui d'Oaxaca. Dans cet Etat du Sud du Mexique, où les indigènes représentent 40 % de la population, les autorités locales de plus de deux tiers des *communes* (417 au total sur 570) sont élues selon le droit coutumier (délibérations en assemblée, suffrage public, rotation des villageois dans l'exercice des fonctions publiques, gestion collective des ressources naturelles), sans l'intervention des partis politiques. En vigueur depuis la réforme électorale de 1995, cet arrangement a bénéficié jusque-là d'une grande légitimité, si bien que d'autres Etats fédérés s'en sont inspirés (Puebla, Tlaxcala, Michoacán, Chihuahua).

Concernant l'accès des peuples indigènes au Congrès national, un nouveau découpage des circonscriptions électorales fédérales en fonction de la concentration de populations parlant une langue indigène a permis une diversification ethnique de la représentation politique dès le début des années 2000.

En matière de politiques sociales, de santé, d'éducation (programmes et pédagogies interculturelles), les avancées sont encore timides mais reflètent néanmoins un nouvel état d'esprit que les gouvernements, quelle que soit leur étiquette, pourront difficilement ignorer et infléchir. L'idée que la société mexicaine est multiculturelle est désormais ancrée dans l'imaginaire national et dans celui de la classe politique. Toutes les politiques publiques passent désormais par le filtre d'un contrôle d'« interculturelité » dont les effets, fort inégaux, marquent toutefois une grande différence avec les pratiques antérieures à 1994.

Enfin, dans le domaine de l'accès à la justice, le chantier reste ouvert avec des innovations notoires dans certains Etats fédérés (Oaxaca, Yucatán, Quintana Roo, Puebla) concernant la délimitation de juridictions pour les autorités indigènes, l'usage des langues indigènes (et donc la présence d'interprètes) dans les procès impliquant des indigènes, mais aussi la production d'une jurisprudence intégrant des éléments du droit coutumier indigène dans la résolution des litiges (notamment en matière électorale ou de défense des droits humains).

Enfin, les polices communautaires et certaines organisations d'autodéfense qui sont apparues dès la fin des années 1990 (notamment dans le Guerrero) et se sont multipliées plus récemment (à partir de 2013 dans le Michoacán), en pleine « guerre » contre les cartels de la drogue, sont tributaires du soulèvement zapatiste et de la revendication d'autonomie portée par l'EZLN. Même si l'héritage paraît très indirect, dans les cas les plus récents, il n'en est pas moins réel. Les autonomies zapatistes sont un référent dans les stratégies locales et régionales pour palier la corruption et les défaillances de l'appareil central de justice et de sécurité.

L'HÉRITAGE ZAPATISTE DANS LES MOBILISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Le zapatisme a eu, très tôt, une influence considérable sur la société civile mexicaine. Depuis les premières manifestations pour exiger un cessez-le-feu et une négociation entre l'EZLN et le gouvernement, en janvier 1994, jusqu'à « l'autre campagne » (*Otra campaña*) lancée en 2005², en passant par la marche pour la dignité indienne (*marcha por la dignidad indígena*) en 2001, l'EZLN n'a cessé d'être un point de référence « éthique » et de stimuler des mobilisations caractérisées par leur pluralisme constitutif, si ce n'est politique. En effet, des secteurs très différents de la société mexicaine (pauvres de la campagne et de la ville, classe moyenne, universitaires, syndicalistes « dissidents » du système corporatiste d'Etat, jeunes...) se sont souvent retrouvés à manifester côte à côte dans la rue. L'appel zapatiste à construire un monde où « plusieurs mondes trouvent leur place », la recherche d'une démocratie « par le bas », où ceux qui gouvernent sont placés sous le regard scrutateur des citoyens, la pratique d'une démocratie participative de proximité, la revendication d'un respect absolu de la dignité de la personne, etc., sont autant d'exigences qui fédèrent tous ceux qui se méfient des politiciens, même si ces derniers ont été « librement » élus. Il y a, de fait, un fond d'antipolitique qui fait écho à celui des sociétés des pays de l'Est après l'effondrement des régimes prosoviétiques. Même le Parti de la révolution démocratique (PRD, parti de gauche créé en 1989, regroupant d'anciens guérilleros et communistes ainsi que des dissidents du Parti révolutionnaire institutionnel, PRI) est soupçonné de reproduire la culture politique autoritaire et corrompue du régime postrévolutionnaire.

Le rejet radical des formes conventionnelles de gouvernement représentatif va, en partie, contribuer à la perte d'influence de l'EZLN et de son porte-parole, le sous-commandant Marcos, dès 2005. Lorsqu'un conflit postélectoral oppose les partisans de Felipe Calderón (candidat présidentiel du Parti

² Initiative en faveur de la participation populaire engagée en parallèle à la campagne pour l'élection présidentielle de juillet 2006, « l'autre campagne » en appelle à l'élaboration d'une autre Constitution qui interdirait la privatisation des ressources publiques et garantirait l'autonomie pour les cinquante-sept différents groupes indigènes du pays.

action nationale, PAN) à ceux d'Andrés Manuel López Obrador (candidat d'une coalition de gauche incluant le PRD), et que des milliers de partisans de ce dernier manifestent dans les grandes villes du pays, d'août à septembre 2006, la voix des zapatistes se révèle inaudible. Leur refus de soutenir un candidat quelconque ou même de réclamer le respect des procédures électorales (notamment en sanctionnant la fraude) les a éloigné du gros de l'électorat, dans une élection où les taux de participation ont été proches de ceux de la plupart des « vieilles » démocraties. Depuis cette date, l'EZLN a cessé d'être un référent central pour les mobilisations « de la rue ». Pourtant, celles-ci reprennent de plus belle dès 2009 pour réclamer un changement de stratégie dans la lutte contre les cartels de la drogue mise en œuvre par le président Felipe Calderón. Un vaste mouvement non partisan, pluriel et pacifique se met en branle, culminant avec la marche pour la paix (*marcha por la paz*) en mai 2011. Même si le sous-commandant Marcos exprime publiquement sa solidarité avec le mouvement, le rejet de la violence et de l'insécurité est désormais incarné par Javier Sicilia, poète et journaliste dont le fils a été kidnappé et assassiné quelques mois auparavant, et qui exige, tout comme la plupart des manifestants, que l'Etat fasse son travail plutôt que de protéger les malfrats.

La dernière manifestation publique des sympathisants de l'EZLN, à San Cristóbal de la Casas le 12 décembre 2012 (près de quarante mille personnes ont parcouru les rues de cette petite ville, portant cagoule et en silence), puis les diverses célébrations des vingt ans du soulèvement zapatiste, en janvier 2014, ont toutefois prouvé que le mouvement (bien au-delà de la composante « militaire » de l'organisation) continue à susciter des sympathies. Il n'est pas impossible qu'il rebondisse, depuis sa « base arrière » chiapanèque, si le « nouveau » PRI, représenté par le président Enrique Peña Nieto, ne réussit pas à enrayer la criminalisation de l'Etat.

Les vingt ans de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Le Mexique toujours à l'orée du « premier monde »

Olivier Dabène

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) était sensé, selon le président mexicain Salinas, propulser le Mexique dans le « premier monde »¹. Le pays avait amorcé sa mue néolibérale dans les années 1980² en adhérant à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, 1986) et s'appêtait à devenir membre de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE). Il semblait pleinement en phase avec les dynamiques économiques globales. En 1994, le GATT concluait son cycle d'Uruguay par la signature des accords de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Marché commun du Sud (Mercosur) lançait son union douanière et le premier sommet des Amériques examinait la proposition d'une zone de libre-échange des Amériques.

Las, ce 1^{er} janvier 1994, le sous-commandant Marcos se chargeait de gâcher la fête en déclenchant la révolte zapatiste dans le Sud du Mexique³. En mars, l'assassinat de Luis Donaldo Colosio, candidat officiel à la présidence, puis la dévaluation du peso en fin d'année confirmaient les pires craintes des opposants à l'Alena aux Etats-Unis : le Mexique ne pouvait pas être un partenaire fiable et l'intégration régionale allait au devant de difficultés.

Vingt ans plus tard, le 19 février 2014, les dirigeants des trois pays membres de l'Alena – Enrique Peña Nieto (Mexique), Barack Obama (Etats-Unis) et Stephen Harper (Canada) – se réunissaient à Toluca au Mexique pour célébrer le vingtième anniversaire de leur accord. Lors de ce septième sommet, on s'est accordé à reconnaître que, dans l'ensemble, l'accord avait atteint ses objectifs, mais qu'il était temps d'envisager de le relancer et de l'approfondir, afin de l'adapter à un environnement international désormais profondément différent. La Chine a pris la place du Mexique comme deuxième partenaire commercial des Etats-Unis et le Chili, le Mexique, le Pérou et les Etats-Unis négocient avec douze pays asiatiques (sans la Chine) un partenariat transpacifique (TPP) qui fait soudainement apparaître l'Alena comme obsolète.

Quel bilan peut-on tirer de ces vingt années, particulièrement pour le Mexique ? Les échanges commerciaux et les investissements se sont-ils traduits par des progrès sociaux, notamment en termes d'emplois et de salaires ? Comment envisager l'étape suivante ? Telles sont les questions abordées dans ce texte. Afin d'y répondre, il est nécessaire tout d'abord de rappeler brièvement les objectifs du traité.

LES OBJECTIFS DE L'ALENA

Au début des années 1990, le Mexique ouvre une négociation avec les Etats-Unis, essentiellement afin de garantir l'irréversibilité de ses réformes néolibérales et, dans certains domaines, pour les approfondir. L'agenda de négociation proposé par les Etats-Unis oblige le Mexique à de douloureuses adaptations concernant les « nouveaux thèmes » tels que la propriété intellectuelle ou les marchés

¹ Sur les débuts de l'Alena, lire la notice dédiée sur le site de l'Opalc : <http://www.sciencespo.fr/opalc/node/690>.

² Son taux d'ouverture économique passe de 20 % entre 1980-1985 à 50 % au moment de la signature de l'accord. Il est égal au total de la valeur des importations et exportations rapporté au PIB (R. Villarreal, *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América latina, hacia una estrategia de competitividad sistemática*, Bogota, Grupo editorial Norma, 2004, p. 42).

³ Cf. l'article de David Recondo dans ce volume : « Mexique : L'Armée zapatiste de libération nationale, vingt ans après... ».

publics. Le pays les envisage avec réalisme, estimant prendre de l'avance par rapport à de futures normes multilatérales. L'élaboration de deux accords parallèles portant sur l'environnement et sur le droit du travail dans une phase ultérieure de la négociation contraint le Mexique à une application plus rigoureuse de sa législation.

Les objectifs de l'accord sont consignés dans le préambule et les articles 101 et 102 du traité. Le préambule évoque l'ambition sociale de « créer de nouvelles possibilités d'emploi et d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie ». Il affirme également l'intention de « renforcer l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement » et de « protéger, d'accroître et de faire respecter les droits fondamentaux des travailleurs ». L'article 101 énonce l'objectif principal – créer une zone de libre-échange – et l'article 102 détaille les objectifs économiques :

- « Eliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des parties et faciliter le mouvement transfrontalier de ces produits et services.
- Favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange.
- Augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des parties.
- Assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des parties.
- Etablir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends.
- Créer le cadrage d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord. »

Deux caractéristiques distinguent l'Aléna des autres accords d'intégration signés dans le continent américain : une profonde asymétrie⁴ et un faible niveau d'institutionnalisation.

L'Aléna dispose d'un secrétariat qui comprend trois sections nationales et se charge des dispositions relatives au règlement des différends. De leur côté, les accords parallèles sur l'environnement et le travail ont chacun une commission chargée de s'assurer que chaque partie respecte sa législation. La Commission pour la coopération dans le domaine de l'environnement (CCE) permet à la société civile de signaler des cas de non-respect des lois nationales concernant la protection de l'environnement. Si cette procédure est innovante, elle s'avère peu efficace : la CCE est composée des ministres de l'Environnement, qui sont donc juges et parties. Quelques plaintes ont toutefois produit des effets⁵. Le fait est que le poids du secteur privé dans l'Aléna est infiniment supérieur à celui de la société civile, grâce au chapitre 11 du traité qui permet aux investisseurs de soumettre une plainte à l'arbitrage s'ils s'estiment lésés.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et l'obsession sécuritaire qu'ils ont entraînée ont affecté l'évolution de l'Aléna. Les Etats-Unis préfèrent désormais dialoguer séparément avec leurs voisins et n'envisagent pas d'approfondir l'intégration régionale. Si la conclusion d'un Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité en 2005 a institutionnalisé les sommets à trois, ces derniers sont abandonnés dès 2009 au profit de réunions bilatérales.

⁴ Si l'on compare les Etats-Unis au Mexique au début des années 1990, les proportions sont les suivantes : un territoire 4,7 fois plus grand, une population trois fois plus nombreuse, un PIB dix-sept fois supérieur et un PIB/habitant trois fois plus élevé. Seul le Mercosur est plus asymétrique dans le continent.

⁵ Voir les travaux de la CCE, et notamment ses rapports annuels, sur son site internet : <http://cec.org/>

LE BILAN DE L'ALENA

Le dixième anniversaire de l'Alena donne lieu à une série d'évaluations contrastées. Celle réalisée en 2003 par les économistes Gary Hufbauer et Jeffrey Schott est assez optimiste⁶, mettant en avant une hausse du commerce entre le Mexique et les Etats-Unis de 227 % entre 1993 et 2004, un stock d'investissements étrangers directs passé au Mexique de \$33 milliards à \$166 milliards entre 1994 et 2003 et la création d'emplois dans le secteur des *maquiladoras* (passé de 540 000 à 1,34 million d'emplois entre 1993 et 2000, mais retombé à 1,06 million en décembre 2003). Hufbauer et Schott estiment que les mauvais résultats de l'économie mexicaine (baisse des salaires dans l'industrie, gains de productivité lents) ne sont pas dus à l'Alena, ou alors ils ont été sciemment acceptés par le gouvernement (choix d'écourter les délais pour supprimer les droits de douane concernant le maïs, au motif qu'une baisse des prix du maïs pouvait favoriser le développement du secteur de l'élevage et faire baisser l'inflation).

Les évaluations plus récentes sont en général beaucoup plus critiques. L'Alena n'est pas seule responsable de la croissance médiocre du pays ni du fait que la réduction de la pauvreté y est moins rapide que dans le reste de l'Amérique latine, mais il relève d'un ensemble de choix politiques qui ont produit ces effets négatifs⁷.

Au plan social, la destruction de nombreux emplois dans les campagnes mexicaines est historique. L'importation de maïs subventionné en provenance des Etats-Unis a ruiné un million de paysans. De plus, 1,4 million d'employés du secteur ont perdu leur emploi, ce qui a alimenté les pressions migratoires et les reconversions vers le banditisme et le narcotrafic⁸. Selon l'association de défense des consommateurs Public Citizen, le pouvoir d'achat a baissé au Mexique. Le salaire minimum couvre 38 % de produits en moins qu'il y a vingt ans. Et l'écart avec les Etats-Unis se creuse : le produit intérieur brut par habitant du Mexique représentait 40 % de celui des Etats-Unis en 1980, contre 30 % en 2010.

D'autres recherches mettent à jour une grande stabilité en termes de différentiel de développement entre le Mexique et les Etats-Unis⁹. L'ambition d'une convergence, caressée par les défenseurs de l'Alena, n'a pas abouti. Les écarts de salaires n'ont pas été comblés. Après vingt ans de libre-échange, le Mexique apparaît même encore plus dépendant des Etats-Unis, ce qui explique qu'il ait été plus affecté par la crise financière de 2008-2009 que les autres pays d'Amérique latine.

Selon les économistes Robert Blecker et Gerardo Esquivel, les raisons sont à chercher tant dans le déficit d'approfondissement de l'Alena que dans les problèmes internes au Mexique qui l'ont empêché de mettre en œuvre des politiques susceptibles d'accompagner le boom du commerce et des investissements. Ces auteurs insistent notamment sur les réformes mal conduites, à l'image des privatisations bancaires en l'absence d'agence de régulation, ou sur les réformes bloquées par les nouveaux équilibres politiques établis en 1997¹⁰.

Pour autant, l'Alena a entraîné un grand nombre de changements au Mexique, dans les domaines des télécommunications, de la propriété intellectuelle, du secteur automobile, de la concurrence ou de la politique monétaire, à tel point qu'il n'est pas exagéré de dire que la politique mexicaine s'est

⁶ G. C. Hufbauer, J. J. Schott, « NAFTA revisited : achievements and challenges », Washington, Peterson Institute for International Economics, 2005.

⁷ M. Weisbrot, S. Lefebvre, J. Sammut, « Did NAFTA help Mexico ? An assessment after 20 years », Washington, Center for economic and policy research, 2014 (www.cepr.net/documents/nafta-20-years-2014-02.pdf).

⁸ Public Citizen, « NAFTA's 20-year legacy and the fate of Trans-pacific partnership », février 2014 (www.citizen.org/documents/nafta-at-20.pdf).

⁹ R. Blecker, G. Esquivel, « Trade and the development gap », in P. Smith et A. Selee (dir.), *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*, Boulder, Lynne Rienner, 2013, pp. 83-110.

¹⁰ Depuis 1997, les gouvernements mexicains ne disposent plus d'une majorité soumise au Congrès et doivent cohabiter avec une opposition puissante.

« aléniée¹¹ ». Par exemple, dès décembre 1993, le Mexique a modifié sa loi fédérale sur les investissements afin de s'adapter aux dispositions très libérales contenues dans le chapitre 11 du traité de l'Alena. Le secteur de l'énergie demeurerait toutefois encore protégé, jusqu'à ce que la réforme énergétique de 2013 fasse sauter ce verrou. Bien d'autres changements ont été induits qui justifieraient que l'on applique au Mexique le diagnostic établi par le politologue Stephen Clarkson à propos du Canada : le traité de l'Alena est une authentique « Constitution externe » pour le pays¹².

QUEL AVENIR POUR L'ALENA ?

Lors du sommet du 19 février 2014, une grande attention a été accordée à la promotion du commerce et des investissements, comme si les présidents voulaient se rassurer en se focalisant sur les réussites de l'accord. L'adoption par le Mexique en décembre 2013 d'une nouvelle loi ouvrant le secteur de l'énergie (pétrole et gaz) aux investisseurs étrangers a été perçue comme un progrès.

Les sujets plus sensibles, tels que le narcotrafic, la violence ou les migrations ont aussi été abordés lors du sommet, mais sans résultats tangibles. La volonté affichée de travailler collectivement dans le domaine de la sécurité ne fait guère illusion. Les Etats-Unis n'ont pas grand-chose à offrir au Mexique après l'échec de la réforme migratoire, et les reconduites à la frontière atteignent des records sous la présidence Obama. Il est plus facile de s'entendre sur l'importance de la promotion des échanges académiques et la mobilité étudiante.

L'approfondissement de l'Alena, maintes fois évoqué, se trouve ainsi bloqué, et l'opposition à l'intégration grandit. Selon une enquête réalisée en 2012, 53 % des Américains estiment que leur pays devrait renégocier ou quitter l'Alena¹³.

En cette année anniversaire, la campagne d'opposition à l'Alena est relayée par une contestation du TPP. A l'initiative d'organisations syndicales, paysannes, environnementales, de femmes et de défense des droits humains du Mexique, des États-Unis et du Canada, un Forum trinational multisectoriel s'est ainsi réuni à Mexico en janvier 2014 à l'occasion des vingt ans de l'Alena¹⁴, qui a souligné les dommages provoqués par le traité sur l'environnement, les salaires et les conditions de travail et réclamé une renégociation du traité.

A terme, l'Alena a toutes les chances de demeurer un simple outil de promotion du commerce et des investissements. Il a rempli ses objectifs et va certainement perdre de l'importance à mesure que l'Asie s'imposera comme partenaire privilégié. La coopération bi ou trilatérale se déroule dans un autre cadre, avec les blocages évoqués. Le président mexicain Peña Nieto avait annoncé au début de son mandat un rapprochement avec le Brésil et l'Amérique du Sud pour se dégager de sa dépendance à l'égard de l'Alena et des Etats-Unis. Il ne semble pas en prendre le chemin. Entre l'impossible approfondissement de l'Alena et l'improbable ouverture vers le régionalisme sud-américain, le Mexique est devant une voie étroite pour parfaire son insertion internationale¹⁵.

¹¹ M. Aspinwall, « NAFTA-ization: Regionalization and domestic political adjustment in the north american economic area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 1, 2009, pp. 1-24 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2008.01831.x/abstract>).

¹² S. Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

¹³ Angus Reid Public Opinion, « Americans and Canadians Feel They Have Lost Out with NAFTA », 7-8 mai 2012.

¹⁴ Voir la déclaration finale à cette adresse : www.ueunion.org/sites/default/files/JointDeclaration-20Nafta-Mexico.pdf.

¹⁵ Je remercie Nahieli Vásquez, stagiaire à l'Opalc, pour son assistance dans le recueil de données utilisées pour cet article. Un dossier complétant ce texte est disponible en ligne : www.sciencespo.fr/opalc/content/le-20eme-anniversaire-de-lalena.

Troisième partie

L'Amérique latine aux urnes

Sept élections et peu de changements

Olivier Dabène, Gaspard Estrada, Erica Guevara, Frédéric Louault

2014 a été une année électorale particulièrement chargée pour l'Amérique latine, avec sept élections présidentielles et d'importantes élections législative (Colombie) et locale (Pérou).

Tableau 1
Les élections présidentielles en 2014

Date	Pays	Vainqueur et parti	Tendance
2 février	Costa Rica	Luis Guillermo Solís Parti action citoyenne	Gauche
2 février	Salvador	Salvador Sánchez Cerén Front Farabundo Martí de libération nationale	Gauche
4 mai	Panama	Juan Carlos Varela Parti panaméen	Droite
25 mai-5 juin	Colombie	Juan Manuel Santos Parti social d'unité nationale	Droite
5-26 octobre	Brésil	Dilma Rousseff Parti des travailleurs	Gauche
12 octobre	Bolivie	Evo Morales Mouvement vers le socialisme	Gauche
26 octobre-30 novembre	Uruguay	Tabaré Vázquez Front large	Gauche

Dans l'ensemble, l'Amérique latine a connu plus de continuité que de changement, et la gauche demeure la force politique dominante du continent.

Tableau 2
Alternances et continuités depuis 2011

Alternances	Orientation politique*	Continuités	Orientation politique*
Pérou (2011)	D → G	Venezuela (2013)	G → G
Mexique (2012)	D → C	Equateur (2013)	G → G
Chili (2012)	D → G	Salvador (2014)	G → G
Honduras** (2012)	G → D	Panama (2014)	D → D
Paraguay** (2013)	G → D	Colombie (2014)	D → D
Costa Rica (2014)	D → G	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.

** Alternances par rapport aux présidents destitués (Zelaya au Honduras en 2009 et Lugo au Paraguay 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 cette partie.

LE CONTEXTE

Le contexte politique de l'Amérique latine en 2014 a été décrit dans l'introduction générale de ce volume. Au plan électoral, de nombreux observateurs s'attendaient à voir le mécontentement social qui parcourt le continent se traduire par un vote sanction pour les équipes en place. Le faible nombre d'alternances relevées plus haut – seul le Costa Rica a changé de cap en 2014 – tend à leur donner tort. Pour autant, la continuité observée au plan des résultats électoraux masque parfois des évolutions politiques notables. L'évolution de la participation électorale constitue notamment un indicateur de la crédibilité des procédures électorales et, au-delà, de la qualité de la démocratie. Dans l'ensemble, et sauf exceptions notables, la participation électorale a montré une bonne tenue, prouvant que le mécontentement ne génère pas nécessairement une désertion électorale¹.

Tableau 3
Evolution de la participation électorale (2011-2014)

Statut du vote	Pays	Taux de participation au 1 ^{er} tour des présidentielles	Différence avec l'élection précédente
Obligatoire avec sanctions	Pérou	2011 : 83,1 %	- 5,6 %
	Argentine	2011 : 79,4 %	+ 4 %
	Paraguay	2013 : 68,6 %	+ 4,6 %
	Honduras	2013 : 61,2 %	+ 22,6 %
	Equateur	2013 : 81,1 %	+ 7,7 %
	Uruguay	2014 : 90,5 %	+ 0,59 %
	Brésil	2014 : 80,6 %	- 1,3 %
Obligatoire sans sanctions	Nicaragua	2011 : 73,9 %	+ 11,8 %
	Mexique	2012 : 63,4 %	+ 7,8 %
	Costa Rica	2014 : 68,8 %	- 0,2 %
Non obligatoire	Venezuela	2013 : 79,7 %	- 1,1 %
	Chili	2013 : 49,4 %	- 43,7 %
	Colombie	2014 : 40,6 %	- 17,5 %

Le Chili est un cas extrême qui mérite une explication. Depuis le retour à la démocratie, le vote était obligatoire au Chili, mais l'inscription sur les listes électorales ne l'était pas. En conséquence, par rejet ou indifférence, la jeunesse chilienne est longtemps restée en marge du système représentatif. Entre 1988 et 2009, le nombre d'inscrits au Chili est passé de 7,4 à 8,2 millions, alors que la population en âge de voter bondissait de 8 à 12 millions. C'est dire à quel point l'électorat du pays a vieilli pendant les années de la Concertation². La réforme électorale de 2012 a rendu l'inscription automatique mais le vote facultatif. Le Chili a vu le nombre de ses électeurs augmenter de plus de 50 %, atteignant 13 millions, mais les nouveaux inscrits ont majoritairement opté pour l'abstention. Alors qu'on comptait 7,2 millions de votants en 2009, ils n'étaient que 6,7 millions à se rendre aux urnes au premier tour de la présidentielle le 17 novembre 2013. Depuis la fin de la dictature, jamais aussi peu de Chiliens n'avaient voté. La tentation est forte d'établir un lien avec le mouvement social massif qui s'est déclenché d'abord chez les lycéens en 2006 (révolte des « pingouins »), puis s'est amplifié dans les milieux étudiants en 2011³.

¹ O. Dabène, « Introduction », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. Les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

² La Concertation des partis pour la démocratie (ou Concertation) est une coalition de partis politiques chiliens du centre et de la gauche, au pouvoir de 1989 à 2010.

³ Voir notamment C. Baeza, « L'"hiver" étudiant au Chili », *Les Etudes du CERI*, n° 198-199 (*Amérique latine Political Outlook 2013*), décembre 2013.

L'abstention serait-elle la simple traduction électorale du rejet massif de la politique exprimé par les Chiliens⁴ ? Ce genre d'explication générale pêche par excès de simplification. Même s'il est indéniable qu'une partie de la jeunesse chilienne rejette les élections et réclame une réforme constitutionnelle, le contexte politique de l'élection a aussi été déterminant. En 2013 au Chili, la victoire de Michelle Bachelet (Parti socialiste) ne faisait de doute pour personne. La droite, qui a changé plusieurs fois de candidats, ne croyait guère en ses chances. La campagne a été morne, la favorite se contentant de surfer sur sa cote de popularité, tout en prenant soin de s'assurer le soutien des jeunes mobilisés. La faible mobilisation de l'électorat n'est guère surprenante dans ces conditions.

Ailleurs en Amérique latine, certaines campagnes ont vu les principaux candidats s'affronter sur des enjeux importants, sans toujours parvenir à intéresser les électeurs.

En Colombie, l'autre pays enregistrant régulièrement des records d'abstention, certains médias avaient pronostiqué un plébiscite concernant la négociation avec la guérilla. Le faible taux de participation, dans ces conditions, a de quoi étonner, alors que la campagne a largement été consacrée à discuter la façon de parvenir à la paix. Le président sortant, Juan Manuel Santos, défendait les négociations, tandis que son principal rival, Oscar Iván Zuluaga, lui reprochait d'orchestrer l'impunité des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC). Cette campagne n'a guère passionné. Les sondages montraient même que la négociation ne figurait pas parmi les préoccupations prioritaires des Colombiens. Et ceux d'entre eux qui sont concernés depuis longtemps par la violence résident dans des zones qui votent habituellement peu.

En clair, il n'y a pas d'explications générales du phénomène de l'abstention. De même, la forte participation électorale, qui doit être évaluée à l'aune du caractère obligatoire ou non du suffrage, traduit des évolutions spécifiques aux contextes nationaux. Ainsi, la forte hausse de la participation électorale au Honduras sanctionne la normalisation démocratique du pays après le coup d'Etat de 2009 et la présidence controversée de Porfirio Lobo. Elle est aussi le produit d'une polarisation droite/gauche forte et inédite qui a mis un terme au bipartisme hérité du XIX^e siècle. La participation a même progressé dans des pays qui ont connu des réélections aisées, au Nicaragua avec Daniel Ortega ou en Equateur avec Rafael Correa.

Parmi les éléments de contexte fréquemment avancés pour rendre compte de résultats électoraux, les indicateurs économiques arrivent généralement en bonne position, en vertu du fameux adage « *it's the economy, stupid*⁵ ».

Tableau 4
Indicateurs économiques et sociaux

Pays	Croissance en 2014*	Inflation en 2014*	PIB/habitant**
Costa Rica	3,8 % (+0,3 %)	4,5 % (+0,8%)	+3,7 %
Salvador	1,6 % (=)	2 % (+1,2 %)	+1,3 %
Panama	7,2 % (-0,8 %)	3,6 % (-0,1 %)	+8,9 %
Colombie	4,5 % (+0,2 %)	2,7 % (+0,8 %)	+2,6 %
Brésil	1,8 % (-0,5 %)	5,8 % (-0,1 %)	+0,2 %
Bolivie	5,1 % (-1,7 %)	5,5 % (-1 %)	+3,6 %
Uruguay	2,8 % (-1,4 %)	8,5 % (=)	+3,3 %

* Le chiffre entre parenthèses indique la variation par rapport à l'année précédente.

** Données correspondant à 2011-2012.

Sources : FMI, CEPAL

⁴ Selon le Latinobarómetro 2013, seuls 17 % des Chiliens se déclarent intéressés par la politique (www.latinobarometro.org). Selon le LAPOP, seuls 1,6 % des Chiliens déclarent avoir participé à une réunion d'un parti politique en 2008 (www.vanderbilt.edu/lapop/). Dans les deux cas, il s'agit des plus bas taux d'Amérique latine. Le Latinobarómetro 2013 indique aussi que 38 % des Chiliens répondent « ne sais pas », « aucun » ou refusent de répondre lorsqu'on leur demande de se situer sur une échelle droite-gauche. Il s'agit cette fois du plus haut taux d'Amérique latine.

⁵ Célèbre phrase de James Carville, conseiller de Bill Clinton, adoptée par le candidat démocrate lors de sa campagne victorieuse de 1992, face à Bush père qui se targuait de ses succès en politique internationale. Cette formule résume l'importance capitale de l'économie dans la campagne présidentielle américaine.

Dans les sept pays où se sont déroulées des élections présidentielles en 2014, le ralentissement économique n'a pas eu d'effet dirimant. Le Costa Rica a connu une alternance qui a beaucoup plus à voir avec l'extrême usure du Parti de libération nationale (PLN) qu'avec l'économie. Ailleurs, les six autres présidentielles se sont traduites par la continuité, en dépit d'indéniables difficultés économiques. Il est vrai qu'à l'exception du Brésil et du Salvador, les pays concernés sont parvenus à préserver une croissance économique raisonnable et des gains de PIB/habitant appréciables. Les taux d'inflation dans les pays considérés sont loin des niveaux vénézuéliens ou argentins. Les chaînes de télévision du monde entier ont relayé la frustration des Brésiliens face à la hausse des prix, surtout pendant la Coupe du monde de football, mais celle-ci demeure pourtant modeste au regard des périodes précédentes d'hyperinflation.

En clair, les progrès sociaux ont ralenti, ce qui peut générer de la frustration⁶, mais l'impact électoral semble avoir été marginal. L'explication des résultats électoraux est bien plus à chercher dans les caractéristiques de l'offre électorale et les stratégies de campagne.

L'OFFRE ÉLECTORALE

Des recompositions partisans se produisent et de nouvelles alliances se nouent dans plusieurs pays, mais elles sont le produit de facteurs différents dans chaque cas. Cependant, les élections de 2014 confirment certaines tendances, telles que l'épuisement des clivages politiques «traditionnels», la plupart des partis «conservateurs» ou «libéraux» étant relégués au second plan. Malgré des rebondissements multiples, il est aussi important de noter l'absence d'outsiders parmi les candidats aux présidentielles. En effet, tous s'appuyaient déjà sur une solide trajectoire politique, y compris Marina Silva, ancienne sénatrice et ancienne ministre de Lula, devenue de manière tout à fait inattendue candidate à la présidence pour le Parti socialiste brésilien (PSB) suite à la mort tragique d'Eduardo Campos dans un accident d'avion. Les réorganisations partisans et les coalitions ne concernent que les partis déjà existants, dans un contexte plutôt complexe pour les petits partis d'opposition.

Ainsi, en Colombie, la campagne se centre très rapidement sur deux candidats issus de scissions du camp uribiste, Juan Manuel Santos (qui cherche la réélection avec le Parti social d'unité nationale) et Oscar Iván Zuluaga (Centre démocratique, parti créé avec le soutien de l'ancien président Alvaro Uribe à la suite des profonds différends qui l'opposent à Santos). Les autres partis d'opposition, dont l'Alliance verte et le Pôle démocratique alternatif (PDA), apparaissent très affaiblis en raison du départ ou du retrait de certaines figures-clés (Antanas Mockus et Sergio Fajardo pour le Parti vert, Gustavo Petro dans le cas du PDA, par ailleurs très affecté par de nombreux scandales⁷). L'enjeu principal de l'élection est bien entendu la poursuite du processus de négociation de paix avec les FARC, étendard du gouvernement de Juan Manuel Santos, âprement attaqué par les sympathisants d'Alvaro Uribe, partisans d'une solution de *mano dura*.

Dans un contexte radicalement opposé, l'élection se joue également entre factions adverses issues de la coalition de partis au pouvoir au Panama, les deux principaux candidats étant l'ancien vice-président (Juan Carlos Varela, pour le Parti panaméen, PPAN) et un ancien ministre (Juan Carlos Navarro, pour le parti Changement démocratique) du gouvernement de Ricardo Martinelli.

⁶ Ce que l'introduction du LAPO 2013 qualifiait de « moment hirschmanien ». Voir O. Dabène, « Introduction. Amérique latine : le moment hirschmanien », *Les Etudes du CERI*, n° 198-199 (*Amérique latine Political Outlook 2013*).

⁷ « La difícil semana de Gustavo Petro », *Semana*, 4 septembre 2014 (www.semana.com/nacion/articulo/la-dificil-semana-de-gustavo-petro/401550-3).

Au Brésil, en Bolivie et au Salvador, où le clivage gauche/droite est beaucoup plus prégnant, ce sont les partis dominant le spectre politique depuis le début des années 2000 qui continuent à s’opposer. Le Parti des travailleurs (PT) brésilien, bien qu’il réussisse à gagner pour une quatrième fois la présidence de la République, voit son groupe parlementaire à la Chambre des députés diminuer sensiblement – une première depuis la création du parti en 1980. En Bolivie, la troisième élection d’Evo Morales avec plus de 60 % des voix confirme la domination du Mouvement vers le socialisme (MAS) face à une opposition très fragmentée et qui n’arrive pas à constituer de véritable coalition. La gauche est elle aussi reconduite au Salvador, le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN) réussissant à se faire réélire pour la première fois de son histoire, avec de surcroît un candidat ancien cadre de la guérilla, Salvador Sanchez Cerén. Mais le très faible écart entre les deux candidats lors du second tour (moins d’un point), ainsi que le ton agressif des partis pendant la campagne reflètent une polarisation idéologique héritée de la guerre civile entre le FMLN et l’Alliance républicaine nationale (Arena), dont le candidat était le maire de la ville de San Salvador, Norman Quijano. Ce dernier parti a cependant été partiellement affaibli par la dissidence de l’ancien président Tony Saca.

Dans ce panorama, l’élection costaricienne fait figure d’exception, celle-ci ayant consacré pour la première fois depuis plus de trente ans un candidat issu d’un parti autre que le Parti de libération nationale (PLN) ou le Parti unité sociale chrétienne (PUSC). Dans un contexte d’affaiblissement structurel du système bipartisan, l’offre politique est cependant très fragmentée, l’élection opposant treize candidats différents. C’est finalement le candidat Luis Guillermo Solís du Parti action citoyenne (PAC, centre gauche) qui a créé la surprise en remportant l’élection alors que plusieurs sondages le donnaient perdant quelques semaines avant le vote. Ce résultat est le fruit d’une campagne électorale pour le moins atypique au Costa Rica.

Malgré l’hétérogénéité de l’offre politique dans les pays ayant élu un président en 2014, il est cependant possible d’identifier certaines tendances, qui se reflètent dans les campagnes électorales.

DES CAMPAGNES ÉLECTORALES « SALES » ET « HOULEUSES »

Attaques frontales, agressivité, scandales à répétition et rebondissements spectaculaires et inespérés ont caractérisé les campagnes électorales de 2014, souvent qualifiées de particulièrement « sales » et « houleuses ».

Ainsi, tandis qu’au Brésil la mort d’Eduardo Campos (PSB) deux mois avant l’élection a complètement bouleversé le rythme de la campagne et obligé les candidats à revoir leur stratégie, la défection au Costa Rica du candidat du PLN, Johnny Araya, un mois avant le second tour, a déstabilisé le candidat du PAC, qui s’est retrouvé sans adversaire, l’enjeu de l’élection devenant alors celui du taux de participation.

Si toutes les campagnes ont été entachées par des accusations de corruption et des attaques directes et personnelles entre les candidats, la Colombie et le Salvador se sont démarqués par l’intensité de ces offensives. Durant toute la campagne, le parti Arena comme l’opposition n’ont eu de cesse de rappeler le passé de l’ancien cadre de la guérilla du FMLN, Salvador Sanchez Cerén. A ceci s’est ajoutée la dénonciation du processus non officiel de négociation d’une trêve mené par le gouvernement de Mauricio Funes avec les *maras*, les gangs criminels ultra violents particulièrement actifs en Amérique centrale. Affiches, spots télévisés, vidéos virales sur Internet ont alimenté une « campagne de la peur ». Cependant, des scandales affectent aussi l’Arena, Norman Quijano étant à plusieurs reprises accusé

de corruption, tout comme l'ancien président Francisco Flores, qui démissionne du parti et prend la fuite quelques jours avant le premier tour⁸.

En Colombie, à partir du mois d'avril, la campagne électorale a pris des allures de *telenovela*, chaque jour apportant son lot d'épisodes plus dramatiques les uns que les autres. Cela a commencé avec l'arrivée d'un nouveau conseiller en communication politique, Juan José Rendón, dans l'équipe de campagne de Juan Manuel Santos. Déjà présent pendant la campagne de 2010, connu pour avoir contribué au succès de plusieurs candidats dans toute la région, ce Vénézuélien a été rappelé en Colombie pour dynamiser la stratégie du président, en baisse dans les sondages dans une campagne jusqu'alors assez morose. Quelques semaines après, en se basant sur les déclarations de narcotrafiquants incarcérés, le journaliste Daniel Coronell (dont l'influence est importante en Colombie) a accusé Rendón d'avoir reçu douze millions de dollars de la part des cartels en 2010, en échange d'une intermédiation auprès du gouvernement visant à accorder un régime de faveur à certains narcotrafiquants désireux de se rendre à la justice.

Puis, alors que la tension semblait redescendre après la démission de Juan José Rendón et du conseiller politique Germán Chica, Oscar Iván Zuluaga s'est retrouvé au cœur d'un scandale médiatique. Un des membres de son équipe de communication, Andrés Fernando Sepúlveda, a été accusé d'avoir intercepté les communications électroniques entre le gouvernement et les FARC dans le cadre des négociations de paix conduites à la Havane⁹. Une enquête a été ouverte par le ministère public afin de déterminer qui avait commandité ou pris connaissance des actes de Sepúlveda au sein du parti de Zuluaga. Après plusieurs démissions dans son camp, les accusations ont pris une nouvelle dimension avec l'entrée en scène de l'ancien président Alvaro Uribe, qui s'est imposé à la une des médias en affirmant que deux des douze millions reçus par Rendón auraient servi à financer la première campagne de Juan Manuel Santos, et que le « scandale du hacker » n'était qu'un « rideau de fumée » destiné à dissimuler les scandales de corruption de son propre parti, ce qui a déclenché un tollé général¹⁰. Les deux camps se sont ensuite livrés à des accusations très dures¹¹, jusqu'à mettre en cause la justice¹². Lors du premier débat télévisé du mois de mai, les deux candidats se sont invectivés et se sont mis au défi d'« avouer la vérité »¹³.

Dans ce contexte, la Bolivie a fait figure d'exception, la campagne ayant été jugée terne et prévisible¹⁴. Evo Morales a été omniprésent, l'opposition l'accusant même de détourner les ressources publiques à des fins électorales.

Partout dans la région, les candidats-présidents ou les présidents sortants ont bénéficié d'une très forte exposition médiatique. Certains anciens présidents ont aussi joué un rôle important, à l'image d'Alvaro Uribe (Colombie), de Lula da Silva (Brésil), de Ricardo Martinelli (Panama) et d'Oscar Arias (Costa Rica). Au Salvador, jusqu'au dernier jour et y compris pendant la trêve électorale, le président sortant Mauricio Funes a utilisé son émission de radio hebdomadaire, « *Conversando con el Presidente* » (« Conversations avec le président »), comme une plateforme de défense du bilan du FMLN et d'attaque du candidat de l'opposition. Face aux difficultés de communication rencontrées par

⁸ « Francisco Flores permanecerá bajo arresto domiciliario », *La Prensa Gráfica*, 5 septembre 2014 (www.laprensagrafica.com/2014/09/05/francisco-flores-permanecera-bajo-arresto-domiciliar).

⁹ « Este es el hombre que habría interceptado al proceso de paz », *Semana*, 6 mai 2014 (www.semana.com/nacion/articulo/habrian-vuelto-chuzar-al-presidente/386164-3).

¹⁰ « La gravísima acusación de Uribe contra Santos », *Semana*, 8 mai 2014 (www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/la-gravisima-acusacion-de-uribe-contra-santos/386374-3).

¹¹ « Así fue el día más "caliente" en lo que va de campaña presidencial », *Semana*, 9 mai 2014 (www.semana.com/nacion/articulo/la-campana-se-calento-en-la-recta-final/386405-3).

¹² « Batalla por la presidencia paso a estrados judiciales », *El Tiempo*, 9 mai 2014 (www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13962255).

¹³ « Santos y Zuluaga se retaron a decir la verdad », *Semana*, 22 mai 2014 (www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/santos-zuluaga-se-retan-decir-la-verdad-sobre-escandalos-en-sus-campanas/389017-3).

¹⁴ « Ven aburrida y desigual campaña electoral en Bolivia; derroche de Evo y pobreza en la oposición », *Eju TV*, 10 octobre 2014 (<http://eju.tv/2014/10/ven-aburrida-y-desigual-campaa-electoral-en-bolivia-derroche-de-evo-y-pobreza-en-la-oposicin/>).

Salvador Sanchez Cerén, non seulement en raison de son passé mais aussi par manque d'aisance à l'oral, Mauricio Funes a occupé le devant de la scène au point d'être surnommé « le sixième candidat ».

En général, les campagnes se caractérisent par leur recours aux médias traditionnels (presse, télévision et radio), ainsi qu'au hors-médias (affichage massif), le rôle des réseaux sociaux et d'Internet étant encore limité, à quelques exceptions près (Brésil ou encore Colombie, où Twitter a par exemple constitué l'un des moyens privilégiés d'expression de l'ancien président Alvaro Uribe). Au Brésil, l'usage politico-électoral des réseaux sociaux a, pour la première fois, été l'objet d'une stratégie spécifique, conçue en amont de la campagne officielle et pleinement intégrée au cœur de la prise de décision – notamment dans l'équipe de campagne de Dilma Rousseff. En effet, avec plus de soixante-huit millions d'internautes, le Brésil est devenu le cinquième pays le plus « connecté » au monde en 2014¹⁵. Parmi ces internautes, plus de la moitié ont entre 15 et 35 ans et résident dans le Sud-Est du Brésil, là où la plupart des manifestations ont eu lieu en juin 2013. Ces dernières ayant été le fruit d'une mobilisation horizontale via les réseaux sociaux, les responsables de la campagne de la présidente ont estimé qu'il fallait créer un canal de communication spécifique pour ces électeurs, d'autant plus que la précédente campagne présidentielle avait démontré, aux yeux de ces stratèges, le poids des réseaux sociaux dans la construction de l'agenda médiatique d'une campagne de cette importance. Par ailleurs, l'utilisation de cet outil de transmission horizontale et participative de l'information est en adéquation avec la volonté de « désintermédiaire » l'information entre les candidats en campagne et les électeurs. Cette stratégie est aujourd'hui à l'œuvre dans la plupart des gouvernements latino-américains¹⁶. Le fruit de cette réflexion fut le site *Muda Mais*¹⁷, lancé en mars 2014 et dirigé par l'ancien ministre de la Communication sociale de la présidence, Franklin Martins. Durant la campagne, le site a cherché à mobiliser les militants du PT tout en s'attachant à répondre aux discours de l'opposition en temps réel. Suite aux succès de l'opération, le PT a décidé de maintenir le site en activité afin de « défendre » l'action du gouvernement dans les réseaux sociaux pendant la période de transition.

Dans un contexte général de faible régulation des temps d'antenne et d'exposition médiatique des candidats, ainsi que de contrôle irrégulier des sommes allouées à la communication électorale, les partis ont recouru de manière inégale aux spots télévisés et radiophoniques, en fonction de leurs moyens¹⁸. Concernant le hors-médias, si l'affichage a été massif dans certains pays, comme au Salvador, il a été très limité dans d'autres, comme au Costa Rica, qui s'est en revanche distingué par la quantité de débats télévisés organisés (de formats différents et ne réunissant pas toujours les mêmes candidats). En Bolivie, le MAS s'est démarqué par son recours à des stratégies plus atypiques, comme celle de la distribution de tracts par Evo Morales lui-même, à un carrefour très fréquenté de la ville de La Paz. Malgré les différences de stratégies électorales et de plans médias, la tendance est cependant à la professionnalisation de la communication électorale.

En effet, la tenue régulière d'élections à tous les niveaux (national, régional et municipal) en Amérique latine depuis les années 1980 a permis l'éclosion d'un vaste champ d'étude pour les politologues¹⁹, mais aussi d'un large marché pour les experts en stratégie électorale et en communication politique²⁰.

¹⁵ Voir l'étude de ComScore au sujet des usages numériques des Brésiliens en 2014 : A. Banks, « 2014 Brazil Digital Future in Focus », mai 2014 (http://usmediaconsulting.com/img/uploads/pdf/2014_Brazil_Digital_Future_in_Focus_EN.pdf).

¹⁶ A ce sujet, voir E. Guevara, « "Téléprésidents" ou "média-activistes" de gauche ? Argentine, Brésil, Venezuela, Colombie », in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 105-144.

¹⁷ <http://mudamais.com/>.

¹⁸ Au Brésil, l'équipe de João Santana, directeur de la campagne audiovisuelle de Dilma Rousseff, a tourné ses spots publicitaires avec des caméras utilisées pour le cinéma, dont le coût dépasse les 100 000 \$USD/pièce.

¹⁹ Parmi ces études, nous pouvons notamment mentionner les travaux réalisés sur les partis politiques et les élites parlementaires au sein de l'Université de Salamanque, ainsi que ceux qui ont abouti à la création de l'Opalc en 2007, suite à la création de l'Observatoire des élections de 2006 à Sciences Po.

²⁰ Selon l'ONG d'assistance électorale IDEA, le « marché mondial des élections » générerait entre six et huit milliards de dollars par an, en fonction des pays qui sont effectivement en campagne. Dans cet ensemble, le coût des campagnes présidentielles mexicaines et brésiliennes de 2000 et 2002 aurait dépassé les six cent millions de dollars. Voir R. Austin, M. Tjernstrom (dir.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Stockholm, International IDEA, 2003.

Ce marché, qui s'est constitué progressivement au cours des années 1980 et 1990, s'est consolidé lors des cycles électoraux de 2005-2006 et 2012-2014. Désormais, le recrutement de « consultants », extérieurs aux états-majors des partis, au sein des équipes de campagne est devenu une pratique courante²¹. S'ils fournissent en premier lieu aux candidats une expertise dans l'utilisation massive d'études qualitatives et quantitatives afin de produire une stratégie de campagne, ces derniers sont également devenus un enjeu de communication des campagnes électorales à part entière. L'arrivée (ou le départ) de consultants disposant d'une forte notoriété au sein d'une campagne est susceptible d'avoir des effets sur la perception médiatique de cette dernière, au bénéfice ou au détriment du client (le candidat). De ce point de vue, les cas salvadorien (Francisco Flores) et colombien (Juan José Rendón), précédemment cités, sont éclairants.

Cette tendance à la « starisation » des consultants politiques en Amérique latine s'accompagne également d'une consolidation de la place des consultants latino-américains au détriment des consultants nord-américains, qui avaient trouvé un débouché naturel dans la région pour maintenir leurs activités en périodes non électorales aux Etats-Unis. En 2014, sur les quatorze candidats à la présidence de la République arrivés en première ou en seconde position en Bolivie, au Brésil, en Colombie, au Costa Rica, au Salvador, au Panama et en Uruguay, seuls deux ont eu recours à des consultants nord-américains. Il y a quinze ans, lors du cycle électoral 1999-2002, cinq de ces sept pays étaient dans ce cas de figure.

La création et le développement de réseaux politiques régionaux, de gauche comme de droite, ont favorisé la circulation des consultants à l'échelle continentale. Ainsi, le consultant fétiche du PT brésilien, João Santana, s'est occupé des campagnes présidentielles de Mauricio Funes (Salvador, 2009), Danilo Medina (République dominicaine, 2012), Hugo Chávez (Venezuela, 2012) et Nicolás Maduro (Venezuela, 2013). En 2014, il a accepté de conseiller pour la première fois un candidat de droite, José Domingo Arias (Panama), tout en se focalisant sur la campagne de Dilma Rousseff. Du côté de la droite, en 2014, Juan José Rendón et Antonio Solá ont travaillé en Colombie, au Panama et au Salvador dans le cadre de campagnes présidentielles. Malgré l'existence de plusieurs consultants « indépendants », il est possible de retrouver ici l'une des caractéristiques du mode de fonctionnement classique des consultants politiques nord-américains, qui affichent une coloration politique clairement définie. Enfin, l'année 2014 permet de confirmer la présence des consultants brésiliens dans la région, avec le retour de Duda Mendonça dans une campagne présidentielle (Colombie).

TENDANCES ET PERSPECTIVES ÉLECTORALES

Que nous apprennent les scrutins de 2014 en ce qui concerne les évolutions des comportements électoraux en Amérique latine ? Face à la diversité des enjeux et des contextes nationaux, il semble difficile de tirer des conclusions générales. La théorie des réalignements électoraux nous semble cependant constituer un outil stimulant pour mettre en perspective de manière comparative les élections de 2014.

Cette théorie permet de mettre à jour des transformations brutales et durables dans les équilibres électoraux. Elle a été initialement proposée par le politologue pour analyser les changements électoraux intervenus à l'occasion des élections de Franklin Roosevelt en 1932 et 1936 aux Etats-Unis²², puis

²¹ En Europe, et notamment en France, cette « greffe » n'a pas fonctionné. La plupart des campagnes électorales sont dirigées par des militants encartés – salariés des partis politiques pour la plupart, avec une affinité et/ou une trajectoire professionnelle liée aux métiers de la communication, avec le concours éventuel de consultants en communication d'entreprise ayant des affinités avec les membres de l'équipe de campagne.

²² V. O. Key, « Theory of critical elections », *Journal of Politics*, vol. 17, n° 1, 1955, pp. 3-17.

progressivement enrichie et développée²³. Elle a été appliquée par la suite à d'autres pays occidentaux comme la France, le Canada ou la Belgique²⁴. Cette théorie permet de saisir les mutations des équilibres politiques en liant les enjeux conjoncturels et structurels. L'hypothèse d'un réalignement ne peut en effet se vérifier qu'en observant les résultats de plusieurs scrutins consécutifs. L'alternance constituerait un moment de rupture (*critical election*). S'ensuivrait une phase de réalignement de l'électorat (*realignment era*), qui viendrait se confirmer lors des scrutins suivants, caractérisant un nouvel ordre électoral²⁵. Cette transformation s'accompagnerait en général de bouleversements politiques plus ou moins profonds (réorganisation des systèmes partisans, reconfiguration de l'offre politique et des modes de représentations, réorientations des politiques publiques, apparition de nouveaux enjeux, etc.).

Mobilisée avec précaution, la théorie des réalignements peut nous aider à mieux comprendre les résultats électoraux liés au « tournant à gauche » de l'Amérique latine (initié en 1998 par l'élection d'Hugo Chávez au Venezuela). Depuis le début du XXI^e siècle, les cycles électoraux successifs qu'a connus l'Amérique latine ont également produit de nombreux cas d'étude permettant de tester l'applicabilité de ces constructions théoriques à d'autres régions du monde.

Les alternances latino-américaines des années 2000 ont-elles entraîné des transformations « brutales et durables » dans les comportements électoraux, que les scrutins de 2014 seraient venus confirmer ? (hypothèse proposée pour la Bolivie, le Brésil, l'Uruguay et le Salvador). De manière plus contre-intuitive, peut-on envisager des cas de réalignements en l'absence d'alternance forte ? (hypothèse proposée pour la Colombie et le Panama). Enfin, certains scrutins portent-ils les signes d'élections critiques laissant présager l'émergence de nouveaux ordres électoraux ? (hypothèse proposée pour le Costa Rica). C'est ce que nous cherchons à vérifier brièvement dans les lignes qui suivent en esquisant quelques éléments d'analyse²⁶.

Comme indiqué plus haut, les résultats de 2014 confirment la tendance à la stabilité politique de la région. Comme lors des élections précédentes, tous les candidats à la réélection ont été réélus (Morales, Rousseff, Santos). Cela vient confirmer une tendance lourde, puisque depuis le retour des démocraties, dix-huit tentatives de réélections présidentielles sur dix-neuf se sont avérées fructueuses (95 %). Seul Hipólito Mejía en République dominicaine a manqué sa réélection en 2004 face à Leonel Fernández (qui avait lui-même déjà présidé le pays entre 1996 et 2000). Par ailleurs, il se confirme que les partis de gauche savent également assurer leur continuité au pouvoir en alternant les candidats : Sánchez Cerén (FMLN) succède à Mauricio Funes au Salvador et Tabaré Vázquez (Front large) succède à Pepe Mujica en Uruguay. La victoire de Vázquez, déjà président de l'Uruguay entre 2005 et 2010, confirme par ailleurs une autre tendance forte signalée précédemment : la capacité des anciens présidents à peser sur le jeu électoral. Seul le Costa Rica fait exception au jeu de continuité, avec la victoire de Luis Guillermo Solís (PAC) contre le candidat de la continuité Johnny Araya. Alors que les réélections semblent confirmer la consolidation d'un nouvel ordre électoral post-alternance dans plusieurs pays, l'élection présidentielle costaricienne de 2014 porte au contraire certains signes d'une election critique (même si le changement est moins brutal qu'il n'y paraît, le PUSC ayant déjà commencé à s'effondrer en 2006 et 2010 et le PLN n'ayant jamais gagné trois élections consécutives).

²³ V. O. Key, « Secular Realignment and the Party System », *Journal of Politics*, vol. 21, n° 2, 1959, pp. 198-210 ; W. Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, Norton, 1970 ; J. Sundquist, *Dynamics of the Party System Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington DC, Brookings Institution, 1973 ; J. M. Clubb, W. Flanigan, N. Zingales, *Partisan Realignment Voters Parties and Government in American History*, Beverly Hills, Sage, 1980.

²⁴ P. Martin, *Comprendre les évolutions électorales. La théorie des réalignements revisitée*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000 ; *Dynamiques partisans et réalignements électoraux au Canada*, Paris, L'Harmattan, 2006 ; P. Baudewyns, *Dynamiques électorales en Belgique. Théorie des réalignements et analyse des résultats des élections législatives en Belgique depuis 1945*, Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain, 2013.

²⁵ Dans le cas d'une infirmation du réalignement lors des scrutins suivants, le vote ayant provoqué l'alternance sera qualifié *a posteriori* d'élection « déviante ».

²⁶ Nous centrons ici notre analyse sur les sept élections présidentielles : Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Panama, Salvador, Uruguay.

Tableau 5
Scores des présidents élus ou réélus

Pays	Nom du vainqueur	Score (%)		Marge sur le candidat arrivé second (points)	Mandat
		1 ^{er} tour	2 ^e tour		
Bolivie	E. Morales	1 ^{er} tour	61	+36,5	3 ^e consécutif
		2 ^e tour	-	-	
Brésil	D. Rousseff	1 ^{er} tour	41,6	+8,1	2 ^e consécutif
		2 ^e tour	51,6	+3,2	
Colombie	J. M. Santos	1 ^{er} tour	25,7	-3,6	2 ^e consécutif
		2 ^e tour	50,9	+5,9	
Costa Rica	L. G. Solís	1 ^{er} tour	30,6	+0,9	1 ^{er}
		2 ^e tour	78*	+55,7	
Panama	J. C. Varela	1 ^{er} tour	39,1	+7,7	1 ^{er}
		2 ^e tour	**	-	
Salvador	S. Sánchez Cerén	1 ^{er} tour	48,9	+9,9	1 ^{er}
		2 ^e tour	50,1	+0,2	
Uruguay	T. Vázquez	1 ^{er} tour	47,8	+16,9	2 ^e non consécutif
		2 ^e tour	56,63	+13,26	

* L'autre candidat qualifié pour le second tour – Johnny Araya (PLN) – était en position très défavorable dans les sondages et a décidé de ne pas faire campagne entre les deux tours.

** Au Panama, l'élection du président se fait au scrutin majoritaire simple à un tour.

Si l'on observe de plus près les résultats obtenus par les candidats élus et les mutations de la géographie électorale, on constate cependant des situations fluctuantes d'un pays à l'autre qui mettent à jour une variété de situations de réaligement.

Au Brésil, en Bolivie et en Uruguay, les élections de 2014 ont effectivement consacré le maintien des équilibres post-alternances. La situation semble assez claire en Bolivie avec la réélection facile d'Evo Morales pour un troisième mandat consécutif (dès le premier tour) et la consécration du MAS comme force politique dominante. Après l'élection critique de 2005 et une période de réaligement marquée par une forte polarisation politique, le MAS s'est implanté sur l'ensemble du territoire. Il s'est imposé notamment dans les provinces orientales de Santa Cruz (fief de l'opposition en 2005 et 2009) et de Pando. Il n'a été battu que dans la province de Beni, où il est arrivé dix points derrière l'UD (41,5 % contre 51,4 %). Le réaligement semble tout aussi limpide en Uruguay, où l'arrivée au pouvoir du Front large en 2004 a bouleversé le système partisan et les rapports de force politiques. Reconduit en 2009, le Front large a encore renforcé ses positions en 2014 dans dix-huit des dix-neuf départements que compte le pays. Il l'a emporté dans quatorze départements, dont certains bastions des partis traditionnels (Rivera, Salto y Cerro Largo), ne laissant le Parti national en tête que dans le Centre et le Centre-Est du pays.

Le cas du Brésil est plus ambivalent. La thèse du réaligement a été défendue par le politologue (et ancien conseiller politique de Lula) André Singer pour qualifier les évolutions électorales du Brésil entre 2002 et 2010²⁷. Singer voyait dans la recombinaison des coalitions politiques et dans la profonde mutation de la géographie du vote entre 2006 et 2010 la confirmation d'un réaligement amorcé en 2003 à la suite de la première élection de Lula (élection critique de 2002). Il compare ainsi – de manière quelque peu hâtive – le cycle 2002-2006 au Brésil avec le cycle 1932-1936 aux Etats-Unis (New Deal et réélection de Roosevelt). Le vote de 2014 semble lui donner raison, du moins pour l'élection présidentielle : les équilibres politiques ont été globalement maintenus et la territorialisation du vote demeure extrêmement stable par rapport aux deux élections précédentes. Malgré une érosion globale, le PT s'impose encore très largement dans le Nord et le Nord-Est du pays – où les programmes de redistribution touchent une part importante de la population – tandis que le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) se renforce à São Paulo et dans le Sud (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul).

²⁷ A. Singer, « Raízes sociais e ideológicas do lulismo », *Novos Estudos*, vol. 85, n° 3, 2009, pp. 83-102 ; *Os sentidos do lulismo*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

Cependant, le contexte est très différent de celui des Etats-Unis dans les années 1930. Le PT ne contrôle que 13,5 % des sièges à la Chambre fédérale (70 sur 513) et ne gouverne que dans cinq des vingt-sept Etats de la fédération. Il est donc loin de dominer la vie politique nationale et Dilma Rousseff doit constituer une large alliance pour gouverner. Tout au plus pourrions-nous parler d'un « réalignement du vote présidentiel », sans remise en cause réelle de la structure partisane (une opposition PT/PSDB qui dure depuis 1994 avec le Parti du mouvement démocratique brésilien au centre du jeu). Au Brésil comme dans d'autres pays de la région, la théorie des réalignements gagnerait donc à être adaptée, notamment en raison de la faible identification partisane des électeurs, des spécificités des systèmes électoraux et de la forte déconnexion entre les différents types d'élections.

Le Salvador semble à première vue suivre la même trajectoire que les trois pays susmentionnés, avec une alternance historique en 2009 (la victoire de Mauricio Funes), suivie d'un maintien au pouvoir du FMLN en 2014. S'agissant de la première élection post-alternance, il est encore trop tôt pour conclure à un possible réalignement salvadorien. Il ne semble *a priori* pas que l'alternance de 2009 puisse être interprétée comme une élection critique. Les équilibres politiques n'ont pas été chamboulés après l'alternance de 2009 : la compétition politique est toujours centrée autour d'un duopole Arena/FMLN et demeure excessivement serrée, sans qu'une reconfiguration de la géographie électorale apparaisse (encore) clairement. Différents indices portent donc pour l'heure à considérer que le Salvador se maintient dans l'ordre électoral instauré après les accords de paix de 1992 et l'élection d'Armando Calderón Sol (Arena) en 1994.

Cependant, deux évolutions observées en 2014 pourraient remettre en cause cette analyse. D'abord une amorce de reconfiguration de l'offre électorale avec la création d'un nouveau parti politique : Unidad (emmené par l'ancien président Tony Saca). Avec 12 % des suffrages au premier tour (contre 49 % pour le FMLN et 39 % pour l'Arena), ce nouveau parti n'a pas réussi à faire vaciller le bipartisme. Mais il ouvre la possibilité d'une tripartition à moyen terme de la vie politique. Ensuite, le renforcement de l'implantation du FMLN dans plusieurs territoires. Au premier tour, le FMLN est arrivé en tête dans treize des quatorze départements du pays. Il a surtout remporté plus de 50 % des voix dans six départements jusqu'alors contrôlés par l'Arena : cinq dans l'Est du pays (San Vicente, Usulután, San Miguel, Morazán, La Unión) et un dans l'Ouest (Sonsonate). Au second tour, il ne disposait que d'une très faible réserve de voix et n'a pas su confirmer son avancée. Il s'impose dans sept départements et l'Arena – avec le report des votes d'Unidad – l'emporte dans les sept autres. Le maintien du FMLN au pouvoir ne tient finalement qu'à quelques milliers de voix (50,1 % contre 49,9 %).

En Colombie et au Panama, nous pouvons envisager de manière contre-intuitive l'existence de réalignements en l'absence d'alternances politiques. Ces deux pays ont en effet connu une continuité politique à droite dans les années 2000, qui s'est confirmée en 2014.

Dans le cas de la Colombie, la réélection difficile de Santos en 2014 semble synonyme de maintien de l'ordre électoral instauré au début des années 2000. L'arrivée au pouvoir d'Uribe en 2002 avait constitué un moment de rupture, alors même qu'elle ne constituait pas une réelle alternance. Issu du Parti libéral, qui partageait le pouvoir avec le Parti conservateur depuis cent cinquante ans, Uribe avait créé en 2001 un mouvement indépendant (Colombie d'abord) et lancé une candidature dissidente. Sa victoire au premier tour, avec l'appui du parti au pouvoir (le Parti conservateur) et d'un groupe de parlementaires libéraux, avait précipité le délitement du bipartisme traditionnel colombien, déjà visible depuis le milieu des années 1990. Entre 2002 et 2006, le système politique colombien a connu une transformation très profonde, avec de nombreux signes de réalignement : recomposition du système partisan, importantes réformes électorales (dont l'une autorisant la réélection du chef d'Etat), polarisation des débats autour de nouveaux « enjeux de valeur », etc.²⁸. En termes d'action publique, Uribe a engagé un changement de cap sécuritaire (« politique de sécurité démocratique »), qui marquera les

²⁸ F. Gutierrez Sanín, « Dégel et radicalisation en Colombie », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine, les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 105-130.

clivages politiques futurs. La réélection facile d'Uribe en 2006 puis l'élection de Santos en 2010 – alors présenté comme son successeur – avaient confirmé l'hypothèse d'un réalignement. Les élections de 2014 ont apporté de nouveaux changements, sans indiquer une nouvelle réorientation. Le premier tour a confirmé la vigueur du multipartisme, avec la percée décisive du parti Centre démocratique de l'ancien président Uribe, qui s'impose comme nouvelle force d'opposition à la droite de l'échiquier politique. Le candidat de ce parti, Oscar Iván Zuluaga, est arrivé en tête du premier tour avec 29,3 % des suffrages²⁹. Au second tour, l'enjeu de la résolution du conflit armé a polarisé l'électorat, plaçant face à face le projet réélectionniste de Santos (pour la négociation de paix) et le projet répressif d'Uribe (contre la négociation de paix) porté par Zuluaga. Les résultats ont montré la forte implantation de l'uribisme dans l'intérieur du pays (Antioquia, Tolima, Caldas, Huila, Casanare, etc.), tandis que Santos renforce sa position dans le Nord et l'Ouest du pays (côtes atlantiques). Il s'impose également dans les principales villes du pays, à l'exception notable de Medellín (fief de l'uribisme).

Au Panama, en revanche, l'élection de 2014 ne semble ni confirmer ni amorcer un réalignement. Au-delà des changements de partis au pouvoir, la politique panaméenne demeure très stable depuis l'intervention militaire des Etats-Unis en 1989 et le renversement du régime de Manuel Noriega. Trois partis traditionnels se disputent le pouvoir depuis 1989 : le Parti révolutionnaire démocratique (PRD), héritier de la dictature de Torrijos, le Changement démocratique (CD) et le PPAN. En 2014, la victoire de Juan Carlos Varela (avec 39,1 % des suffrages au premier tour) a permis le retour au pouvoir du PPAN, qui avait déjà gouverné le pays à deux reprises (1989-1994 puis 1999-2004). Il a devancé de plus de sept points José Domingo Arias (CD), candidat du président sortant Ricardo Martinelli³⁰. Outre la revanche politique du premier sur le second, le principal fait notable de cette élection est l'érosion du PRD. Pour la première fois depuis la chute de Noriega, le PRD connaît deux défaites présidentielles consécutives. Arrivé en troisième position avec 28,2 % des suffrages, le parti perd 9,5 points par rapport l'élection présidentielle de 2009. Cela ne remet toutefois pas (encore) en cause la tripartition de la vie politique, aucun nouveau parti n'émergeant sur la scène électorale : sur les sept partis ou alliances engagés pour l'élection présidentielle de 2014, les trois principaux (PRD, CD, PPAN) ont rassemblé 98,6 % des votes.

Pour clore ce panorama électoral, le cas du Costa Rica demeure à part, puisque la victoire de Luis Guillermo Solís (PAC) pourrait constituer en elle-même un moment de rupture et remettre en cause l'ordre électoral actuel. Pour la première fois depuis plus de trente ans, le vainqueur de l'élection présidentielle n'appartient ni au PUSC ni au PLN. Ce dernier avait remporté les deux élections précédentes : en 2006 avec Oscar Arias puis en 2010 avec Laura Chinchilla. Mais la recomposition du système partisan costaricien est essentiellement due à un effacement du PUSC entre 2002 et 2006. C'est d'ailleurs en 2002 que le PAC – créé en 2000 par des dissidents du PLN – a connu sa première percée électorale (26,2 % au premier tour), pour ensuite s'imposer comme la deuxième force politique du pays³¹. Si le nouveau président Solís était jusqu'alors relativement inconnu sur la scène politique (il n'avait occupé aucun poste électif avant 2014³²), son parti est une formation rivale qui menaçait la domination exercée par le PUSC/PLN depuis plus de dix ans. L'élection de 2014 s'est toutefois déroulée dans des conditions particulières. A l'issue du premier tour, Solís est arrivé en tête (30,6 %) devant le candidat du PLN (22,1 %). Sentant se profiler la défaite, ce dernier a décidé de ne

²⁹ Ne pouvant légalement briguer un nouveau mandat présidentiel, Uribe s'est présenté au Sénat et a lancé Zuluaga comme candidat à l'élection présidentielle.

³⁰ En 2009, J. C. Varela avait été élu à la vice-présidence aux côtés de Martinelli, après avoir scellé une alliance entre le CD et le PPAN. Mais les deux hommes s'étaient brouillés en cours de mandat et Varela avait rejoint l'opposition en 2011.

³¹ Le PAC a recueilli 41,1 % des voix au premier tour de la présidentielle de 2006, manquant la victoire pour quelques milliers de suffrages ; puis 25 % des voix au premier tour de la présidentielle de 2010 (se plaçant là encore second).

³² Bien qu'inconnu du grand public jusqu'à la campagne électorale (dont le slogan était d'ailleurs « Conozcame », « Connaissez-moi »), le professeur universitaire Luis Guillermo Solís disposait déjà d'une longue expérience partisane. Membre actif du PLN entre 1977 et 2005, il en a été le secrétaire général pendant les années 2002 et 2003. Il a par ailleurs occupé différents postes auprès du ministère des Affaires étrangères et du Culte entre 1986 et 1998, dont celui de chef de cabinet. Il a quitté le PLN en 2005 suite à son opposition à la signature du traité de libre-échange avec les Etats-Unis, puis a rejoint le PAC en 2008.

pas faire campagne entre les deux tours. Si l'élection est allée à son terme, c'est donc sans concurrent direct que Solís a finalement été élu, avec un score qui ne reflète pas le rapport de force politique réel (77 %). Cette élection constitue toutefois un événement majeur dans l'histoire électorale du Costa Rica. Mais il faudra suivre les évolutions politiques durant le mandat de Solís (2014-2018) et attendre les résultats des élections de 2018 pour qualifier l'élection 2014 de critique ou de déviante.

Au total, les élections de 2014 sont venues confirmer trois réalignements liés à des alternances politiques (Bolivie, Brésil, Uruguay) et un réalignement sans alternance forte (Colombie). Nous avons par ailleurs observé deux élections de maintien qui prolongent un ordre électoral plus ancien (Salvador, Panama). Enfin, l'élection costaricienne pourrait constituer un moment de rupture ouvrant une période de réalignement, mais cette hypothèse ne pourra être vérifiée qu'à l'issue des prochains scrutins. Le tableau ci-dessous synthétise notre analyse des élections de 2014 sous l'angle des réalignements électoraux.

Tableau 6
Les élections présidentielles de 2014 et les réalignements électoraux en Amérique latine

Pays	Élection critique	Période de réalignement	Ordre électoral	Election de 2014
Bolivie	2005 (Morales)	2006-2008*	2008-2014	Maintien de l'ordre électoral
Brésil	2002 (Lula)	2003-2006	2006-2014	Maintien de l'ordre électoral
Colombie	2002 (Uribe)	2003-2006	2006-2014	Maintien de l'ordre électoral
Costa Rica	2014 (Solís)	2015-2018 (?)	-	Election critique ou déviante
Panama	-	-	1989-2014	Maintien de l'ordre électoral**
Salvador	-	-	1994-2014	Maintien de l'ordre électoral***
Uruguay	2004 (Vázquez)	2005-2009	2009-2014	Maintien de l'ordre électoral

* Date du référendum révocatoire remporté par le président Evo Morales, qui sera ensuite réélu en 2009.

** Ordre électoral mis en place en 1989 à la suite de l'intervention militaire des Etats-Unis.

*** Ordre électoral mis en place en 1994 à la suite des accords de paix de 1992.

Pour conclure cette analyse, la principale caractéristique du mini cycle électoral de 2014 semble être la continuité électorale. Les électeurs ont globalement renouvelé leur confiance aux dirigeants ou aux partis politiques au pouvoir. A l'exception du MAS en Bolivie, les partis au pouvoir connaissent toutefois une érosion dans les capitales et les grands centres économiques. Il en fut ainsi pour le PT à São Paulo et Brasília, pour le Front large à Montevideo ou pour le FMLN à San Salvador – et dans une moindre mesure pour le Parti social d'unité nationale à Bogota (Santos y est arrivé légèrement en tête au second tour mais n'avait obtenu que 18,1 % des suffrages au premier tour). Dans plusieurs cas comme le Brésil ou la Colombie, l'issue du scrutin traduit d'ailleurs une polarisation des électorats avec des lignes de division fortes (territorialement et socialement). Dans ces deux pays, la continuité électorale s'est paradoxalement faite dans un contexte de mécontentement croissant marqué par la multiplication des mobilisations sociales, sur fond de tassement de la croissance économique. Les scores de Dilma Rousseff et Juan Manuel Santos ont sensiblement diminué entre 2010 et 2014 (la première perd 4,2 points et le second 19 points si l'on compare les seconds tours). Hormis Evo Morales en Bolivie et Tabaré Vázquez en Uruguay, les présidents ont en général été élus dans des conditions difficiles (courte victoire au Salvador, victoire avec moins de 40 % des voix au Panama, victoire large mais délégitimée par l'absence de compétition entre les deux tours au Costa Rica, etc.). Plusieurs d'entre eux doivent par ailleurs diriger des gouvernements minoritaires au Congrès (Brésil, Colombie, Costa Rica, Panama) et devront donc composer des alliances parfois complexes et fragiles qui limiteront leur marge de manœuvre.

Au-delà des défis spécifiques liés aux agendas électoraux de chaque pays (comme par exemple la résolution du conflit et la préparation d'une ère post-conflit en Colombie ou encore l'amélioration de la sécurité publique au Salvador), deux thèmes seront à suivre de manière plus transversale dans les pays ici considérés : la mise en œuvre ou la poursuite des réformes des systèmes politiques (dont les réformes électorales et le renforcement des institutions électorales) et les conditions de relance des économies.

Quatrième partie

L'Amérique latine en perspective

Un illusoire consensus ?

La densité politique de la Coupe du monde de football en Amérique latine

Guillaume Fleury, Lucas Gómez et Frédéric Louault

L'année 2014 a été chargée au plan politique et sportif en Amérique latine. Parmi les neuf pays de la région qualifiés pour la Coupe du monde masculine de football, qui s'est déroulée du 12 juin au 13 juillet 2014 au Brésil, quatre ont tenu la même année des élections générales : le Costa Rica (février), la Colombie (mai-juin), le Brésil (octobre) et l'Uruguay (octobre). La convergence des calendriers a été particulièrement marquante en Colombie, où le second tour de l'élection présidentielle s'est joué le 15 juin, le lendemain de la victoire de la sélection nationale contre la Grèce. Si aucune étude d'analyse électorale n'a pu, à notre connaissance, prouver une corrélation réelle entre les résultats des équipes nationales de football et les comportements électoraux (vote-sanction en cas de défaite ou vote de reconnaissance en cas de succès), les enjeux politiques du football n'en sont pas moins importants et repérables à différents niveaux. Ils se manifestent avec une vigueur et une visibilité accrues à l'approche d'un événement aussi populaire et médiatisé qu'une Coupe du monde.

La Coupe du monde 2014 a pris une dimension particulière pour les nations latino-américaines engagées. Le « continent du football¹ » n'avait en effet plus accueilli cette compétition depuis le Mondial de 1986 au Mexique, et jamais une équipe d'un autre continent n'avait remporté jusqu'alors une Coupe du monde en terres latino-américaines². D'un point de vue sportif, le bilan de la compétition est paradoxal. Alors que le Brésil était le grand favori pour remporter à domicile un sixième titre mondial et affirmer sa domination sur ce sport, la compétition s'est soldée par la plus grande humiliation sportive de l'histoire du pays, en demi-finale face à l'Allemagne (sept buts à un), après plusieurs prestations très critiquées. Et c'est une équipe européenne qui a finalement soulevé le trophée, avec la victoire de l'Allemagne face à l'Argentine au stade Maracanã le 13 juillet 2014 (un but à zéro après prolongations). Pourtant, sept des neuf équipes latino-américaines engagées dans la compétition s'étaient qualifiées pour les huitièmes de finale³. L'Amérique latine était le continent le mieux représenté à ce niveau, devant l'Europe (six équipes) et l'Afrique (deux équipes). Quatre équipes latino-américaines s'étaient ensuite qualifiées pour les quarts de finale, deux pour les demi-finales et une pour la finale⁴. Plusieurs équipes de la région ont d'ailleurs marqué la compétition par leurs performances historiques (Costa Rica), leur style de jeu (Colombie) et leur combativité (Mexique, Chili).

Au-delà des enjeux sportifs, l'organisation d'un méga-événement comme une Coupe du monde de football génère des forces de pouvoir (*panem et circenses*) et des forces de mobilisation (soutiens, résistances)⁵. La Coupe du monde 2014 offre un cadre d'étude pertinent et passionnant pour étudier l'articulation d'un événement sportif à des processus politiques, pour mettre à jour les stratégies de

¹ F. Archambault, « Le continent du football », *Cahiers des Amériques latines*, n° 74, 2014, pp. 15-35 (<http://cal.revues.org/2963>). Cette introduction du dossier « L'autre continent du football » est notamment riche en références bibliographiques sur le football en Amérique latine.

² La compétition avait été remportée par l'Uruguay en 1930 (à domicile) et en 1950 (au Brésil), par le Brésil en 1962 (au Chili) et en 1970 (au Mexique), par l'Argentine en 1978 (à domicile) et en 1986 (au Mexique).

³ Seuls l'Équateur et le Honduras, tous deux engagés dans le groupe E avec la France et la Suisse, n'ont pas passé le premier tour. Le Brésil, la Colombie, le Costa Rica et l'Argentine ont terminé en tête de leurs groupes respectifs. La sensation est venue du groupe D, où le Costa Rica et l'Uruguay ont éliminé l'Angleterre et l'Italie, tandis que dans le groupe B, le Chili éliminait l'Espagne tenant le titre pour arracher la qualification aux côtés des Pays-Bas. Plusieurs pays peu réputés pour leurs performances footballistiques – comme le Costa Rica, la Colombie, ou dans une moindre mesure le Mexique – ont également fait un tournoi remarqué.

⁴ Il n'est certes pas rare de voir deux équipes latino-américaines atteindre simultanément les demi-finales (ce fut le cas en 1930, 1950, 1962, 1970 et 1978). A deux reprises, des équipes latino-américaines se sont même affrontées en finale (Uruguay-Argentine en 1930, puis Uruguay-Bราซิล en 1950).

⁵ S. Baller, M. Saavedra, « La politique du football en Afrique : mobilisations et trajectoires », *Politique africaine*, n° 118, 2010, pp. 5-21 (www.politique-africaine.com/numeros/pdf/intro/118005%20intro.pdf).

politisation ou de dépolitisation développées par les acteurs sociaux, ou encore pour observer le rôle du football dans la sédimentation des identités nationales et des représentations collectives en Amérique latine. Quelles sont les logiques de cette politisation par le football ? Quels en sont les acteurs ? Comment cherchent-ils à cadrer les enjeux ? Comment gèrent-ils l'imprévisibilité et la réversibilité de leurs luttes interprétatives ? Dans un contexte de médiatisation outrancière, les stades de football constituent des caisses de résonance pour diffuser des messages politiques, ou manifester de manière plus basique un mécontentement. Mais la densification politique est également patente en dehors des stades, lorsque des groupes sociaux trouvent dans la Coupe du monde un contexte d'opportunité pour faire entendre des revendications politiques et sociales, ou lorsque des supporters prennent la rue pour mettre en scène leurs rivalités en mobilisant des registres violents. C'est ce sur quoi nous proposons de réfléchir dans ce dossier en réévaluant, sur la base d'une mise en perspective historique, certains enjeux liés à la préparation et au déroulement de la Coupe du monde 2014.

Au niveau méthodologique, deux approches peuvent être distinguées pour étudier les rapports entre football et politique : a) observer comment le football pénètre la sphère politique ; b) observer comment le politique se saisit du football. Nous cherchons ici à articuler ces deux dimensions en analysant à la fois les processus de densification politique d'une compétition sportive et les usages du football dans la compétition politique.

Dans la première partie du dossier, nous montrons comment le football peut faire l'objet d'un processus de densification politique, pour devenir, dans certains contextes, un élément important de la compétition politique et des luttes de pouvoir. Cette entrée du football dans l'espace du jeu politique peut s'observer à différents niveaux de pouvoir (local, national, international). Deux cas d'étude alimentent ici nos analyses : la manifestation publique d'un dissensus au sujet de l'organisation de la Coupe du monde 2014 au Brésil et la politisation d'un fait de jeu qui a eu lieu pendant l'événement, à savoir l'exclusion du joueur uruguayen Luis Suárez pour avoir mordu un défenseur italien durant un match, le 24 juin 2014. Dans la seconde partie, nous présentons certains défis que peuvent soulever la ferveur et la passion pour le football en termes de rapport à la violence et de maintien de l'ordre public. Nous nous appuyons là encore sur des événements ayant eu lieu durant cette Coupe du monde : d'une part, la mise en scène – parfois violente – des rivalités entre supporters argentins et chiliens sur le territoire du pays organisateur et d'autre part, les troubles survenus en Colombie lors des célébrations des victoires de l'équipe colombienne et les réactions des autorités publiques pour contenir les débordements violents.

LA COUPE DU MONDE 2014, UN ÉVÉNEMENT POLITIQUE ?

De par sa popularité, son poids économique et le traitement médiatique dont il est l'objet, le football est régulièrement saisi par les acteurs politiques⁶. La Coupe du monde 2014 constitue un cas stimulant pour étudier les phénomènes de politisation qui se développent autour du football et à travers le football en Amérique latine. Nous observons dans cette partie l'influence du football dans la politique interne des pays d'Amérique latine à partir de deux cas d'étude: la politisation des enjeux liés à l'organisation de la compétition au Brésil et les réactions politiques à un fait de jeu en Uruguay, à savoir la suspension de Luis Suárez pour avoir mordu un joueur italien.

⁶ Sur ce thème, nous renvoyons au dossier « Les terrains politiques du football », *Politique africaine*, n° 118, 2010.

La densification politique de l'événement au Brésil (2007-2014)

Le 30 octobre 2007, le président de la Fédération internationale de football association (FIFA), Sepp Blatter, annonce officiellement le choix du Brésil comme pays-hôte de la Coupe du monde masculine de football pour l'édition 2014. Pour la septième fois dans l'histoire de la compétition, la Coupe du monde allait être organisée en Amérique latine. A cette époque, tout sourit au Brésil et à son président Luis Inácio Lula da Silva, qui a été réélu pour un second mandat un an auparavant presque jour pour jour. Dans un discours au ton volontiers impertinent et provocateur, Lula annonce :

« Au fond, nous assumons une responsabilité en tant que nation, en tant qu'Etat brésilien, pour prouver au monde que nous avons une économie croissante, stable, que nous sommes un des pays qui a une stabilité conquise. [...] Soyez certains que le Brésil saura, fièrement, faire son devoir, réaliser une Coupe du monde pour laquelle aucun Argentin n'aura à redire. Nous ne choisirons pas qui sera en finale avec le Brésil⁷. »

Derrière l'enthousiasme irréprensible d'un homme passionné par le football (et qui voit dans ce sport une « passion nationale »), le discours est teinté de responsabilité. Il présente un Brésil émergé et dynamique qui affirme son leadership régional et qui « montre ses muscles » à la communauté internationale. Le soir de l'annonce, la fête bat son plein dans les grandes villes du Brésil, et en particulier dans les douze villes sélectionnées pour le déroulement des rencontres⁸. La société célèbre à l'unisson, et comme une consécration, le fait de pouvoir accueillir sur son territoire l'une des rencontres sportives les plus médiatisées au monde. Le président de la Confédération brésilienne de football, Ricardo Teixeira, prolonge la narration officielle qui présente l'événement comme une « conquête historique » qui laissera « un héritage permanent » pour le Brésil⁹.

Mais à l'approche de la Coupe du monde, l'enthousiasme retombe et les enjeux liés à l'organisation de l'événement font peser une pression croissante sur le Brésil. Alors que les autorités du football rivalisent de métaphores pour souligner l'importance du football au Brésil, les Brésiliens veulent quant à eux faire de cette Coupe du monde un exutoire. Une victoire de l'équipe nationale, la Seleção, leur permettrait enfin de digérer le drame collectif du *maracanaço*, lorsque le Brésil avait perdu la finale de la Coupe du monde de 1950 au stade Maracanã de Rio de Janeiro, devant plus de 200 000 spectateurs médusés. Mais le Mondial 2014 jouera au contraire un rôle de catharsis, le spectacle tragique offert par la Seleção le 8 juillet face à l'Allemagne et la lourde défaite provoquant une sorte de purification (temporaire) des passions sportives¹⁰.

Au niveau économique, l'organisation de l'événement avait été présentée par les décideurs politiques comme un formidable stimulus pour la croissance brésilienne : avant le début de la compétition en raison des grands travaux à engager (rénovation des stades, infrastructures de transports, projets de renouvellement urbain dans les villes-hôtes, etc.) ; durant la compétition en raison de l'intensification des flux touristiques (et donc des rentrées de devises) ; et enfin après la compétition grâce à l'attractivité accrue du Brésil comme destination touristique. Nombre d'économistes avaient pourtant relativisé, à partir d'expériences précédentes comme la Coupe du monde 2010 en Afrique du Sud, l'impact

⁷ Discours de Luiz Inácio Lula da Silva lors de la cérémonie célébrant la sélection du Brésil comme pays-hôte de la Coupe du monde 2014, le 30 octobre 2007, Bibliothèque digitale de la présidence de la République fédérative du Brésil (document consulté le 30 septembre 2014) (nous traduisons).

⁸ Brasília, Belo Horizonte, Curitiba, Cuiabá, Fortaleza, Manaus, Natal, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador de Bahia et São Paulo.

⁹ F. Louault, « Brésil : la coupe est pleine », *Alternatives internationales*, Hors-série n° 14, janvier 2014, pp. 122-123 (www.alternatives-internationales.fr/bresil--la-coupe-est-pleine_fr_art_1269_66691.html).

¹⁰ Pour souligner le parallèle entre les défaites de 1950 et de 2014, la presse a qualifié de *Mineirão* la défaite du Brésil face à l'Allemagne dans le stade Mineirão de Belo Horizonte.

économique lié à l'organisation d'un tel événement¹¹. A partir de 2011, le ralentissement de la croissance et la détérioration d'une série d'indicateurs économiques, alors même que le Brésil devait bénéficier de l'effet Coupe du monde, accroissent la pression sur le gouvernement.

Dans le même temps, la multiplication de scandales de corruption – liés ou non aux travaux mis en œuvre pour la préparation de l'événement – renforce la défiance de la population et exerce une contrainte d'ordre politique sur le gouvernement. Le récit gouvernemental officiel visant à présenter l'organisation de la Coupe du monde comme une aubaine pour le Brésil commence à sonner faux et les premiers signes de mécontentements se font entendre. Des manifestations contre la corruption s'organisent dans plusieurs villes, dont Brasília, Salvador, São Paulo et Rio de Janeiro. En octobre 2011, plusieurs milliers de personnes descendent sur la plage de Copacabana à Rio et plantent des balais dans le sable afin d'inviter les Brésiliens à « balayer » la classe politique. Elue en octobre 2010 à la présidence de la République, Dilma Rousseff cherche pourtant à réagir. Elle limoge les membres de son gouvernement dès la moindre mise en cause. Entre juin et décembre 2011, sept ministres sont démis de leurs fonctions (dont ceux des Sports, du Tourisme et des Transports, tous trois très liés à l'organisation de la Coupe du monde). Des scandales touchent aussi les échelons inférieurs de pouvoir (Etats, municipalités), ainsi que des entreprises publiques et privées, renforçant la perception d'un fossé grandissant entre le peuple et ses élites¹². Entre 2012 et 2014, deux facteurs vont renforcer le malaise : 1) la détérioration continue des indicateurs économiques ; 2) la publication des montants investis par les pouvoirs publics pour préparer l'événement, et en particulier pour rénover ou reconstruire les stades. Face aux abus, aux coûts et aux retards, une part croissante de la population se sent dépossédée des bénéfices économiques de la Coupe du monde.

Au niveau de la politique extérieure enfin, l'organisation de la Coupe du monde a une forte valeur symbolique : cela doit permettre au Brésil de renforcer son image de puissance mondiale et de faire reconnaître son nouveau statut de pays émergé. Ces enjeux d'affirmation identitaire comportent d'ailleurs une double dimension régionale (les rivalités Brésil/Argentine par exemple) et inter-régionale (la compétition entre une Amérique latine « émergente » en quête de reconnaissance et une « vieille » Europe en quête de dynamisme). Si Lula puis Dilma s'amuse à provoquer le voisin argentin – qui leur rendra la pareille durant la compétition – c'est avant tout aux partenaires du Nord qu'ils cherchent à « prouver » la capacité du Brésil à tenir son rang. Cette ambition implique en retour une intensification de la pression médiatique internationale sur le Brésil. Certains médias ne ménagent d'ailleurs pas leurs efforts pour souligner la moindre difficulté rencontrée par les organisateurs dans la préparation de l'événement, pour rechercher dans l'actualité un quelconque indice susceptible de remettre en cause la capacité du Brésil à tenir les engagements qu'il s'est, pour certains, lui-même imposés lors de la constitution du dossier de candidature. Le cadrage médiatique se focalise ainsi sur les retards, les coûts, les accidents, les violences lors des mouvements de protestation, etc. A l'approche de l'événement, le Brésil fait l'objet d'une grande attention médiatique mais voit peu à peu son image écorchée à l'international. Certaines critiques trouvent d'ailleurs des relais efficaces sur la scène politique nationale, *via* des personnalités comme l'ancien footballeur Romário. Rendu célèbre par le football (il fut champion du monde en 1994), il a réinvesti politiquement son capital social pour se faire élire député fédéral en 2010 pour le Parti socialiste brésilien. Il a ensuite su consolider ses positions politiques et sa visibilité à travers le football, en assumant dès 2011 une position très critique

¹¹ A propos de la Coupe du monde de 2010, voir par exemple : G. Raballand, S. Dessus, « Coupe du monde : et si l'histoire se répétait quatre ans après l'Afrique du Sud ? », *Le Monde*, 27 juin 2013 (www.lemonde.fr/idees/article/2013/06/27/coupe-du-monde-et-si-l-histoire-se-repetait-quatre-ans-apres-l-afrique-du-sud_3437829_3232.html); ou encore, sur d'autres cas d'étude, l'ouvrage de N. Didry, *Les Enjeux de l'événement sportif : approche économique et études de cas*, Paris, L'Harmattan, 2010.

¹² Par exemple l'affaire Cachoeira dans l'Etat de Goiás. Pour en savoir plus sur ce scandale de corruption, voir O. Dabène, F. Louault, *Atlas du Brésil*, Paris, Autrement, 2013, p. 73.

à l'encontre de la FIFA et dénonçant les conditions d'organisation de la Coupe du monde 2014¹³. Le 5 octobre 2014, il a été facilement élu sénateur de la République¹⁴.

A tous les niveaux, la population brésilienne a progressivement été gagnée par un certain désenchantement à propos de la Coupe du monde, relayé par la presse internationale. En parallèle, cet événement initialement présenté par les pouvoirs publics comme supra-politique – dans le sens où il dépasserait les clivages partisans – a connu un phénomène de densification politique sous la pression de certains acteurs (mouvements sociaux, organes de presse, etc.). Ce processus de politisation de l'événement a mis plusieurs années à se structurer. Il se développe d'abord de manière latente voire imperceptible, pour ensuite se formuler de manière beaucoup plus directe et brutale à partir de 2013 à la faveur d'un fait conjoncturel : les mobilisations de juin 2013.

Le mouvement de juin 2013, qui s'est déclenché d'abord dans certaines villes, puis a pris en quelques jours une ampleur nationale, a joué un rôle fondamental dans la politisation des enjeux liés à la Coupe du monde. Le déclenchement puis la massification des manifestations répondent à une conjonction de facteurs politiques, économiques et sociaux, dans un contexte particulier. Les principales manifestations se sont déroulées entre le 17 et le 22 juin 2013. Or, du 15 au 30 juin 2013, le Brésil accueillait la Coupe des confédérations de football, souvent présentée dans les médias comme une répétition générale pour la Coupe du monde. Les manifestants ont su saisir l'opportunité que leur conférait ce contexte pour donner de la visibilité au mouvement. Initialement centré sur une revendication particulière et ciblée (l'annulation de la hausse des tarifs des transports publics), le mouvement se fragmente ensuite en une multitude de revendications et de cibles : hausse du coût de la vie, mauvaise qualité des services publics (transports, santé, éducation), dénonciation de la corruption, demande d'une réforme politique, etc.¹⁵. Parmi ces revendications « secondaires » (au sens de non originelles), les critiques directement liées à l'organisation de la Coupe du monde ont trouvé une place de choix : montant des dépenses liées à l'organisation de l'événement (en particulier pour la rénovation des stades), ingérences de la FIFA dans la politique nationale, déplacements de populations dans les zones de renouvellement urbain. L'enjeu footballistique s'est d'ailleurs greffé à différentes revendications afin de leur donner plus d'écho et de consistance. Tel fut le cas par exemple lorsque des manifestants réclamaient « des hôpitaux et des écoles aux normes de la FIFA¹⁶ », ou lorsque des enseignants scandaient : « Réveillons-nous ! Un professeur vaut plus que Neymar¹⁷ ». On pouvait également lire des slogans en lien avec l'actualité sportive, comme ce fut le cas au lendemain de la victoire de la sélection brésilienne contre le Japon (16 juin 2013) : « Football : Brésil 3 x Japon 0. Education : Japon 10 x Brésil 0¹⁸ ». Les oppositions se sont peu à peu consolidées et structurées dans

¹³ Entre 2011 et 2014, Romario a prononcé de nombreux discours virulents à l'encontre de la FIFA, de la Confédération brésilienne de football à la Chambre fédérale. Plusieurs de ces discours sont en ligne, comme son intervention lors de la commission spéciale qui analysait le 4 novembre 2011 la Loi générale de la Coupe (www.youtube.com/watch?v=4-hVi5o4lsw). Le 15 juillet 2011, il s'inquiétait également des choix politiques réalisés pour le développement d'infrastructures dans la perspective de la Coupe du monde (www.youtube.com/watch?v=43GYxVTVh-U).

¹⁴ Lors des élections générales de 2014, une quinzaine d'autres anciens footballeurs professionnels ont été candidats à des postes électifs. Plusieurs ont été élus ou réélus : Beбето (lui aussi champion du monde en 1994) a été réélu député de l'Etat de Rio de Janeiro ; Deley (ancien joueur de Fluminense) et Danrlei (ancien joueur du Grêmio) ont été réélus députés fédéraux ; Jardel (lui aussi ancien joueur du Grêmio) a été élu député de l'Etat du Rio Grande do Sul ; Raimundo « Bobô » Tavares (ancien joueur de Fluminense, Corinthians et Bahia) a été élu député de l'Etat de Bahia.

¹⁵ Sur les origines et le déclenchement de ce mouvement social, voir S. Monclair, « Brésil. Des mobilisations en trompe-l'œil : retour sur les manifestations de juin 2013 », in S. Velut (dir.), C.-A. Goulet (coll.), *Amérique latine. Edition 2014-2015*, Paris, La Documentation française, 2014, pp. 49-64. Sur les enjeux politiques de ce mouvement, voir également P.-L. Mayaux, « L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique : retour sur les manifestations brésiennes de juin 2013 », Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc/Sciences Po), *Working Paper*, septembre 2014 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/WorkingPaper_PLM_Bresil2013.pdf).

¹⁶ « Queremos escolas e hospitais Padrão-Fifa. »

¹⁷ « Vamos acordar! Um professor vale mais que o Neymar. »

¹⁸ « Futebol: Brasil 3 x Japão 0. Educação: Japão 10 x Brasil 0. »

des mouvements tels que Não vai ter Copa (Il n'y aura pas de Coupe), A Copa do Povo (La Coupe du peuple), ou encore Bom Senso Futebol Clube (Bon sens football club)¹⁹.

Cette densification politique et les usages politiques des événements sportifs par les manifestants se sont ensuite prolongés jusqu'en juin 2014 (de manière certes plus épisodique), venant contrarier la stratégie de mise en récit positive développée par le gouvernement. Celui-ci n'est pas parvenu à contenir la pression sociale générée par l'organisation de l'événement. Entre 2008 et 2014, la part des Brésiliens favorables à l'organisation de la Coupe du monde au Brésil est passée de 79 % à 48 %²⁰. Quant à la part des Brésiliens qui y étaient opposés, elle a crû de trente-et-un points en cinq ans (passant de 10 % en 2008 à 41 % en 2014). Malgré les efforts entrepris pour éviter de nouvelles mobilisations et l'absence d'incident majeur durant la compétition, la bataille symbolique aura donc été perdue par les organisateurs de l'événement.

Durant la Coupe du monde, des actions pouvant être définies comme politiques ont également pu être observées à plusieurs reprises dans les enceintes sportives. Les stades de football constituent des caisses de résonance pour diffuser des messages politiques, faire entendre des revendications ou manifester de manière plus basique son mécontentement. Les rencontres étant retransmises dans le monde entier, ces actions difficilement contrôlables par les services de sécurité sont assurées d'une importante visibilité. Deux exemples de messages à caractère politique ont pu être observés dès la cérémonie d'ouverture, le 12 juin 2014 dans le stade Arena Corinthians de São Paulo. D'abord, le président de la FIFA Joseph Blatter et la présidente de la République du Brésil Dilma Rousseff se sont fait huer à plusieurs reprises par une partie du stade, au moment de leur entrée en tribune puis après l'hymne national brésilien²¹. Un hymne pourtant entonné à pleins poumons et prolongé *a capella* par les spectateurs, renforçant le hiatus entre l'attachement à la nation et le mécontentement vis-à-vis des dirigeants politiques. Puis, juste avant le coup d'envoi du match d'ouverture, trois enfants brésiliens choisis par les organisateurs (un Noir, un Indien et un Blanc) ont lâché une colombe dans le ciel pour souligner l'amitié entre les peuples et valoriser le métissage. Après le lâcher, l'un des enfants – un Indien Guarani nommé Jequaká Mirim – a sorti de son short une banderole sur laquelle était inscrit « Démarcation maintenant²² » et l'a brandie devant les tribunes. Le terme « démarcation » fait référence à la revendication de reconnaissance de droits et de délimitation de territoires pour les populations indigènes du Brésil. Si cette image n'a pas été diffusée en direct sur les chaînes de télévision (la scène a été immédiatement coupée), le geste a ensuite eu un retentissement très important.

Ces exemples montrent bien à quel point le sport, lorsqu'il est saisi par le politique, devient un instrument de légitimation réversible et difficilement contrôlable pour les gouvernants. Dans d'autres pays de la région, la participation à la Coupe du monde 2014 a également été l'occasion de mêler football et politique. Ou plus précisément d'utiliser le football à des fins politiques. Ce fut le cas par exemple en Uruguay, où l'écart de comportement d'un joueur a pris en quelques heures une dimension politique nationale et internationale.

¹⁹ Créé en 2013, le Bom Senso Futebol Clube est un mouvement particulier puisqu'il a été initié par soixante-quinze joueurs professionnels de football brésiliens (jouant dans des clubs des séries A et B), qui revendiquent de meilleures conditions de travail. Il s'agit donc d'un groupe d'intérêts plus structuré que les mouvements sociaux qui se sont construits pour dénoncer les conditions d'organisation de la Coupe du monde.

²⁰ Source : Institut Datafolha, « Cai apoio dos brasileiros à realização da Copa do Mundo no país », 8 avril 2014 (<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2014/04/1437519-cai-apoio-dos-brasileiros-a-realizacao-da-copa-do-mundo-no-pais.shtml>).

²¹ Tous deux avaient déjà été hués un an plus tôt, le 15 juin 2013, lors de l'ouverture de la Coupe des confédérations.

²² « Demarcação Já. »

La politisation d'un fait de jeu : l'affaire Suárez

S'il est un fait de jeu qui a fait couler beaucoup d'encre et engendré de nombreuses polémiques en Amérique latine, il s'agit bien de la morsure de l'attaquant vedette de l'Uruguay, Luis Suárez, infligée au défenseur italien Giorgio Chiellini le 24 juin 2014. En Uruguay, les réactions qui ont suivi la décision de la FIFA de suspendre Suárez pour neuf matchs en sélection nationale et de lui interdire toute pratique footballistique (entraînement inclus) pendant quatre mois ont montré combien ce pays respire le football, mais aussi à quel point la frontière entre football et politique peut être poreuse. Un simple fait de jeu peut en effet rapidement devenir un événement politique à part entière.

Dès l'annonce de la sanction infligée à Suárez par la FIFA, il n'a pas manqué un seul quotidien uruguayen pour dénoncer une peine jugée largement disproportionnée ainsi qu'un complot fomenté contre l'Uruguay par les puissants du football international. *La República* titrait ainsi « La FIFA crucifie Suárez et le sort du mondial²³ », tandis que les autres quotidiens insistaient sur le fait que la FIFA avait sorti du Mondial le maître à jouer de cette équipe uruguayenne²⁴. Parmi les voix s'élevant contre une sanction jugée injuste, on retrouvait également nombre de représentants politiques et syndicaux. Le président de la République lui-même, Pepe Mujica, a ainsi déclaré que Suárez n'avait pas été sélectionné « pour être philosophe, ni pour être mécanicien, ni pour avoir de bonnes manières²⁵ ». On peut mesurer ici toute la distance qui sépare un pays comme l'Uruguay qui respire le football jusque dans les plus hautes sphères de l'Etat et un pays comme la France où tout dérapage des joueurs de la sélection fait renaître l'éternel débat sur le supposé exemple que doivent donner les sélectionnés. Dans le même temps, la confédération syndicale PIT-CNT a apporté son soutien au footballeur, dénonçant une grave atteinte au droit du travail²⁶. Des voix se sont également élevées contre la sanction au nom de la défense des droits de l'homme. Dans un communiqué publié au début du mois de juillet, l'Institution nationale des droits de l'homme et de défense du peuple (INDDHH) a dénoncé une sanction qui « viole les droits de l'homme spécifiques du sportif mentionné, et qui s'étend, également, à l'exercice de ceux-ci sur le territoire national²⁷ ».

La FIFA a été la cible d'attaques virulentes dans la société uruguayenne. Le secrétaire général de l'Association uruguayenne de football (AUF), Alejandro Balbi, a ainsi déclaré que les puissantes fédérations italiennes et anglaises avaient exercé des pressions au sein de la FIFA pour que Suárez soit sévèrement sanctionné²⁸. Ceci dans le but d'affaiblir l'équipe qui a contribué à l'élimination des sélections italiennes et anglaises et de mettre un terme à son parcours le plus rapidement possible. Ce qui était un simple fait de jeu est devenu source de tensions internationales. De nombreux articles dans la presse uruguayenne ont relayé cette idée d'une sanction imposée aux « petits » par les puissants.

²³ « La FIFA crucificó a Suárez y lo sacó del Mundial », *La República*, 26 juin 2014 (www.republica.com.uy/la-fifa-crucifico-a-suarez-y-lo-saco-del-mundial) (nous traduisons).

²⁴ « La prensa uruguaya y las redes también están que muerden », *El Tiempo*, 26 juin 2014 (www.eltiempo.com/deportes/futbol/sancion-mordisco-de-luis-suarez-medios-uruguayos-y-medios-del-mundo/14172719).

²⁵ « "Suárez no fue elegido para tener buenos modales": presidente uruguayo », *El Tiempo*, 26 juin 2014 (www.eltiempo.com/mundial-brasil-2014/noticias/otras-noticias/presidente-de-uruguay-dijo-que-no-vio-que-suarez-haya-mordido-a-nadie/14170280) (nous traduisons).

²⁶ « PIT-CNT respaldó a Luis Suárez tras sanción de FIFA », *La República*, 26 juin 2014 (www.republica.com.uy/pit-cnt-respaldo-a-luis-suarez).

²⁷ « INDDHH preocupada por la sanción a Suárez », *La República*, 3 juillet 2014 (www.republica.com.uy/inddhh-preocupada-por-la-sancion-a-suarez) (nous traduisons).

²⁸ « "Hay una conspiración contra Luis Suárez" », *La República*, 25 juin 2014 (www.republica.com.uy/hay-una-conspiracion-contra-luis-suarez/).

Cette rhétorique fait écho à la *garra charrua*²⁹. Le passage qui suit d'un article de *La República* en est un exemple frappant : « Une fois de plus, l'Uruguay devra jouer dans l'adversité [...] puisant – comme il l'a toujours fait – dans la force spirituelle et la mystique historique d'une sélection qui trouve sa grandeur dans les moments les plus difficiles³⁰. » La fronde uruguayenne ira jusqu'à la démission du sélectionneur uruguayen, Oscar Tabárez, de son poste au sein du comité stratégique de la FIFA³¹.

Mais la réaction la plus forte restera sans conteste celle du président uruguayen, Pepe Mujica. Le 30 juin, alors qu'il attend le retour de la sélection à l'aéroport après sa défaite face à la Colombie en huitièmes de finale, un journaliste lui demande ce qu'il retient du mondial. Pepe Mujica de répondre alors : « que la FIFA est une bande de vieux fils de putes³². » Cette déclaration suscite un véritable tollé dans le champ politique. L'opposition, qui avait été quasiment unanime pour dénoncer la sanction dont avait fait l'objet Luis Suárez, profite de ce dérapage pour réagir de manière virulente, notamment sur les réseaux sociaux. Certains n'hésitent d'ailleurs pas à dire que cette sortie trahit le fait que Mujica représente un pan de l'histoire de l'Uruguay faite d'intolérance, en référence à son engagement passé dans la guérilla. José Carlos Cardoso, membre du Parti national, a par exemple déclaré sur Twitter : « Hier le fantôme du passé les attendait à l'aéroport, celui de l'insulte et de l'intolérance. Le *barra brava* les attendait. Si seulement nous pouvions continuer à enterrer ce fantôme³³. » Ainsi, un simple fait de jeu s'est transformé en objet de débat et de dispute politique interne.

ENGOUEMENT POPULAIRE ET SÉCURITÉ PUBLIQUE : UNE VIOLENCE CARNAVALISÉE ?

Elargissons maintenant notre perspective d'analyse pour considérer certains enjeux liés à la charge passionnelle que suscite le football en Amérique latine. Il s'agit, dans un premier temps, de comprendre comment les stades de football et leurs alentours peuvent servir de terrain pour la mise en scène de rivalités entre supporters de différents pays. Lors de la Coupe du monde 2014, l'expression de ces rivalités dans un contexte global de fête internationale a entraîné des actions de « violence carnalisée ». Puis, en nous appuyant sur le cas de la Colombie, nous présentons les dispositifs sécuritaires déployés par les pouvoirs publics pour contenir les débordements violents à la suite des matchs.

²⁹ Le style de jeu uruguayen a un nom bien spécifique qui s'intègre parfaitement dans la narration nationale qui s'impose au début du xx^e siècle : la *garra charrua*. Elle peut se définir comme suit : « lutter de manière tenace face à des événements et un score adverse. Gagner face à un adversaire supérieur techniquement seulement à la force de la volonté et du tempérament. Jouer le tout pour le tout pour affronter des matchs en infériorité de condition. Se donner spirituellement à 100 % face à l'adversaire. » (F. Faccio, « El fútbol como espacio de producción de identidad: acerca de la "Garra Charrúa" », site internet de l'UNESCO (www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario2006/art06_10.pdf)). Les Charruas sont un peuple indigène exterminé par les Européens. Ils sont décrits par les intellectuels uruguayens de la fin du xix^e siècle comme des sauvages desquels doit triompher la civilisation, incarnée par les Européens. D'après Florencia Faccio, le choix aurait été fait, par l'intelligentsia de l'époque, de prendre les Charruas comme ethnie « antécédente qui homogénéiserait la collectivité uruguayenne [...] évitant la fragmentation de la communauté imaginée » après leur extermination en 1831 sur les rives du torrent Salsipuedes. Les caractéristiques de ce peuple indigène ayant résisté durant de nombreuses années, malgré son infériorité militaire certaine, ont été récupérées par la nation uruguayenne et son équipe nationale de football.

³⁰ « La FIFA crucificó a Suárez y lo sacó del Mundial », *La República*, 26 juin 2014 (www.republica.com.uy/la-fifa-crucifico-a-suarez-y-lo-saco-del-mundial/) (nous traduisons).

³¹ « Tabárez renuncia a cargo en la FIFA por sanción a Suárez », *La República* (Equateur), 27 juin 2014 (www.larepublica.ec/blog/deportes/2014/06/27/tabarez-renuncia-cargo-fifa-por-sancion-suarez/).

³² « Mujica: "Los de la FIFA son una manga de viejos hijos de puta" », *Ovación Digital*, 30 juin 2014 (www.ovaciondigital.com.uy/mundial/pepe-mujica-fifa-son-manga.html) (nous traduisons).

³³ « Críticas de la oposición por dichos de Mujica sobre la FIFA », *Ovación Digital*, 30 juin 2014 (www.ovaciondigital.com.uy/mundial/repercusiones-dichos-mujica-fifa.html).

Les tensions entre supporters nationaux : une mise en scène des rivalités

S'il faut une preuve de la passion que peut déclencher un événement comme la Coupe du monde sur le continent qui a vu naître Diego Maradona et Pelé, elle se trouve bien du côté des supporters latino-américains, Argentins et Chiliens en tête, qui ont littéralement envahi les villes hôtes brésiliennes. Selon les estimations du nombre de supporters attendus par pays publiées par la FIFA en mai 2014, l'Argentine et le Chili arrivaient respectivement en cinquième et huitième position³⁴. Or, ce classement ne prenait en compte que les personnes ayant acheté des billets pour assister à des matchs de la compétition. L'ambiance de carnaval qui régna durant plus d'un mois sur la plage de Copacabana, les problèmes rencontrés aux postes frontaliers entre le Brésil et l'Argentine³⁵, les campements improvisés dans plusieurs villes brésiliennes³⁶ ont démontré que les prévisions de la FIFA étaient bien en dessous de la réalité. Être présent en masse sur le territoire de « l'ennemi » brésilien semblait tout aussi important qu'obtenir un ticket pour assister à l'un des matchs de leur sélection nationale. Ce déplacement massif de supporters renvoie à des dynamiques bien connues d'invasion du territoire ennemi mises en exergue par des études sur les groupes de supporters les plus virulents (*ultras* et *hooligans* en Europe, *barras bravas* en Amérique latine)³⁷. De fait, deux éléments centraux dans la vie de ces groupes – l'organisation d'un carnaval en tribune et les affrontements avec des groupes ennemis – ont traversé la compétition côté tribunes. Bien sûr, ces deux éléments se sont donnés à voir d'une manière bien moins intense et virulente que dans le cadre de matchs d'équipes locales. En effet, les membres des *barras bravas* qui étaient présents au Brésil représentaient une minorité de l'ensemble des supporters latino-américains présents. Cependant, force est de reconnaître que, côté tribunes, cette Coupe du monde n'était pas une compétition ordinaire.

Les matchs de la sélection argentine, et dans une moindre mesure de la sélection chilienne, ont été des moments extrêmement festifs dans les gradins. Ces rencontres étaient précédées de traditionnels *banderazos*. Ces rassemblements massifs de supporters sont un moment privilégié pour occuper l'espace public et brandir les drapeaux nationaux. Certains drapeaux géants peuvent être déployés tandis que des tambours et autres instruments à vents marquent le rythme des chants qui seront repris en tribune – pour celles et ceux qui pourront entrer dans le stade³⁸. Cette invasion de l'espace public n'est pas allée sans heurts avec les autorités locales. Lors d'un *banderazo* organisé sur la plage de Copacabana, les supporters argentins ont voulu occuper l'avenue côtière et bloquer la circulation. Très rapidement, la police militaire est intervenue à grands renforts de gaz lacrymogènes et de coups de matraques³⁹. Lors de ces *banderazos*, la notion d'occupation d'un territoire tiers par les supporters est largement mise en avant. Tandis que les Chiliens chantent, en plein cœur de Copacabana « et tu le vois / et tu le vois / nous sommes à domicile encore une fois⁴⁰ », les Argentins entonnent ce qui sera leur chant fétiche pendant toute la compétition et qui mérite d'être retranscrit dans sa totalité :

³⁴ « Argentina tendrá la quinta hinchada más numerosa del mundial », *Infobae*, 13 mai 2014 (www.infobae.com/2014/05/13/1563921-argentina-tendra-la-quinta-hinchada-mas-numerosa-el-mundial).

³⁵ « Hinchas argentinos colapsan paso internacional para ir a Brasil », *El Universal*, 24 juin 2014 (www.eluniversal.com/deportes/brasil-2014/140624/hinchas-argentinos-colapsan-paso-internacional-para-ir-a-brasil); « Casi 50.000 Argentinos cruzaron la frontera hacia Brasil para ver la final », *Minuto Uno*, 13 juillet 2014.

³⁶ « Insólito: el campamento de los hinchas argentinos en la playa », *El Gráfico*, 16 juin 2014 (<http://elgraficodiario.infonews.com/2014/06/16/elgraficodiario-149708-insolito-el-campamento-de-los-hinchas-argentinos-en-la-playa.php>).

³⁷ Pour un résumé complet des études en sciences sociales sur les groupes de supporters, voir l'article de J. A. Castro Lozano, « Etnografía de hinchadas en el fútbol : una revisión bibliográfica », *Maguaré*, n° 24, 2010, pp. 131-156.

³⁸ Pour un exemple de *banderazo* chilien : www.youtube.com/watch?v=vYu2FT5jLIA, et pour un exemple argentin : www.youtube.com/watch?v=haOGe_wX_7A.

³⁹ J. Prevosti, « Tensión entre los hinchas argentinos y la policía de Brasil, en el banderazo en Río de Janeiro », *Canchallena*, 14 juin 2014 (<http://canchallena.lanacion.com.ar/1701382-tension-en-el-banderazo-argentino-en-rio-de-janeiro>).

⁴⁰ « Y ya lo ves / y ya lo ves / somos otra vez locales. » (nous traduisons).

« Brésil, dis-moi ce que tu ressens
D'avoir ton père dans ta maison
Je te jure que même si les années passent
Jamais nous n'oublierons
Que Diego vous a dribblés
Que Cani [Caniggia] vous a vaccinés
Maradona est plus grand que Pelé⁴¹. »

Nous retrouvons ici les grands classiques des chants de supporters. Une différenciation entre « je/nous » (le groupe d'appartenance) et « vous/eux », cet autre dont il faut prouver l'infériorité. Cette mise en infériorité est marquée par une relation de paternité : les Argentins sont présentés comme une figure paternelle de Brésiliens infantilisés, qui ne peuvent qu'observer et regarder ce que les « adultes » font. Une paternité revendiquée depuis la victoire de l'Argentine sur le Brésil en huitième de finale du Mondial italien de 1990 grâce à un but de Caniggia. Mais une paternité avant tout liée à la figure de Maradona, présenté comme le supérieur incontestable d'un autre génie du football : Pelé. On retrouve également l'idée d'une incapacité du pays qui accueille à défendre convenablement son territoire. Les Argentins font ce qu'ils veulent dans la « maison » de leurs hôtes brésiliens. L'ensemble de ces chants seront repris dans les tribunes lors des matchs des sélections chiliennes et argentines. Il faut reconnaître que l'ambiance lors des matchs de la sélection argentine était bien plus survoltée que celle de tout autre match de cette compétition. Les rythmes choisis provenaient du répertoire de chants des *barras bravas*. Par exemple, la phrase « Brésil, dis-moi ce que tu ressens » provient, originellement, d'une chanson de la barra du club de San Lorenzo intitulée « Dale Matador ».

L'adversaire peut également être conspué et dénigré en étant considéré comme dépourvu des attributs d'une masculinité hétérosexuelle active. Les répertoires mobilisés traduisent par ailleurs le machisme et l'homophobie ambiants parmi les groupes de supporters de football. Le chant entonné par les supporters mexicains lors des dégagements du gardien de but adverse a ainsi suscité une polémique au sein de la FIFA. Le « eeeeeehhhh » qui précède le dégagement du gardien laisse place, lorsqu'il touche le ballon, à l'expression « pédé » (« puto »)⁴². La FIFA a mené une enquête à propos de ces chants homophobes mais n'a finalement pas pénalisé le Mexique. Cette rhétorique a également été utilisée par les supporters argentins et chiliens lorsqu'ils se sont rencontrés sur la plage de Copacabana. Si les paroles de la majorité des chants des *banderazos* ont vocation à soutenir leur sélection, lorsque les deux groupes se sont rencontrés, elles ont été immédiatement modifiées pour les transformer en insultes à l'adresse de l'autre groupe. Tandis que les Argentins entonnaient de très évocateurs « si tu es chilien, pédé ! Tu veux te tuer » (« si sos Chileno, puto ! Te querés matar »), les Chiliens répondaient par des paroles du type « celui qui ne saute pas est Argentin homosexuel » (« el que no salta es Argentino maricón »). En certaines occasions, les affrontements verbaux ont dérapé en affrontements physiques⁴³.

De fait, les affrontements physiques sont l'autre face de ce carnaval intense. Comme le décrit justement John Castro Lozano, « L'aguante est carnaval et combat. Le carnaval est la manière par laquelle les supporters laissent déborder leurs sens et leurs limites et se rapprochent du bonheur par le simple fait d'être supporter de l'équipe et de l'encourager depuis la tribune. [...] Le combat est la manière par laquelle les supporters cherchent à obtenir le respect d'autrui par le moyen de l'agression physique⁴⁴ ». L'aguante (du verbe *aguardar* qui signifie « tenir ») est cette manière de présenter un corps résistant face aux coups adverses mais également face à la fatigue physique engendrée par cette ferveur

⁴¹ « Brasil, Decime que se siente / Tener en casa a tu papà / Te juro que aunque pasen los años / Nunca nos vamos a olvidar / Que el Diego los gambeteo / Que el Cani los vacuno / Maradona es más grande que Pelé ». Cette chanson a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs reprises et adaptations, comme celle du chanteur colombien Carlos Vives avant la rencontre Brésil-Colombie en quarts de finale (www.youtube.com/watch?v=7UtoIlvE2eA).

⁴² Voir notamment lors du match Mexique-Cameroun : www.youtube.com/watch?v=D5CLrRc4Ddg.

⁴³ Deux vidéos illustrent cela : www.youtube.com/watch?v=c8f4CCtfyWw et www.youtube.com/watch?v=1tA0Yf4sfMo.

⁴⁴ J. A. Castro Lozano, *op. cit.*, p. 149 (nous traduisons).

à supporter et à encourager en tribune ; elle est un attribut proprement *barrista*. Cependant, le carnaval observé en tribunes lors de certains matchs du Mondial a été accompagné de quelques débordements violents. Des débordements que les organisateurs voulaient éviter à tout prix, notamment en empêchant le plus possible les *barristas* et les *hooligans* de passer la frontière. Néanmoins, tous ne sont pas connus des services de police et la venue sur le territoire brésilien d'environ 1 200 *barristas* argentins et 5 000 *hooligans* anglais avait été envisagée. De fait, l'une des craintes des organisateurs était de voir éclater des affrontements entre Anglais et Argentins⁴⁵. Déjà en 1986, *hooligans* anglais et *barristas* argentins s'étaient affrontés physiquement lors du Mondial au Mexique. Et rien ne présageait une accalmie lorsque les supporters argentins entonnaient fièrement lors des *banderazos* : « nous sommes la bande de fou d'Argentine / celle qui n'oubliera jamais les Malouines⁴⁶ » ; ou lorsque la représentante légale des Supporters argentins unis (Hinchadas Unidas Argentinas)⁴⁷ déclarait, avant le Mondial : « Nous n'irons pas au mondial pour nous battre. Mais les *barras* argentines se souviennent. Ni oublier ni pardon. Nous savons tous ce qu'il s'est passé en 1982⁴⁸. » Au final, aucun affrontement entre Anglais et Argentins n'a été rapporté à notre connaissance. Les incidents les plus graves se sont déroulés avant, pendant et durant la finale entre l'Allemagne et l'Argentine, lors de bagarres entre supporters brésiliens et argentins. A la suite de ces événements, plus de quatre-vingt blessés ont été dénombrés – dont plusieurs policiers – et près de trente personnes ont été arrêtées⁴⁹. Nous pourrions également évoquer l'entrée en force et sans billets d'une centaine de supporters chiliens dans le stade Maracanã (certes plus picaresque que violente) le 18 juin à l'occasion du match entre le Chili et l'Espagne. Une technique bien connue de certaines *barras bravas* lorsque le stade est rempli et que leurs membres veulent entrer rapidement pour installer les éléments nécessaires au carnaval organisé en tribune⁵⁰.

Au-delà des affrontements historiques entre supporters et des tensions provoquées par la présence des *barras bravas* sur le territoire brésilien, la Coupe du monde a également soulevé des enjeux publics sur le territoire des pays engagés. Les résultats des équipes nationales sont vécus comme des événements sociaux hors du commun, qui génèrent parfois des débordements. Ainsi, les victoires de l'équipe colombienne ont été synonymes de défis d'action publique pour les autorités colombiennes qui ont dû faire face à des vagues de violence lors des célébrations des victoires.

Les violences post-victoires comme enjeu de sécurité publique en Colombie

Après seize ans d'absence de la Coupe du monde, la Colombie a accompli un parcours presque sans faute pendant les qualifications pour le Mondial brésilien, se classant deuxième du groupe Amérique du Sud. Ce retour en force a été accompagné d'un optimisme bien plus mesuré que dans les années 1990, dans un contexte politique, économique et social très différent de celui des années sombres du pays.

⁴⁵ « Mundial : temen más por los barras argentinos que por los hooligans ingleses », *Cronista*, 21 mai 2014 (www.cronista.com/negocios/Mundial-temen-mas-por-los-barras-argentinos-que-por-los-hooligans-ingleses-20140521-0007.html).

⁴⁶ « Esta es la banda loca de la Argentina / la que de las Malvinas nunca se olvida ».

⁴⁷ Il s'agit d'un groupe composé de différentes *barras bravas* argentines créé en 2010. L'objectif initial de cette organisation était d'unir plusieurs *barras bravas* pour supporter la sélection argentine lors du Mondial 2010 en Afrique du Sud. Elle a été créée sous les auspices d'un dirigeant kirchneriste, Marcelo Mallo. Son existence a nourri de nombreux débats. Elle se serait autodissoute en juin 2014.

⁴⁸ « No iremos al Mundial a pelearnos. Pero los barras argentinos tenemos memoria. Ni olvido ni perdón. Todos sabemos lo que pasó en el 82. » W. Iglesias, « Los barrabravas argentinos desafían a los hinchas ingleses », *Clarín*, 22 mai 2014 (www.clarin.com/deportes/barrabravas-argentinos-desafian-hinchas-ingleses_0_1142885828.html).

⁴⁹ « 80 heridos y más de 30 detenidos dejan enfrentamientos entre hinchas brasileños y argentinos en el Maracanã y Copacabana », *Enfoque Noticias*, 13 juillet 2014.

⁵⁰ « Hinchas chilenos entran a la fuerza al Maracanã », *El Telégrafo*, 18 juin 2014 (www.telegrafo.com.ec/mundial-2014/item/hinchas-chilenos-entran-a-la-fuerza-al-maracana.html).

Malgré la poursuite du conflit armé et le climat d'insécurité généralisée dans le pays, la Colombie de 2014 est un pays en profonde mutation. La bonne santé économique du pays (avec une croissance continue depuis quinze ans⁵¹), l'évolution positive du climat social (avec l'amorce d'une négociation de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie en 2011) et une équipe de football incarnant l'unité de tout un pays ont permis aux Colombiens d'aborder le Mondial avec maturité et optimisme. Le président de la République Juan Manuel Santos ne s'est d'ailleurs pas privé de jouer la carte de l'unité nationale autour de l'équipe de foot pour valoriser le processus de paix en cours, demandant au peuple colombien de faire barrage à la guerre et aux détracteurs du processus de paix :

« Après seize années nous retournons à une Coupe du monde et nous y retournons dans des circonstances très particulières. Nous sommes actuellement parmi les cinq meilleures équipes du monde selon la FIFA et cette équipe, avec le leadership du professeur Pekerman, est dès maintenant et pour les cinquante prochains jours le plus grand symbole de l'unité nationale⁵². »

Après la réalisation en 2011, par le ministère de la Défense, d'un spot publicitaire s'appuyant sur le football pour encourager les guérilleros à se démobiliser⁵³, l'enjeu footballistique redevient en 2014 un instrument de pacification pour le gouvernement. L'équipe colombienne est devenue le symbole de l'unité nationale ; la devise inscrite sur son maillot – « Unis pour un pays » – a été mobilisée à plusieurs reprises par Juan Manuel Santos, candidat à la réélection, à l'occasion des élections présidentielles de mai et juin 2014. Le deuxième match de poule (contre la Grèce) se jouant entre les deux tours de l'élection, les performances sportives de l'équipe nationale pouvaient ainsi peser sur le contexte de la campagne électorale.

Si le président-candidat Juan Manuel Santos a été réélu le 15 juin au lendemain de la première victoire de l'équipe nationale face à la Grèce (trois buts à zéro), sa victoire politique a suscité un engouement bien moindre que la victoire sportive. Toutefois, la célébration de la victoire a été limitée par l'échéance électorale et les mesures spéciales d'ordre public habituellement appliquées en ce type d'occasions : interdiction sur l'ensemble du territoire national de vendre et de consommer de l'alcool dans les lieux publics (connue sous le nom de la « loi sèche ») ou encore prohibition du port d'armes – même avec permis – par les populations civiles. Malgré ces précautions, les célébrations ont connu des débordements qui se sont soldés par neuf morts et une centaine de blessés, tandis que plus de 3 200 rixes étaient répertoriées par les forces de l'ordre dans la seule ville de Bogota⁵⁴.

A l'ivresse de la victoire a succédé le réveil tragique d'une société qui ne saurait pas gérer ses émotions et qui vivrait encore dans un climat de conflictualité. En réponse, l'Etat a décidé d'appliquer, les jours de matchs, le régime spécial instauré avant les élections. Ainsi, pour les matchs suivants, les Colombiens résidant dans les villes les plus importantes du pays se sont vus privés de célébrations alcoolisées dans les lieux publics et ont vu le nombre de contrôles policiers augmenter considérablement. Ces mesures ont été efficaces au moins pour les deux derniers matchs de la phase de poule. Les différentes actions publiques mises en œuvre lors des matchs contre la Côte d'Ivoire puis le Japon ont permis de réduire le nombre de débordements violents liés à la célébration, et surtout d'éviter les morts violentes. Cependant, lors de la fête de la victoire face à l'Uruguay en huitième de finale (meilleur résultat de tous les temps de l'équipe nationale), les dispositifs de sécurité ont vite été débordés, et

⁵¹ D'après les données de la Banque de la république de Colombie, ces quinze dernières années, la croissance de l'économie colombienne a été soutenue avec une moyenne annuelle de 3,2 %.

⁵² Extrait traduit du discours du président Juan Manuel Santos lors de la cérémonie de lever du drapeau national pour l'équipe de football de la Colombie, le 23 mai 2014.

⁵³ Ministère de la Défense de Colombie, « Guerrillero: Su familia y Colombia lo esperan para hacer un solo equipo » (www.youtube.com/watch?v=tN7YVZ4PWd4). Le spot se termine par le slogan suivant : « Démobilise-toi. Reviens au jeu » (« Desmovilícese. Vuelva a jugar »).

⁵⁴ « ¿Por qué los bogotanos no saben celebrar? », *El Tiempo*, 16 juin 2014 (www.eltiempo.com/bogota/los-colombianos-no-saben-celebrar/14130475).

ce, malgré l'intervention des joueurs eux-mêmes à la fin du match invitant les Colombiens à célébrer en paix ce triomphe historique : « c'est une victoire de toute l'équipe, maintenant il faut profiter et célébrer en paix dans toutes les régions du pays » (James Rodriguez) ; « c'est magique, c'est magique. On est en quart de finale du Mondial, mais je vais demander à tout le monde en Colombie de célébrer tranquillement en paix » (Mario Yepes, capitaine de la sélection).

Malgré ces appels au calme et les mesures de sécurité mises en œuvre, huit personnes ont trouvé la mort durant les célébrations de cette qualification censée renforcer l'unité nationale. Toutes les précautions prises pour le match suivant face au Brésil se sont révélées inutiles en raison de la défaite de l'équipe nationale. Celle-ci a été facilement encaissée avec dignité et résignation, accréditant l'idée que les Colombiens seraient mieux à même de gérer leurs défaites que de célébrer leurs victoires.

En conclusion, la préparation et le déroulement de la Coupe du monde 2014 nous a permis de mettre à jour certains processus de politisation d'un événement sportif planétaire. Nous avons ainsi montré comment la narration officielle des pouvoirs publics brésiliens et de la FIFA présentant la Coupe du monde comme un événement éminemment positif pour le Brésil a peu à peu été mise en concurrence par des narrations alternatives. Dans un contexte socio-économique particulier (ralentissement de la croissance économique, fortes attentes sociales), l'organisation de la Coupe du monde est devenue un objet de dissensus politique. A travers « l'affaire Suárez » et ses répercussions en Uruguay, nous avons aussi constaté qu'un fait de jeu pouvait également être investi politiquement. Enfin, nous avons vu que la mise en scène des rivalités entre supporters, et dans certains cas – comme en Colombie – les célébrations des victoires, pouvaient constituer des enjeux de politiques publiques. Le football peut donc être appréhendé non comme la simple « continuation de la politique par d'autres moyens⁵⁵ », mais comme un objet directement investi par le politique et imbriqué dans la compétition politique.

⁵⁵ P. Boniface, « Coupe du monde : le foot, continuation de la politique par d'autres moyens ? », *Le Figaro*, 30 mai 2014 (www.lefigaro.fr/vox/societe/2014/05/30/31003-20140530ARTFIG00298-coupe-du-monde-le-foot-continuation-de-la-politique-par-d-autres-moyens.php).

Annexe

Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Bolivie

Mouvement nationaliste révolutionnaire : Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

Mouvement vers le socialisme : Movimiento al Socialismo (MAS)

Phalange socialiste bolivienne : Falange Socialista Boliviana (FSB)

Brésil

Parti des travailleurs : Partido dos Trabalhadores (PT)

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

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

Chili

Nouvelle majorité : Nueva Mayoría

Parti socialiste : Partido Socialista de Chile

Parti pour la démocratie : Partido por la democracia (PPD)

Parti radical social-démocrate : Partido Radical Social Demócrata (PRSD)

Parti démocrate-chrétien : Partido Demócrata Cristiano de Chile (PDC)

Parti de la gauche citoyenne : la Izquierda Ciudadana de Chile (CI)

Mouvement social large : Movimiento Amplio Social (MAS)

Colombie

Colombie d'abord : Primero Colombia

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

Centre démocratique : Centro Democrático (CD)

Alliance verte : Alianza Verde

Pôle démocratique alternatif : Polo Democrático Alternativo (PDA)

Costa Rica

Parti action citoyenne : Partido Acción Ciudadana (PAC)

Parti libération nationale : Partido Liberación Nacional (PLN)

Parti unité sociale chrétienne : Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

Honduras

Parti liberté et refondation : Partido Libertad y Refundación (LIBRE)

Parti libéral du Honduras : Partido Liberal de Honduras (PLH)

Nicaragua

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

Panama

Changement démocratique : Cambio Democrático (CD)

Parti panaméen : Parti Panameñista (PPAN)

Parti révolutionnaire démocratique: Partido Revolucionario Democrático (PRD)

Salvador

Parti démocrate chrétien : Partido Demócrata Cristiano (PDC)

Parti de la concertation nationale : Partido de Concertación Nacional (PCN)

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

Unité : Unidad (alliance du PDC, du CN et de la GANA)

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

L'Alliance républicaine nationaliste : Alianza Republicana Nacionalista (Arena)

Uruguay

Front large : Frente Amplio (FA)

Mouvement de participation populaire : Movimiento de Participación Popular (MPP)

Venezuela

Primeo Justicia : Parti Justice d'abord

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