

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 245-246 - janvier 2020

## **AMÉRIQUE LATINE L'ANNÉE POLITIQUE 2019**

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

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



*Amérique latine. L'Année politique 2019* 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](http://www.sciencespo.fr/opalc) en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

**Pour citer ce volume : Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 245-246, janvier 2020 [en ligne, [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude](http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude)].**

## Les auteurs

**Luc Capdevila** est professeur des universités à l'Université Rennes 2.

**Maya Collombon** est maîtresse de conférences en science politique à Sciences Po Lyon, membre du laboratoire Triangle.

**Jennie Cottle** est doctorante en science politique rattachée à l'Institut des Hautes Etudes d'Amérique Latine (IHEAL) de l'Université Paris 3

**Olivier Dabène** est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc et chercheur au CERI-Sciences Po.

**Gaspard Estrada** est directeur exécutif de l'Opalc.

**Erica Guevara** est maîtresse de conférences à l'Université Paris 8-Vincennes-Saint-Denis.

**Damien Larrouqué** est chercheur post-doctorant à l'INAP, Université du Chili.

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

**Frédéric Massé** est co-directeur du réseau de surveillance du crime organisé en Amérique latine (Red CORAL).

**Claire Nevache** est associée au Centre international d'études politiques et sociales (CIEPS) et vice-présidente du Centre d'initiative démocratique (CIDEM), Panama.

**Kevin Parthenay** est professeur des universités à l'Université de Tours.

**Darío Rodríguez** est maître de conférences en civilisation latino américaine à Sorbonne Université.

**Carlos A. Romero** est professeur titulaire à l'Universidad Central de Venezuela et à l'Universidad Metropolitana.

**Jérôme Sgard** est professeur d'économie politique à Sciences Po Paris et chercheur au CERI-Sciences Po.

**Sebastián Urioste** est enseignant-chercheur à La Rochelle Université, membre du Centre de recherche en histoire internationale et atlantique (CRHIA).

**Cristina Viano** est enseignante chercheuse au département d'histoire et au Centre latino-américain de recherches en histoire orale et sociale (CLIHOS) de l'Université nationale de Rosario (Argentine).

**Sophie Wintgens** est maîtresse de conférences à l'Université libre de Bruxelles (ULB) et chercheuse au Centre d'étude de la vie politique (Cevipol), Belgique. Elle est également chercheuse associée au Center for International Relations Studies (Cefir) de l'Université de Liège.

## Table des matières

### Introduction

Amérique latine : une région en feu <i>par Olivier Dabène</i> .....	p. 5
--	------

### Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

Venezuela : un pays bloqué <i>par Carlos A. Romero</i> .....	p. 12
---	-------

Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil <i>par Frédéric Louault</i> .....	p. 17
--	-------

Ni guerre ni paix en Colombie <i>par Frédéric Massé</i> .....	p. 25
--	-------

La première année de gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador <i>par Gaspard Estrada</i> .....	p. 32
---	-------

L'ordre répressif du Nicaragua d'Ortega <i>par Maya Collombon</i> .....	p. 36
--	-------

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

L'Amérique latine et l'histoire intellectuelle de l'Economie du développement <i>par Jérôme Sgard</i> .....	p. 42
--	-------

Cinquante ans après le « 69 » argentin : significations passées et présentes <i>par Cristina Viano</i> .....	p. 47
---	-------

1989-2019 : La démocratie paraguayenne trente ans après Stroessner <i>par Luc Capdevila et Damien Larrouqué</i> .....	p. 52
--	-------

### Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

Portée et limites du virage conservateur <i>par Olivier Dabène</i> .....	p. 58
---	-------

L'élection au Guatemala : incertitude, confusion et violence <i>par Erica Guevara</i> .....	p.63
--	------

L'élection de Nayib Bukele au Salvador : le produit transgressif d'une élection normale <i>par Kevin Parthenay</i> .....	p. 66
Panama 2019 : beaucoup de mouvement et peu de changements ? <i>par Sophie Wintgens et Claire Nevache</i> .....	p. 69
Bolivie : fin de cycle <i>par Sebastián Urioste</i> .....	p. 73
L'élection présidentielle en Argentine et les défis de l'alternance <i>par Darío Rodríguez</i> .....	p. 78
L'élection présidentielle en Uruguay : défaite du Front large et autonomisation de l'extrême droite <i>par Damien Larrouqué</i> .....	p. 82
<b>Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective</b>	
La criminalisation de l'immigration et l'émergence des villes sanctuaires : le cas de Santa Ana (Californie) <i>par Jennie Cottle</i> .....	p. 86
<b>Annexe – Partis politiques latino-américains</b> .....	p. 103

**NB : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2020**

## Introduction

### Amérique latine : une région en feu

Olivier Dabène

Les historiens débattront sans doute de précédents susceptibles d'éclairer le bilan politique de l'Amérique latine en 2019. Peu réfuteront que la région a connu une singulière accumulation de crises qui a presque fait oublier le Venezuela, paralysé par la terreur et le marasme économique : incendies dans la forêt amazonienne affectant le Brésil, le Paraguay, la Bolivie et le Pérou, incendies aussi et en forte augmentation au Chili<sup>1</sup>, mise en œuvre des accords de paix menacée en Colombie, aggravation de la crise économique en Argentine à la veille des élections, consolidation de l'autoritarisme au Nicaragua, ingouvernabilité au Costa Rica et surtout au Pérou<sup>2</sup>, puissantes mobilisations sociales en Equateur, au Chili et en Colombie, violences et flux migratoires dans le triangle nord de l'Amérique centrale (Guatemala, Honduras, Salvador), accusations de corruption contre le président hondurien, stagnation économique et violences au Mexique, résultats des élections contestés en Bolivie et démission d'Evo Morales, deux jours après la libération de Lula au Brésil. En comparaison, les campagnes électorales au Salvador et en Uruguay se sont déroulées de façon étonnamment calme.

La région est en feu et, alors que la plupart de ces crises ont des origines endogènes, de nombreux présidents ou responsables politiques ont porté des accusations contre des puissances extérieures. Les provocations et les attaques verbales se sont succédé dans un contexte de polarisation politique inédit depuis l'époque de la guerre froide.

#### Crises et ennemis extérieurs

L'Amérique centrale des années 1980 avait fait de la révolution sandiniste au Nicaragua la matrice de tous ses problèmes. Le départ de Daniel Ortega<sup>3</sup> était la seule issue envisagée. L'Amérique du Sud recourt depuis quelque temps déjà à la même stratégie avec la révolution bolivarienne au Venezuela. Nicolás Maduro se voit accusé de tous les maux et sommé de quitter ses fonctions.

Ainsi en Equateur, alors qu'il était débordé par des manifestations pour la révocation de décrets accordés avec le Fond monétaire international (FMI), le président Lenín Moreno a accusé des « forces obscures liées à la délinquance organisée et dirigées par Rafael Correa et Nicolás Maduro, avec la complicité du narco-terrorisme »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le suivi sur [www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadistica-de-ocurrencia-diaria/](http://www.conaf.cl/incendios-forestales/incendios-forestales-en-chile/estadistica-de-ocurrencia-diaria/) ; et pour le Brésil, <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas>

<sup>2</sup> Dans ce pays, le président Martín Vizcarra a dissous une Assemblée dominée par l'opposition qui faisait de l'obstruction systématique. Symboles d'une classe politique corrompue et discréditée, la dirigeante de l'opposition Keiko Fujimori a été incarcérée pendant un an, et l'ancien président Alan Garcia s'est suicidé alors que la police venait l'arrêter à son domicile.

<sup>3</sup> Dirigeant de la révolution sandiniste devenu président du Nicaragua (1979-1990, et depuis 2006).

<sup>4</sup> Faisant suite à l'annonce de la hausse des prix du carburant, le pays a connu en octobre douze jours

Au Chili, quelques jours après, des manifestations contre la hausse du prix du ticket de métro à Santiago ont tourné à l'émeute et le président Sebastián Piñera a mis de l'huile sur le feu en déclarant « nous sommes en guerre contre un ennemi puissant ». Il a fait appel à l'armée et a placé la capitale sous état de siège, avant de présenter ses excuses pour son « manque de vision » concernant les inégalités. Les mesures sociales promises pour sortir de la crise sont sans précédent dans ce pays<sup>5</sup>. Elles n'ont guère calmé le million de Chiliens descendus dans la rue le 25 octobre, qui exigeaient de tourner le dos au néolibéralisme. L'accord politique du 15 novembre pour « la paix sociale et une nouvelle Constitution » fera aussi date.

A l'occasion de cette crise, Juan Guaidó, président de l'Assemblée nationale vénézuélienne contrôlée par l'opposition et président autoproclamé de la République depuis le 5 janvier 2019, a alimenté la théorie conspirationniste en accusant Nicolás Maduro de financer le vandalisme pour déstabiliser la région. Il est vrai que ce dernier s'est lui-même vanté d'être à l'origine des troubles. Cet argument a été repris en Argentine par le colistier de Mauricio Macri qui a évoqué pendant la campagne un « processus de déstabilisation régionale reposant sur une ingérence cubano-vénézuélienne ». L'Organisation des Etats américains (OEA) a aussi accusé le Venezuela et Cuba de « financer, appuyer et promouvoir le conflit politique et social ». En Colombie, à l'occasion de la grève générale du 21 novembre, l'ancien président Alvaro Uribe (droite) a accusé le Forum de São Paulo<sup>6</sup> de « déstabiliser les démocraties latino-américaines ».

Autre camp, même méthode : Evo Morales en Bolivie a lui aussi dénoncé les attaques des « traîtres à la patrie »<sup>7</sup>. La droite et « ses soutiens internationaux » auraient planifié un coup d'Etat pour l'empêcher de gagner les élections. Le 10 novembre, il a démissionné en déclarant que le coup d'Etat « civico-político-policier »<sup>8</sup> était « consommé ».

### **Colombie et Venezuela : accusations mutuelles**

En Colombie, pays le plus directement affecté par la crise vénézuélienne avec un flux d'entrée de migrants atteignant plusieurs milliers par jour, la mise en œuvre du plan de paix de 2016 a rencontré des difficultés. L'attentat perpétré par l'Armée de libération nationale (ELN)<sup>9</sup> contre une école militaire en janvier (vingt-deux morts) et l'annonce de la reprise des combats par d'anciens dirigeants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)<sup>10</sup> en août ont fait craindre un retour du conflit<sup>11</sup>.

---

de manifestations durement réprimées. A l'avant-garde de la mobilisation, la Confédération de nationalités indigènes (Conai) a nettement pris ses distances vis-à-vis de l'ancien président Rafael Correa.

<sup>5</sup> Elles comprennent notamment une revalorisation des pensions les plus modestes et une hausse des impôts pour les revenus les plus élevés. Piñera avait déjà dû augmenter les impôts après le tremblement de terre de 2010. Le séisme social de 2019 l'a de nouveau contraint à renier ses engagements et ses convictions en la matière.

<sup>6</sup> Réseau de partis et organisations politiques de gauche fondé en 1990.

<sup>7</sup> Voir la troisième partie de ce volume.

<sup>8</sup> La mobilisation contre l'élection d'Evo Morales a été dirigée par les comités civiques de Santa Cruz et Potosí, auxquels s'est jointe la police.

<sup>9</sup> Guérilla qui ne s'est pas démobilisée.

<sup>10</sup> Devenues Force alternative révolutionnaire du commun après leur démobilisation.

<sup>11</sup> Lire l'analyse de Frédéric Massé dans ce volume.

En réaction, le 29 août, le président colombien Iván Duque a accusé le Venezuela de soutenir les guérillas colombiennes. Le 3 septembre, Nicolás Maduro a déclaré l'état d'urgence sur la frontière et organisé des manœuvres militaires en reprochant à la Colombie de vouloir saisir un prétexte pour préparer une intervention militaire. La rhétorique de l'agression extérieure est familière à Maduro, et elle est régulièrement alimentée par l'ambiguïté des déclarations de Donald Trump. Cette fois pourtant, les situations politiques intérieures de la Colombie et du Venezuela étaient singulièrement dégradées, et l'agressivité verbale est montée d'un cran<sup>12</sup>.

Au Venezuela, Juan Guaidó a tenté tout au long de l'année de précipiter la chute de Maduro. Il s'est heurté à une résilience inattendue du régime. Après avoir en vain tenté de susciter un soulèvement de l'armée, puis accepté de négocier sous l'égide de la Norvège, il a franchi une étape supplémentaire le 11 septembre en sollicitant l'OEA, avec l'aide de la Colombie, pour que le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR)<sup>13</sup> soit activé, au motif que la dissidence des FARC constituait une menace à la paix.

Pourtant, à mesure que l'année avançait, l'enthousiasme initial pour Juan Guaidó a décliné. Un sentiment de lassitude et d'impuissance s'est installé. Afin de montrer qu'il était le seul maître du jeu, Nicolás Maduro est même parvenu à signer un accord avec une partie de l'opposition, prévoyant notamment le retour des députés chavistes à l'Assemblée nationale.

D'autres facteurs se sont ajoutés qui confirment l'enlèvement durable de la crise : Iván Duque, principal appui de Guaidó, est apparu de plus en plus isolé au plan international ; le groupe de Lima<sup>14</sup> s'est montré moins actif ; le limogeage de John Bolton, conseiller à la sécurité de Donald Trump, a rendu la menace d'une intervention armée moins crédible ; les liens entre Nicolás Maduro et Vladimir Poutine se sont resserrés à l'occasion d'un voyage officiel à Moscou ; et en octobre, la diplomatie chaviste a enregistré un beau succès en faisant réélire le Venezuela au Conseil des droits de l'homme de l'ONU<sup>15</sup>.

La région présente peu de risques d'escalade, mais des incidents armés sur la frontière entre la Colombie et le Venezuela peuvent éclater à tout moment. Personne ne semble contrôler les flux migratoires et les trafics en tout genre qui font peser un risque de dérapage. Selon le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), près de 1,4 million de Vénézuéliens se trouvent en Colombie, et si le pays n'a pas connu de réactions xénophobes comme le Pérou ou l'Équateur, qui ont fermé leurs frontières aux migrants dépourvus de visa d'entrée, des tensions se sont fait sentir dans les zones frontalières à l'approche des élections régionales du 27 octobre.

---

<sup>12</sup> Iván Duque a déclaré : « Nous Colombiens devons avoir la certitude que nous ne sommes pas en présence de l'apparition d'une nouvelle guérilla, mais de menaces criminelles émanant d'une bande de narcoterroristes qui bénéficient de l'accueil et du soutien de la dictature de Nicolás Maduro ».

<sup>13</sup> Dix-neuf pays sont parties au traité. Dix voix sont nécessaires pour la convocation d'une réunion, et une majorité de treize pays peut décider de sanctions.

<sup>14</sup> Créé en 2017 pour accompagner une transition pacifique au Venezuela, le groupe comprend quinze membres (Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Sainte-Lucie).

<sup>15</sup> Et ceci alors que le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, présidé par l'ancienne présidente chilienne Michelle Bachelet, a remis en juillet un rapport faisant état de violations massives des droits de l'homme au Venezuela : [www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=F](http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24788&LangID=F)



## La politisation des thèmes migratoires

Au Chili, une certaine dérive populiste de la droite a provoqué une politisation du thème de l'immigration en vue des échéances électorales de 2020 (municipales) et 2021 (présidentielles et législatives). Dans ce pays, la population immigrée estimée a brutalement augmenté, passant de 490 000 en décembre 2014 à 1,2 million en décembre 2018 (de 2,75 % à 6,6 % de la population totale). Les Vénézuéliens représentent 23 % des immigrés et les Haïtiens 14 %<sup>16</sup>.

L'immigration illégale s'est installée dans le débat public, et une manifestation anti-immigrés a même été convoquée en août avant d'être interdite pour incitation à la haine. Les débats ont fait rage sur les réseaux sociaux<sup>17</sup>, à la suite du vote d'une loi sur l'immigration visant à garantir une migration « sûre, ordonnée et régulière ». La droite dure réclamait une interruption totale des flux migratoires. La grande crise d'octobre a éclipsé ce débat.

Les thèmes migratoires ont aussi empoisonné les relations entre le Mexique et les Etats-Unis en 2019. Le nouveau président mexicain Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a dû se résoudre à signer un protocole de protection des migrants pour éviter que Donald Trump mette en pratique ses menaces d'instaurer des droits de douane pouvant aller de 5 % à 25 %. Les entrées illégales aux Etats-Unis ont alors diminué de 56 % entre juin et août 2019. Parallèlement, AMLO a lancé en mai un plan Marshall pour l'Amérique centrale destiné à tarir les départs.

Concernant la crise au Venezuela, Bolsonaro n'a pas sérieusement envisagé une intervention militaire en 2019, mais ses tweets rageurs ont sans conteste contribué à électriser l'atmosphère dans tout le continent. Son rapprochement des Etats-Unis, notamment à l'occasion de sa visite à Washington les 19 et 20 mars, a de surcroît ramené le Brésil à l'époque de l'alignement automatique des militaires (1964-1985), le privant encore davantage de son leadership naturel dans la région.

## La faiblesse de la gestion collective des crises

Face à ces développements, l'impuissance collective pointée dans l'édition 2018 de *Amérique latine. L'année politique* n'a pas été démentie, mais la crise vénézuélienne, les incendies et les migrations ont fait quelque peu évoluer la configuration d'acteurs susceptibles de prendre des initiatives et de prétendre à un leadership régional.

Le président chilien Sebastián Piñera a surpris en tentant de se projeter à l'international. Il s'est rendu sur la frontière colombo-vénézuélienne le 22 février pour le concert Venezuela Aid Live organisé par Juan Guaidó, puis a accueilli le 29 mars à Santiago un sommet pour la création du Forum pour le progrès et le développement de l'Amérique du Sud (Prosur)<sup>18</sup>, un organisme voué à remplacer l'Union des nations sud-américaines (Unasur) jugée excessivement politisée.

---

<sup>16</sup> Données de l'INE : [www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimación-Población-Extranjera-en-Chile.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimación-Población-Extranjera-en-Chile.pdf)

<sup>17</sup> Voir par exemple la prise de position du mouvement « nacional-libertario » : [www.youtube.com/watch?v=hRxHLZnPEFI](https://www.youtube.com/watch?v=hRxHLZnPEFI)

<sup>18</sup> Prosur est censé offrir un forum « non politisé », mais parmi ses membres fondateurs ne figurent que des pays gouvernés à droite (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guyana, Paraguay et Pérou).



Invité du G7 organisé en août à Biarritz, il projetait de terminer triomphalement l'année en accueillant deux sommets : la Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (APEC) les 16 et 17 novembre et la Conférence des parties (COP 25) du 2 au 13 décembre. Les manifestants en ont décidé autrement et ces deux sommets ont été annulés.

Cet activisme inédit aurait de toute façon trouvé ses limites. Le Chili est un pays respecté mais périphérique, et le mandat confié par le G7 pour évoquer les questions d'environnement avec le Brésil était voué à l'échec. Il s'est par ailleurs aligné avec les plus fervents opposants à Maduro, ce qui l'a privé d'un éventuel rôle de médiateur. Le pays a enfin connu des émeutes spectaculaires en octobre-novembre qui ont quelque peu flétri la « marque » Chili.

Le Mexique, de son côté, s'est montré actif en début d'année en se retirant du groupe de Lima, afin de construire avec l'Uruguay une politique plus « neutre » à l'égard du Venezuela. Pour autant, le retour de ce pays sur la scène diplomatique régionale, tant attendu depuis des décennies, ne s'est pas produit. Le « mécanisme de Montevideo »<sup>19</sup> a été muet jusqu'en septembre quand un court communiqué a rappelé l'importance du dialogue avec le Venezuela. Cette position a été réitérée lors de la deuxième rencontre du groupe le 15 novembre. AMLO avait annoncé qu'il ne voyagerait pas durant la première année de son mandat. Il a tenu sa promesse.

Il reste à voir si la visite à Mexico du nouveau président argentin Alberto Fernández, avant même sa prise de fonction, est susceptible d'activer un nouvel axe progressiste dans la région. Selon toute vraisemblance, il n'en sera rien, mais l'accueil d'Evo Morales, le président bolivien déchu le 10 novembre, est un signal fort. Le Mexique reste une terre d'accueil pour exilés politiques.

La Colombie, comme le Chili, a aussi été sur plusieurs fronts, avec un succès mitigé. Les Colombiens ont pris une part active à la préparation du « processus de Quito »<sup>20</sup> pour harmoniser les règles douanières et réguler les migrations. Cette tentative de concertation n'a toutefois pas produit les effets escomptés. Le Pérou et l'Equateur réclamaient en 2019 des visas aux Vénézuéliens, alors qu'une norme andine prévoit la libre circulation dans la zone avec une simple pièce d'identité. L'Equateur n'a même pas voulu ouvrir un couloir humanitaire.

Les Colombiens ont ensuite organisé un sommet très médiatisé à Leticia<sup>21</sup>, sans inviter le Venezuela, pour évoquer les incendies et signer un Pacte pour l'Amazonie. Ce pacte a déçu, car il n'a rien ajouté aux obligations déjà contractées par les signataires du Traité de coopération amazonienne de 1978<sup>22</sup>.

Une telle amorce d'activation de la coopération multilatérale pour traiter de l'Amazonie et des migrations doit toutefois être marquée d'une pierre blanche. Le régionalisme ainsi

---

<sup>19</sup> Formé initialement par le Mexique et l'Uruguay en février 2019, le groupe comprend aussi la Bolivie et quatorze pays des Caraïbes.

<sup>20</sup> La déclaration de Quito du 4 septembre 2018 a été signée par l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, le Mexique, Panama, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

<sup>21</sup> Organisé le 5 septembre 2019 sur la triple frontière (Colombie, Pérou, Brésil) en présence de représentants de communautés indigènes, le sommet a associé sept pays (Colombie, Pérou, Bolivie, Equateur, Brésil, Surinam, Guyana).

<sup>22</sup> Lire par exemple l'avis de Michel Prieur, président du Centre international du droit de l'environnement : <https://cidce.org/fr/what-should-be-done-for-the-amazon/>

timidement relancé demeure largement « cérémoniel », mais il pourrait se voir conférer davantage de contenu à l'avenir. L'évolution de l'Unasur dans les années 2000 est là pour montrer que le multilatéralisme latino-américain sait faire preuve de pragmatisme en adaptant son agenda aux aléas et contingences.

De plus, l'annonce d'un accord commercial entre l'Union européenne et le Marché commun du Sud (Mercosur) peut stimuler la relance du régionalisme latino-américain.

Parmi les nouveaux acteurs internationaux qui se sont fait remarquer en 2019, il n'est pas inintéressant de mentionner certains milieux d'affaires qui ont pris fait et cause pour la défense de l'Amazonie contre Jair Bolsonaro.

Ainsi, fin août, la Banque d'investissement nordique Nordea, basée à Helsinki (Finlande), a décidé de suspendre l'achat de bons du trésor brésiliens en guise de protestation contre les incendies en Amazonie. Les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) qui guident de plus en plus d'investisseurs ont trouvé un terrain d'application au Brésil de Bolsonaro. Ils ont relayé les efforts diplomatiques du président français Macron, ou de la Norvège et l'Allemagne qui ont suspendu leur contribution au Fond de préservation de la forêt amazonienne.

L'agrobusiness a aussi exigé le respect de la loi au Brésil. Inquiète des effets de la concurrence déloyale des mafias<sup>23</sup> qui contribuent à la déforestation et à la détérioration de l'image du Brésil, la communauté d'affaire anticipait des pertes de marchés. En septembre, un groupe de deux cent trente fonds de pension a exigé des mesures pour protéger l'Amazonie. De leur côté, les marques H&M, Vans et North Face ont annoncé l'interruption d'achats de cuir brésilien.

La diplomatie et certains acteurs privés s'emploient ainsi à placer le développement durable au centre du multilatéralisme, ce qui est une nouveauté en Amérique latine.

---

<sup>23</sup> Lire le rapport édifiant de Human Rights Watch, « Rainforest mafias. How violence and impunity fuel deforestation in Brazil's Amazon », 17 septembre 2019 : [www.hrw.org/report/2019/09/17/rainforest-mafias/how-violence-and-impunity-fuel-deforestation-brazils-amazon](https://www.hrw.org/report/2019/09/17/rainforest-mafias/how-violence-and-impunity-fuel-deforestation-brazils-amazon)

Première partie

# L'Amérique latine dans l'actualité

## **Venezuela : un pays bloqué**

*par Carlos A. Romero*

En janvier 2019, les élections de mai 2018 ont été jugées illégales et illégitimes par l'opposition ainsi que par plusieurs gouvernements étrangers et organisations internationales. Ces derniers ont renouvelé leur soutien à l'Assemblée nationale (AN) et ont demandé à Nicolás Maduro de ne pas entamer un nouveau mandat de président le 10 janvier 2019. Ils souhaitent que l'AN assure un interim afin d'organiser de nouvelles élections, et que le Tribunal suprême de justice en exil soit reconnu.

Le 5 janvier, appuyé par le secrétaire général de l'Organisation des Etats américains (OEA), l'AN a décrété la vacance du pouvoir et a exigé qu'aucune des décisions émanant du pouvoir exécutif ne soit reconnue. Elle a également élu un nouveau président, Juan Guaidó, qui a immédiatement fait part de son intention de former un gouvernement de transition. Mais quelques jours plus tard, Maduro prenait ses fonctions, et se voyait qualifié d'usurpateur par ses adversaires. Le Venezuela inaugurerait ainsi une nouvelle situation de dualité du pouvoir.

L'AN a alors lancé un mouvement de désobéissance civile, demandant aux policiers et militaires d'abandonner Maduro pour contribuer à un transfert de compétences de l'exécutif vers le législatif. Les Etats-Unis se sont exprimés en faveur de nouvelles élections et ont reconnu l'AN comme seule autorité légitime dans le pays.

L'AN s'est fixée trois objectifs : dénoncer l'usurpation de Maduro, offrir une amnistie et des garanties judiciaires aux militaires et fonctionnaires qui contribueraient à restaurer l'ordre constitutionnel, et demander aux gouvernements étrangers et aux organisations internationales de ne pas reconnaître le président Maduro. Elle a de surcroît requis un gel des comptes du gouvernement et de la compagnie pétrolière nationale (PDVSA) à l'étranger ainsi qu'un laissez-passer pour l'aide humanitaire.

Le 23 janvier 2019, Juan Guaidó a prêté serment comme nouveau président provisoire du Venezuela, actant ainsi l'usurpation du pouvoir par Maduro, reconnaissant l'AN comme seul pouvoir légal et convoquant des élections générales en se basant sur les articles 233 et 330 de la Constitution de 1999. A partir de ce moment-là, il a été reçu à l'étranger avec les honneurs dus à un président et a commencé à nommer des fonctionnaires de haut niveau, dont certains ambassadeurs.

### **Un changement de régime ?**

La question de la dualité du pouvoir est au cœur du plus intéressant débat politique soulevé par la crise vénézuélienne en 2019. Cette dualité n'est pas symétrique dans la mesure où le gouvernement de Maduro conserve le contrôle de la majorité des institutions, ainsi que le soutien de l'armée et d'un grand nombre de pays.

Le régime de Maduro est parvenu à garder le contrôle des forces armées, sans que l'on puisse observer une dissidence importante en leur sein. Les petits groupes d'officiers qui ont manifesté du mécontentement ont quitté leurs fonctions ou ont été limogés, et dans certains

cas ils ont été arrêtés, jugés et incarcérés. De fait, l'armée n'est pas neutre. Elle est même très majoritairement idéologisée et très proche du régime.

L'opposition, de son côté, a débattu sur la manière la plus rapide de prendre le pouvoir, sur le rôle que la communauté internationale démocratique pouvait jouer et sur le type de relations à entretenir avec le régime. Certains estimaient que la voie électorale devait être définitivement écartée, et que la solution résidait dans une intervention militaire extérieure – auquel cas aucune relation avec le régime n'était envisageable. D'autres estimaient qu'un dialogue ou une négociation avec le gouvernement était possible, que les élections constituaient toujours une issue viable et qu'il n'était pas souhaitable de dépendre d'acteurs étrangers.

Ces scénarii, comme celui d'un coup d'Etat militaire ou encore d'une révolte sociale, sont discutés car « toutes les options sont sur la table ». Le gouvernement détient le pouvoir et jouit d'une cote de popularité qui avoisine les 25 %. Une partie de la communauté internationale le soutient quand d'autres pays lui sont indifférents, mais le fait est qu'il contrôle l'appareil militaire et s'attache à intimider et à réprimer les opposants pour éviter un soulèvement social. Nicolás Maduro est par ailleurs toujours reconnu par l'Organisation des nations unies (ONU) comme représentant légal de son pays.

Le Venezuela est au cœur des préoccupations politiques régionales. Trois thèmes en particulier suscitent une très forte polarisation : le soutien à la politique américaine de tolérance zéro visant un changement de régime ; le soutien à Nicolás Maduro ; et la promotion du dialogue entre les parties.

Tant que perdurent la dualité du pouvoir et l'absence de reconnaissance mutuelle, il sera très difficile de promouvoir un processus de négociation, en dépit des efforts consentis par la Norvège, l'ONU, l'Union européenne et l'Uruguay dans le cadre du groupe de contact établi pour trouver une issue pacifique à la crise. Dans ce contexte, ni le gouvernement ni l'opposition ne sont disposés à trouver un compromis pour dialoguer. A la suite de l'échec des initiatives militaires et politiques, la situation est totalement bloquée. Et ce d'autant plus qu'avec la crise du logement que connaît actuellement le pays, les préoccupations sociales ont pris le pas sur les débats politiques.

### **Le temps joue contre le chavisme**

Une des caractéristiques de la crise vénézuélienne est son internationalisation, ce dont témoignent son traitement dans les médias internationaux et le rôle de plus en plus important qu'y jouent les grandes et moyennes puissances. Par ailleurs, les principaux représentants du régime font l'objet de sanctions (principalement financières) de la part des Etats-Unis et d'autres pays. Les Etats-Unis ont franchi un palier en durcissant les sanctions à l'égard de la compagnie pétrolière (PDVSA et CITGO), étranglant un peu plus encore le pays, tant d'un point de vue politique qu'économique. Le gel des avoirs de PDVSA aux Etats-Unis et la confiscation de sept milliards de dollars de biens et de onze milliards d'exportations pétrolières programmées pour 2019 ont confirmé que PDVSA et CITGO passaient aux mains de Juan Guaidó, le

président reconnu par Washington. A cela s'est ajoutée l'interdiction faite aux citoyens et aux compagnies étrangères d'engager des transactions commerciales avec le Venezuela.

L'opposition à Nicolás Maduro ne se limite pas aux sanctions. Le pays est soumis à la menace permanente d'une intervention militaire, directe ou indirecte, évoquée par les diplomates américains, les pays du groupe de Lima<sup>1</sup> et une partie du secrétariat général de l'OEA, au nom de la responsabilité de protéger (R2P).

En réaction, le 23 février, Nicolás Maduro a décidé de bloquer l'aide humanitaire acheminée par les Etats-Unis à travers la Colombie et le Brésil. Cet épisode a placé la question de l'aide humanitaire au centre du bras de fer entre les deux présidents et d'une campagne médiatique internationale.

Rappelons que la première phase de la stratégie de l'opposition en 2019 a consisté à instaurer une dualité de pouvoir. Plus de cinquante pays ont reconnu le président de l'AN comme président légitime. A partir du mois de février, l'opposition a lancé l'opération Liberté, optant pour la désobéissance civile et l'amorce d'une transition. Dans le même temps, le pays a traversé une grave crise énergétique. Le gouvernement a manifestement connu les pires difficultés à assurer l'approvisionnement en électricité dans le pays, ce que Nicolás Maduro a présenté comme le produit d'une « attaque électromagnétique » ourdie depuis Washington.

Le 30 avril, une escarmouche militaire aurait dû conduire Juan Guaidó et Leopoldo López, le dirigeant du parti Volonté populaire alors assigné à résidence, à prendre la tête d'un soulèvement de grande ampleur. Voyant que rien de tel ne se produisait, ce dernier s'est finalement réfugié à l'ambassade d'Espagne, tandis que le premier était laissé en liberté par Maduro qui ne voulait pas être accusé de l'avoir enlevé.

A la suite de cette déconvenue, l'opposition a opté pour la tenue de débats publics dans les principales villes du pays, afin d'apporter un soutien à l'opposition la plus radicale. Cette stratégie a posé deux problèmes. D'une part, elle fermait la voie à une sortie de crise moins belliqueuse et moins coûteuse. De l'autre, elle ne prenait pas en compte les craintes de guerre civile exprimées par la communauté internationale.

Conscients des désaccords de l'opposition quant à la stratégie à suivre, Nicolás Maduro et les dirigeants chavistes ont cherché à gagner du temps à l'aide de mesures et d'offres conjoncturelles. Le manque récurrent d'eau et d'électricité, et les pénuries de biens et services obligent les Vénézuéliens à passer leur journée à chercher des palliatifs. Cette situation affecte la totalité du pays, à l'exception de la capitale Caracas. A partir du mois de mai s'est ajoutée une pénurie de combustible engendrant des files d'attente de plusieurs heures, voire de plusieurs jours, principalement à l'intérieur du pays. Les aliments sont à nouveau accessibles, mais à des prix pénalisant les populations modestes. L'économie est devenue totalement dépendante des envois de fonds (*remesas*), et le dollar circule librement, accentuant la dévalorisation de la monnaie nationale.

---

<sup>1</sup> Le groupe de Lima est une alliance *ad hoc* créée le 8 août 2017 et formée par quatorze pays d'Amérique latine et des Caraïbes, ainsi que le Canada. Il entend proposer une issue politique à la crise vénézuélienne qui passe par des élections libres, le respect des droits de l'homme, l'octroi d'une aide humanitaire, le contrôle des flux migratoires et la libération des prisonniers politiques. Appuyé par les Etats-Unis, il ne reconnaît pas le président Maduro et compte un représentant de Guaidó.

En matière de violation des droits de l'homme, le pays compte toujours un nombre important de prisonniers politiques depuis les manifestations de 2014, 2017 et 2019. La plupart d'entre eux se sont vu dénier le droit de se défendre. Même de simples visites d'avocats ou de membres de la famille ont été refusées. Plus de quarante députés de l'AN ont aussi perdu leur immunité, ce qui les a contraints à s'exiler, se réfugier dans une ambassade étrangère ou passer à la clandestinité.

Dans ce contexte, Michelle Bachelet, ancienne présidente du Chili et haute-commissaire aux droits humains de l'ONU, a effectué une visite au Venezuela en juin 2019. Elle a rencontré le gouvernement et des membres de l'opposition, et a expliqué que la situation humanitaire du pays s'était « détériorée de façon extraordinaire ». Elle a aussi exigé la libération des prisonniers politiques et exhorté les parties au dialogue. Le 4 juillet, elle a présenté un rapport qui soulignait la gravité de la crise vénézuélienne et dénonçait les violations systématiques des droits de l'homme. Nicolás Maduro a fermement réfuté ce diagnostic de la crise, qualifiant le rapport de « partial » tandis que l'opposition l'a reçu avec bienveillance. En tout état de cause, ses répercussions ont été considérables, tant au plan international, régional que national.

La dualité du pouvoir semblait vouée à conduire l'Etat à la faillite. Toutefois, en août, chacun campait sur ses positions, sans montrer aucune disposition à la négociation. Pour le gouvernement, l'éventuel départ de Nicolás Maduro ne pouvait être que le produit d'une défaite électorale. L'opposition a oscillé entre un appui à une transition négociée et une action militaire basée sur le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR), dans un contexte économique très déprimé. Le groupe de Lima a confirmé son soutien à Juan Guaidó. Il a qualifié le régime de Maduro de dictature et a envisagé d'organiser une conférence internationale sur le Venezuela le 6 août à Lima. L'événement a finalement été annulé, faute d'accord sur l'agenda. Les Etats-Unis souhaitaient que la possibilité d'une intervention militaire soit clairement évoquée.

### **Le temps de la négociation**

Après des échanges préliminaires entre des émissaires du gouvernement et des représentants de l'opposition à Oslo en mai 2019, la Norvège a facilité l'instauration d'un dialogue à partir de juillet dans l'île de la Barbade. Les négociations n'ont débouché sur aucun accord, chaque partie campant sur sa position. Le gouvernement a refusé la tenue d'une élection présidentielle anticipée et l'opposition a exigé la démission de Maduro, confirmant son intention d'invoquer le TIAR, ce qui a été perçu comme un prélude à une tentative d'invasion militaire.

Le 10 août, le gouvernement s'est retiré des négociations, en signe de protestation contre les nouvelles sanctions nord-américaines. L'opposition l'a imité le 15 septembre.

Fin août, les Etats-Unis, la Colombie et des opposants à Maduro au Venezuela ont accusé le président chaviste d'avoir orchestré le retour à la lutte armée de membres dissidents des



Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC)<sup>2</sup>. La position des Etats-Unis a été critiquée notamment par l'Union européenne, la Russie et la Chine, qui ont aussi déploré les velléités de Maduro d'avancer la date des élections législatives et d'organiser des manœuvres militaires le long de la frontière avec la Colombie.

Le 11 septembre, l'OEA a majoritairement voté en faveur de l'activation du TIAR. Elle a convoqué son organe de consultation afin de discuter la situation au Venezuela, laissant peu de chance à la reprise du dialogue entre le gouvernement et l'opposition. Le 16 septembre, un accord était pourtant rendu public entre le gouvernement et un secteur minoritaire de l'opposition opposé à Guaidó. Les deux parties s'engageaient à ouvrir un dialogue, à renouveler les membres du Conseil électoral et à favoriser la réinsertion des députés chavistes au sein de l'AN. Tous les observateurs s'accordaient alors à penser que cette initiative divisait davantage encore l'opposition, à un moment où Guaidó proposait que Maduro et lui-même renoncent à leur fonction, et qu'un gouvernement provisoire prépare la transition.

Le Venezuela a également été au centre des débats lors de l'assemblée générale de l'ONU, les 24-30 septembre 2019. Les pays membres du TIAR ont redoublé de pression à son égard. Le gouvernement chaviste a pourtant préservé sa représentation officielle alors que l'opposition faisait du lobbying en faveur d'un changement de régime.

L'année 2019 s'est terminée sans qu'un tel changement ait pu être initié.

---

<sup>2</sup> Devenues Force alternative révolutionnaire du commun depuis la signature des accords de paix.

## Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil par Frédéric Louault

« Quand ça change, ça change... Faut jamais se laisser démonter. »

« Faut r'connaître... c'est du brutal ! »<sup>1</sup>

Ces citations extraites du film *Les Tontons flingueurs* pourraient parfaitement résumer la logique de l'action du gouvernement brésilien emmené depuis janvier 2019 par le président d'extrême droite Jair Bolsonaro. Dans différents domaines d'action publique, les tontons flingueurs du gouvernement cherchent la rupture, sans jamais se laisser démonter. Le style est véhément, provocateur. Les caricatures valent pour arguments. Les données sont réinterprétées, déformées pour se mouler dans des croyances préétablies et imposées comme des vérités. S'il est encore prématuré de vouloir dresser un bilan des politiques mises en œuvre durant cette première année au pouvoir, les orientations sont déjà clairement assumées et se développent autour de trois piliers : le néolibéralisme économique (privatisations et « débureaucratization ») ; l'ancrage du politique dans le conservatisme religieux (éducation, famille, droits humains, citoyenneté) ; et l'affirmation autoritaire (militarisation du gouvernement et de la haute administration, renforcement du système répressif, culte des armes, nostalgie du régime autoritaire, etc.).

Parmi les différents domaines de politiques publiques, celui de l'environnement nous donne une vision assez complète de ces orientations. D'abord en raison du contexte international et des positions climatosceptiques adoptées par l'équipe gouvernementale. Ensuite parce que la prise en charge des questions environnementales concerne plusieurs ministères (Environnement, mais aussi Agriculture, Relations extérieures, Défense, Infrastructures, Développement régional, etc.) et implique une certaine cohérence gouvernementale. Enfin parce que plusieurs types d'acteurs nationaux et internationaux interviennent dans les débats environnementaux (politiques, militaires, ONG/OIG, experts, chercheurs, etc.).

L'analyse du point de vue de la politique environnementale nous permet donc de mieux saisir l'ampleur des changements que le gouvernement Bolsonaro tente d'imposer au Brésil. Ce gouvernement ferait-il du Brésil « la mauvaise reine du *Game of Thrones* de l'environnement », comme s'en inquiète Izabella Teixeira (ministre de l'Environnement du Brésil entre 2010 et 2016)<sup>2</sup> ? Pour creuser cette question, il convient de rappeler les grands traits de la politique (anti)environnementale du gouvernement Bolsonaro, avant d'évoquer un enjeu qui a particulièrement marqué l'année 2019 : les incendies et la déforestation en Amazonie brésilienne.

---

<sup>1</sup> M. Audiard, *Les Tontons flingueurs*, 1963.

<sup>2</sup> M. Bellesa, « Ex-ministros do Meio Ambiente condenam "desmonte da governança socioambiental" », Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, *Notícias*, 8 mai 2019.

## Une année de politique anti-environnementale

Durant la campagne électorale, Bolsonaro avait menacé de faire sortir le Brésil de l'accord de Paris. Il projetait également de fusionner les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. Peu après son élection, il a acté l'annulation de l'organisation par le Brésil de la Conférence des parties sur les changements climatiques de 2019 (COP 25). Si son programme demeure flou sur les questions environnementales, la composition de son gouvernement ne laisse planer aucun doute sur ce qui se profile.

Bolsonaro a placé à la tête du ministère des Affaires étrangères le diplomate Ernesto Araújo, qui ne cache pas son scepticisme à l'égard des débats sur le changement climatique : « la gauche a séquestré la cause environnementale et l'a pervertie jusqu'au paroxysme ces vingt dernières années, avec l'idéologie du changement climatique, le climatisme. [...] Le climatisme est simplement une tactique globaliste qui vise à instiller la peur pour obtenir plus de pouvoir »<sup>3</sup>. Pour le ministère de l'Agriculture, c'est Tereza Cristina qui a eu les faveurs du président. Députée fédérale depuis 2015, elle dirigeait le « bloc ruraliste », groupe de députés défendant les intérêts des grands propriétaires terriens. Elle est surnommée par certains opposants « la muse du poison », en raison de ses actions au Congrès pour assouplir la réglementation sur les pesticides<sup>4</sup>. Enfin, le ministère de l'Environnement – finalement maintenu – a été confié à l'avocat Ricardo Salles. Fondateur en 2006 du mouvement politique Redresse le Brésil, il se revendique de la « nouvelle droite ». Il s'est familiarisé avec la question environnementale en 2016, lorsque le gouverneur de l'Etat de São Paulo, Geraldo Alckmin (Parti de la social-démocratie brésilienne, PSDB), en a fait son éphémère et controversé secrétaire de l'Environnement. En 2018, il a brigué en vain un poste de député fédéral pour le Nouveau parti. Son matériel de campagne est d'une violence explicite : il a choisi comme numéro de candidat le 30-06 – en référence au calibre d'une munition de chasse – et a placé une boîte de cartouches au centre de son affiche, appelant à tirer sur la gauche et le Mouvement des sans-terre autant que sur les sangliers<sup>5</sup>. Une approche particulière de l'environnement, de la démocratie et des droits humains.

Proposer le ministère de l'Environnement à Ricardo Salles revient à confier les clés de la banque à John Dillinger. Pourtant, Jair Bolsonaro considère que celui-ci est « au bon endroit », sa mission principale étant de conjuguer l'environnement et la production pour dynamiser l'économie (c'est-à-dire adapter la législation environnementale aux intérêts des producteurs agricoles). Dont acte. En moins d'un an, le gouvernement a multiplié les mesures en ce sens. L'accent est mis sur le dialogue avec le secteur productif, la flexibilisation des normes environnementales et le relâchement des contrôles. Le sénateur Flávio Bolsonaro, fils aîné du

---

<sup>3</sup> E. Araújo, « Sequestrar e perverter », Blog Metapolítica 17. Contra o globalismo, 12 octobre 2019 ([www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter](http://www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter)).

<sup>4</sup> Instituto Humanitas Unisinos, « Por que a ministra da Agricultura anunciada por Bolsonaro é conhecida como "musa do veneno" », *Notícias*, 8 novembre 2018.

<sup>5</sup> Voir la reproduction de cette affiche dans l'article de M. Daugeard, « Après les rétropédalages, Bolsonaro maintient le cap de son programme environnemental », *Mediapart*, 13 décembre 2018 (<https://blogs.mediapart.fr/marion-daugeard/blog/131218/apres-les-retropedalages-bolsonaro-maintient-le-cap-de-son-programme-environmental>).

président, y va même de son projet de loi pour tenter de mettre fin aux réserves légales (zones protégées dans des propriétés privées rurales qui ne peuvent donc pas être déboisées). Le nombre d'amendes infligées par l'Institut brésilien de l'environnement (Ibama) pour infractions environnementales a diminué de 22 % par rapport à 2018 (pour la période janvier-septembre) et le montant perçu est le plus faible depuis une décennie (un tiers de moins qu'en 2018)<sup>6</sup>. Les organisations publiques chargées de mettre en œuvre la politique environnementale – surveillance, protection, fiscalisation – sont déstructurées financièrement et administrativement au nom de la débureaucratization. Le budget du ministère de l'Environnement est coupé de 25 %, le secrétariat des Changements climatiques est supprimé, pendant que Ricardo Salles « fait le ménage » au sein de l'Ibama<sup>7</sup>. Les pressions politiques et policières sur les ONG environnementales s'intensifient, tout comme les invasions de terres (cent soixante cas recensés entre janvier et septembre 2019)<sup>8</sup>. Enfin, la passivité et/ou l'impréparation gouvernementale retardent la gestion des crises environnementales et en amplifient les effets. Tel fut le cas lorsqu'une marée noire a touché les côtes brésiliennes (août-novembre), ou lorsque les incendies se sont multipliés en Amazonie (juillet-octobre).

### **Incendies et déforestation : l'Amazonie au cœur de la crise environnementale**

En juillet, la publication par l'Institut brésilien d'études spatiales (INPE) de données sur les feux de forêt et la déforestation a agité le pays et mis le gouvernement Bolsonaro sous le feu des critiques. Les tendances faisaient notamment état d'une sensible recrudescence de la déforestation, avec une augmentation de 278 % par rapport au mois de juillet 2018. Les réactions ne se sont pas fait attendre. Le 19 juillet, Jair Bolsonaro a évoqué des chiffres « mensongers » et accusé l'INPE d'être « au service des ONG » et d'agir de manière irresponsable pour ternir l'image du Brésil. Le ministre de l'Environnement a parlé quant à lui de données « sensationnalistes », qui ne cadraient pas avec « la réalité »<sup>9</sup>. L'ingénieur directeur de l'INPE, Ricardo Galvão, a répliqué en dénonçant la « lâcheté » du président. Il a été démis de ses fonctions quelques jours plus tard. Cette confrontation a mis en émoi la communauté scientifique. Pour Douglas Moron, directeur du Biospheric Sciences Laboratory à la NASA, l'INPE « a toujours agi de manière extrêmement technique et précautionneuse [...]. Les données ne sont pas questionnables »<sup>10</sup>. L'INPE a également réaffirmé les « principes d'excellence, de transparence et d'honnêteté intellectuelle » qui guident la production de ses données<sup>11</sup>. En

---

<sup>6</sup> República Federativa do Brasil, Ministério do Meio Ambiente, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), « Consulta a autos de infração ambiental » (<https://servicos.ibama.gov.br/ctf/publico/areasembargadas/ConsultaPublicaAreasEmbargadas.php>).

<sup>7</sup> República Federativa do Brasil, Presidência da República, Secretaria-Geral, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Decreto N° 9.741 de 29 de Março de 2019 ([www.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/](http://www.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/)).

<sup>8</sup> J. Soares, « Invasão de terras indígenas dispara sob governo Bolsonaro », *Deutsche Welle*, 25 septembre 2019.

<sup>9</sup> N. Pontes, « Preocupado com imagem do país, governo volta a contestar dados de desmatamento », *Deutsche Welle*, 1<sup>er</sup> août 2019.

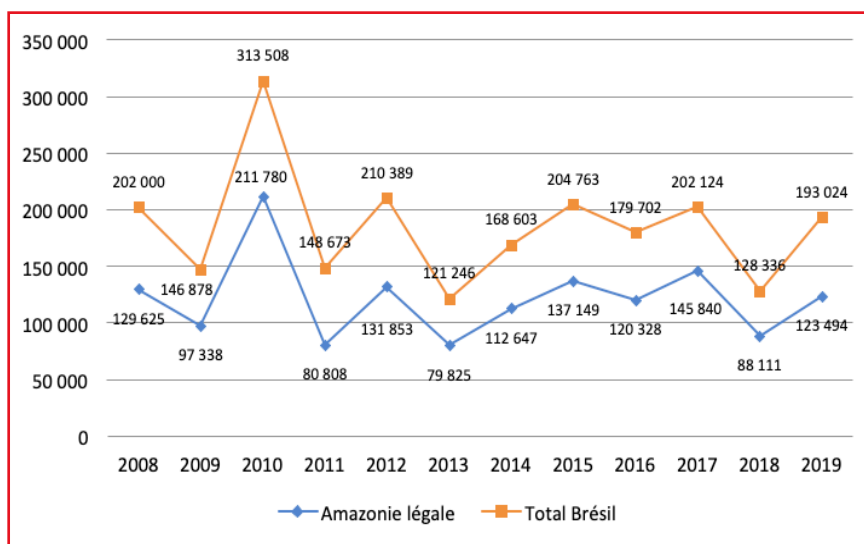
<sup>10</sup> M. Ceolin, « Desmatamento no Brasil : qual a situação ? », *Politize*, 23 septembre 2019.

<sup>11</sup> INPE, « Comunicado à imprensa », São José dos Campos-SP, 1<sup>er</sup> août 2019.

définitive, on peut se demander ce qui aura le plus nui à l'image du Brésil : la publication de données dérangeantes pour le gouvernement ou le dénigrement présidentiel de l'une des institutions nationales de recherche les plus réputées et respectées à l'international ?

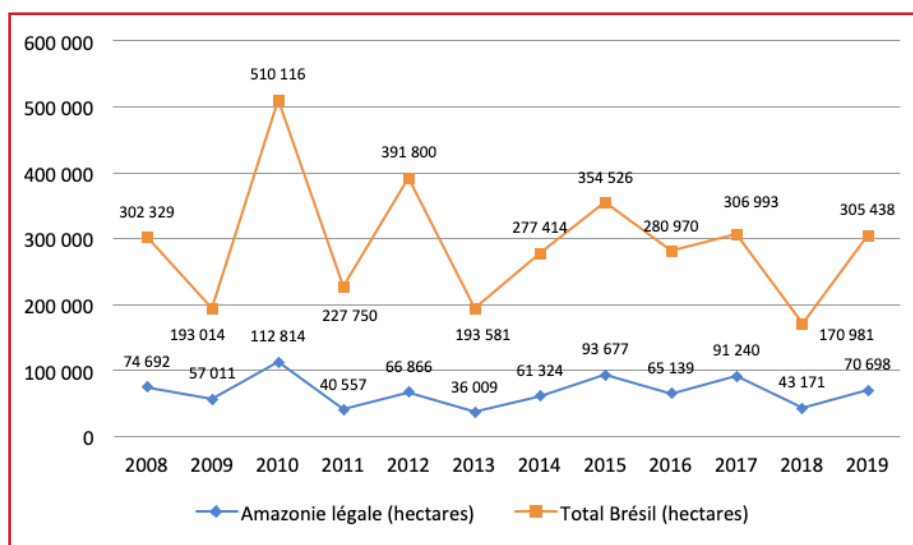
Ce ne sont pas tant les chiffres concernant les feux que les informations relatives au rythme de la déforestation qui posent problème au gouvernement d'extrême droite. Le nombre de départs de feux est certes impressionnant dans l'absolu, tout comme l'évolution par rapport à l'année précédente (+ 31 % en Amazonie, + 63 % dans le Cerrado, + 531 % dans le Pantanal et + 50 % en moyenne sur l'ensemble du territoire), mais il est loin d'être exceptionnel pour le Brésil. Il en va de même pour les surfaces brûlées (Figure 1). Si le bilan de l'année 2019 se situe légèrement au-dessus de la moyenne des dix dernières années, le nombre de départs de feu et les surfaces brûlées avaient été plus importants en 2008, 2010, 2012, 2015 et 2017. Néanmoins, les impressionnants nuages de fumées qui ont recouvert le ciel brésilien et plongé la région de São Paulo dans l'obscurité ont capté l'attention médiatique et donné une force symbolique particulière à cet enjeu. Surtout, le manque de réactivité des autorités publiques et les réactions inappropriées du président de la République ont suscité inquiétude et colère parmi les défenseurs de l'environnement. Bolsonaro a d'abord accusé – sans preuve et dans la plus pure rhétorique complotiste – les organisations environnementales d'avoir volontairement déclenché des incendies pour attirer l'attention de la communauté internationale. Puis il lui a fallu plusieurs semaines pour décréter, sous les pressions internationales, le déploiement des forces armées afin de lutter contre les incendies (l'opération Vert Brésil a été lancée le 23 août).

**Figure 1**  
**Evolution du nombre de départs d'incendies en Amazonie brésilienne**  
**et dans l'ensemble du Brésil entre 2008 et 2019**



Source : INPE

**Figure 2**  
**Evolution des zones brûlées en Amazonie brésilienne**  
**et dans l'ensemble du Brésil entre 2008 et 2019**



Source : INPE

En revanche, le niveau de déforestation est particulièrement alarmant, et ce quelle que soit la manière d'interpréter les données produites annuellement par l'INPE sur la base d'observations par satellites (programme Prodes)<sup>12</sup>. Entre août 2018 et juillet 2019, la surface de déforestation en Amazonie brésilienne a été la plus importante depuis une décennie (évaluée à 9 762 km<sup>2</sup>). L'augmentation est de 29,5 % par rapport à l'année précédente (7 536 km<sup>2</sup>). Il s'agit aussi de la plus forte progression depuis 2003. Nous sommes certes loin des records de déforestation antérieurs aux politiques de préservation mises en œuvre par le Parti des travailleurs : plus de 20 000 km<sup>2</sup> en moyenne annuelle entre 1995 et 2004, avec des pics à 29 059 km<sup>2</sup> en 1995 et 27 772 km<sup>2</sup> en 2004. Mais la situation semblait avoir été placée sous contrôle depuis lors. Le rythme de la déforestation avait rapidement chuté entre 2004 et 2010 (notamment sous le second mandat de Lula), puis s'était stabilisé à une moyenne de 5 620 km<sup>2</sup> par an durant la gestion de Dilma Rousseff (2011-2016)<sup>13</sup>.

En septembre 2016, le Congrès brésilien a ratifié à l'unanimité l'accord de Paris, conduisant le Brésil vers une réduction des émissions de gaz à effet de serre de 37 % en 2025 par rapport à 2005<sup>14</sup>. Pour ce faire, le Brésil s'est engagé à renforcer et faire respecter le code forestier, à

<sup>12</sup> Le programme Prodes produit depuis 1988 l'indicateur de référence de la déforestation de l'Amazonie légale brésilienne : les taux annuels de déforestation (avec un niveau de précision estimé à 95 %). Pour une présentation de ce programme, des informations techniques et méthodologiques, voir le site « Coordination générale de l'observation de la Terre » de l'INPE : [www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/prodes](http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/prodes)

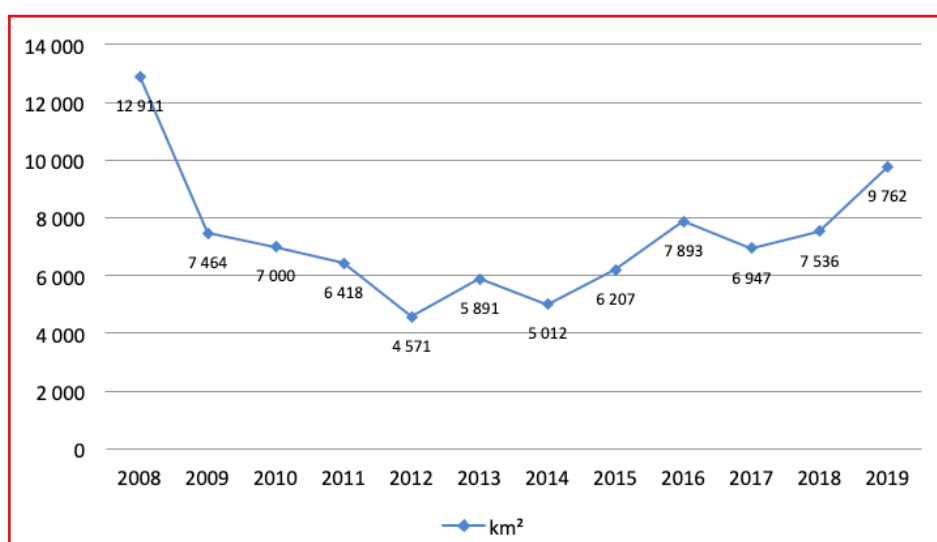
<sup>13</sup> Sur les causes et les enjeux de la déforestation en Amazonie brésilienne, nous renvoyons à l'excellente analyse de F.-M. Le Tourneau : « Le Brésil maîtrise-t-il (enfin) la déforestation en Amazonie ? », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], 10 décembre 2015 (<http://journals.openedition.org/cybergeo/27325>). Voir aussi M. Droulers, *L'Amazonie*, Paris, Nathan, 1999 ; M. Droulers et F.-M. Le Tourneau (dir.), *L'Amazonie brésilienne et le développement durable*, Paris, Belin, 2010.

<sup>14</sup> República Federativa do Brasil, Ministério do Meio Ambiente, « Convenção-quadro das Nações unidas sobre mudança do clima (UNFCCC)-Acordo de Paris » ([www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/](http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/))

ramener à zéro la déforestation illégale en Amazonie brésilienne ainsi qu'à « restaurer et replanter » 120 000 km<sup>2</sup> de forêt<sup>15</sup>.

La tendance est pourtant repartie en sens inverse à la fin du gouvernement de Dilma Rousseff (destituée en 2016 après plusieurs mois de crise politique), puis sous la présidence de Michel Temer, avec une moyenne de 7 459 km<sup>2</sup> par an entre 2016 et 2018. L'arrivée au pouvoir de Bolsonaro semble marquer un nouvel élan destructeur et passer l'accord de Paris au rouleau compresseur (Figure 3). Et les satellites utilisés dans le cadre du programme Prodes (Landsat 8 OLI, CBERS 4, IRS-2) ne repèrent et ne comptabilisent que les zones de déforestation supérieures à 6,25 hectares<sup>16</sup>. Les surfaces de forêt amazonienne dégradées ne sont pas non plus comptabilisées. Les niveaux réels de déforestation et de dégradation de l'Amazonie brésilienne sont donc encore bien plus inquiétants que ce que les indicateurs publiés par l'INPE laissent apparaître.

**Figure 3**  
**Evolution des surfaces de déforestation**  
**en Amazonie brésilienne entre 2008 et 2019 (km<sup>2</sup>)**



Source : INPE

Il faudra attendre les données de la prochaine période (août 2019-juillet 2020) pour pleinement saisir la tendance directement imputable au gouvernement Bolsonaro (les informations considérées étant à cheval sur 2018 et 2019). Mais d'autres sources indiquent déjà une tendance très nette. Selon les informations d'un autre programme de l'INPE, le Système de détection de la déforestation en temps réel (Deter)<sup>17</sup>, les alertes de déforestation

---

#### acordo-de-paris).

<sup>15</sup> República Federativa do Brasil, Ministerio de Relaciones Exteriores, « Pretendida contribuição nacionalmente determinada - iNDC » ([www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf)).

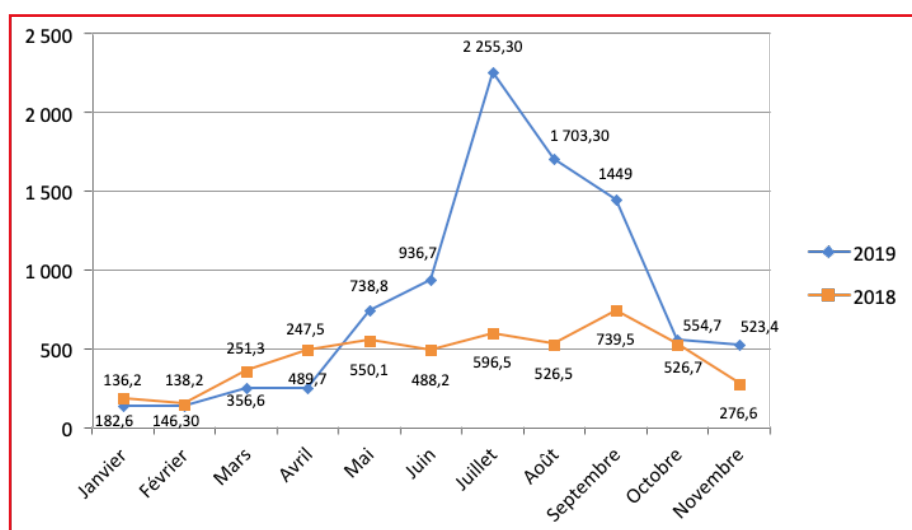
<sup>16</sup> En prenant en compte l'ensemble des données disponibles, la déforestation était évaluée à 10 300 km<sup>2</sup> pour la période 2018-2019, contre 7 200 km<sup>2</sup> pour la période précédente (données du 21 novembre 2019) ([http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/increments](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments)).

<sup>17</sup> Le programme Deter évalue la déforestation et la dégradation des forêts brésiliennes sur la base d'observations par satellites plus régulières que Prodes (quotidiennes), mais avec une résolution d'image moins



ont porté sur une surface de 8 934 km<sup>2</sup> entre janvier et novembre 2019 (donc après l'arrivée de Bolsonaro au pouvoir), contre 4 879 km<sup>2</sup> entre janvier et novembre 2018 (Figure 4), soit une augmentation de 90,3 %<sup>18</sup>. Si la déforestation a été plutôt contenue durant le premier trimestre du gouvernement Bolsonaro, la situation s'est ensuite rapidement et considérablement dégradée. La déforestation a augmenté de 90 % en juin 2019 par rapport au mois de juin de l'année précédente, de 274 % en juillet, de 224 % en août et de 96 % en septembre.

**Figure 4**  
**Comparaison des surfaces de déforestation**  
**de l'Amazonie brésilienne entre 2018 et 2019 (par mois, en km<sup>2</sup>)**



Source : INPE

Lorsque l'Amazonie devient la peau de chagrin des désirs de productivité agricole, Jair Bolsonaro accuse les organisations environnementales de mettre le feu à la forêt, les scientifiques de manipuler les données et les puissances étrangères de vouloir fragiliser le Brésil et attaquer la souveraineté nationale. Lorsqu'une marée noire pollue les côtes du Nordeste et que le gouvernement met plus d'un mois à intervenir, Ricardo Salles insinue qu'un bateau de Greenpeace pourrait être à l'origine du déversement de pétrole<sup>19</sup>. Le gouvernement Bolsonaro mène une politique de la diversion pour tenter de faire oublier ses propres responsabilités. Seules les pressions des grands groupes économiques semblent faire évoluer, légèrement, ses positions. Face à une telle surdité, les huit anciens ministres brésiliens de l'Environnement encore en vie et plusieurs représentants de la société civile cherchent à contourner l'exécutif et à faire pression directement sur le pouvoir législatif. Dans une lettre

fine et donc une moindre fiabilité pour calculer les niveaux réels de déforestation. Les « alertes » de Deter sont donc intéressantes pour observer des tendances à court terme. Pour une présentation du programme Deter, des informations techniques et méthodologiques, voir le site « Coordination générale de l'Observation de la Terre » de l'INPE : [www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter](http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter)

<sup>18</sup> INPE, Coordenação geral da Observação da Terra, Programa Deter - Detecção de Desmatamento em Tempo Real (<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggreated/#>).

<sup>19</sup> J.-P. Struck, « Sem provas, Salles insinua que Greenpeace é culpado por manchas de óleo », *Deutsche Welle*, 24 octobre 2019.

adressée aux présidents de la Chambre fédérale (Rodrigo Maia) et du Sénat (Davi Alcolumbre), ils demandent au Congrès de freiner le « démantèlement des institutions fédérales (ministère de l'Environnement, Ibama, ICMBio), de même que des politiques et programmes de protection de l'environnement » et dénoncent une « inacceptable dégradation du patrimoine naturel et de la qualité environnementale du pays »<sup>20</sup>. Le gouvernement Bolsonaro, dans les discours autant que dans les actes, « faut r'connaître... c'est du brutal ! ».

---

<sup>20</sup> República Federativa do Brasil, Câmara do Deputados, « Maia quer apoio de ex-ministros para projetos de defesa do meio ambiente », 28 août 2019 ([www.camara.leg.br/noticias/577541-maia-quer-apoio-de-ex-ministros-para-projetos-de-defesa-do-meio-ambiente/](http://www.camara.leg.br/noticias/577541-maia-quer-apoio-de-ex-ministros-para-projetos-de-defesa-do-meio-ambiente/)).

## Ni guerre ni paix en Colombie

par Frédéric Massé

L'année qui vient de s'écouler aura une nouvelle fois été très mouvementée et compliquée en Colombie. A force d'être rabâché, ce constat en est d'ailleurs devenu presque trivial et insignifiant. Et pourtant, les événements de l'année 2019 n'ont pas été anodins : attentat de l'Armée de libération nationale (ELN) contre l'école de police Santander, puis décision du président Duque de mettre fin aux négociations de paix avec cette guérilla en janvier ; crises diplomatiques avec le Venezuela et Cuba en février ; rumeurs persistantes d'intervention militaire contre le régime de Nicolás Maduro (mars-avril-mai) ; libération et nouvelle arrestation de Hernández Solarte alias Jesús Santrich (mai-juin), suivie de la démission du Procureur général de la nation (mai) ; annonce officielle de la reprise des armes par d'anciens commandants des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) (dont l'ancien numéro deux, Iván Márquez, et Jesús Santrich) le 29 août ; comparution de l'ancien président Alvaro Uribe devant la Cour suprême pour faux témoignages le 8 octobre ; démission du ministre colombien de la Défense à la suite de divers scandales et polémiques autour de sa gestion, le 6 novembre ; importantes manifestations et « concerts de casseroles » contre le gouvernement Duque, entachés d'incidents graves fin novembre et début décembre...

D'après les plus sceptiques, la Colombie serait revenue vingt ans en arrière. Le processus de paix initié en 2012 serait mort-né et le pays, devenu ingouvernable. La lecture est évidemment toute autre du côté du gouvernement et de ses partisans. Selon eux, le président Duque n'aurait fait que corriger certaines erreurs du passé et le pays serait en voie de stabilisation.

Au-delà des clivages idéologiques et politiques, il n'est pas facile de se faire une idée, tant les chiffres eux-mêmes sont très contrastés : reprise des combats et augmentation de la violence et des assassinats politiques dans de nombreuses régions, production record de cocaïne, afflux massif de citoyens vénézuéliens, ou encore hausse du chômage, d'un côté ; indicateurs de violence à l'échelle nationale au plus bas niveau depuis les années 1970<sup>1</sup>, croissance économique en hausse à 3,4 %, entrée dans l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et amélioration de l'indice de compétitivité du pays<sup>2</sup>, renouveau politique dans les principales métropoles colombiennes aux élections locales et régionales du 27 octobre dernier, de l'autre. Difficile d'y voir clair dans ces conditions, d'autant que l'évolution de la situation colombienne dépendra aussi de ce qui se passe au Venezuela. Si l'on ajoute à ce tableau les problèmes de gouvernabilité auxquels est confronté le gouvernement et sa faible marge de manœuvre, l'on comprend mieux pourquoi, trois ans après la signature des accords de paix, il est à nouveau permis de douter de la capacité de la Colombie à refermer définitivement le chapitre de la guerre et à éviter ainsi que l'histoire ne bégaie.

---

<sup>1</sup> Depuis la signature des accords de paix en 2006, le taux d'homicides est par exemple en nette diminution. De trente-quatre homicides pour cent mille habitants en 2012, il n'était « plus que » de vingt-quatre pour cent mille l'an passé. Même constat pour le nombre de personnes séquestrées : trois mille enlèvements par an en 2012 contre moins de quarante en 2019.

<sup>2</sup> « Colombia mejora en competitividad », *El Espectador*, 9 octobre 2019.

## Un processus de paix malmené ?

En octobre 2016, le non au referendum avait révélé une société colombienne profondément clivée sur la question de la paix. Trois ans après, les Colombiens restent non seulement divisés, mais les derniers événements semblent avoir exacerbé la polarisation de la société.

Pour les plus farouches détracteurs des accords de paix, l'année 2019 n'aurait fait que confirmer ce qu'ils disaient depuis longtemps : les FARC n'ont jamais vraiment eu l'intention de faire la paix. On leur reprochait déjà leur peu d'empressement à faire la lumière sur leurs crimes passés et à demander pardon à leurs victimes. On les soupçonnait aussi d'avoir dissimulé une partie de leurs biens derrière des prête-noms. On les critiquait enfin pour leur manque de collaboration avec les autorités colombiennes et américaines en matière de lutte contre le narcotraffic. Pour les opposants les plus endurcis à l'ancienne guérilla, l'annonce de la reprise des armes par Iván Márquez et ses acolytes n'était donc que la suite logique et prévisible d'une trahison programmée.

Du point de vue des opposants les plus radicaux au gouvernement, c'est au contraire du côté de l'ancien président Alvaro Uribe, et à travers lui l'actuel président Iván Duque, qu'il faut chercher les causes des déboires du processus de paix : objections quant au fonctionnement de la nouvelle Justice spéciale de paix (JEP)<sup>3</sup>, célérité à vouloir extraditer Jésus Santrich pour narcotraffic et à lever les restrictions sur l'emploi du glyphosate pour les fumigations aériennes, lenteurs administratives concernant la réparation des victimes et le développement de projets productifs collectifs pour les anciens guérilleros, diminution des budgets alloués à la réforme rural intégrale<sup>4</sup>. Tentant sans cesse de remettre en cause les accords de paix, ils seraient donc les principaux responsables du mécontentement et des frustrations de ces commandants des FARC qui, se sentant trahis par le gouvernement, ont annoncé la reprise de la lutte armée.

Dans ce contexte, les voix modérées ont eu bien du mal à se faire entendre au cours de l'année 2019. Du côté de la « communauté internationale », le ton affiché est resté dans l'ensemble positif, mais la plupart sont restés prudents. En octobre 2019, l'ancien sous-secrétaire d'Etat et envoyé spécial de Barak Obama pour le processus de paix en Colombie, Bernard Aronson déclarait par exemple : « la mise en œuvre des accords de paix en Colombie est sur la bonne voie », tout en exprimant un certain nombre d'inquiétudes et en réitérant ses encouragements au gouvernement Duque et à la communauté internationale à poursuivre leurs efforts en vue de mettre en œuvre l'intégralité des accords de paix<sup>5</sup>.

Même son de cloche, bien que peut-être un peu plus mesuré, du côté de l'Institut Kroc (Université Notre-Dame, Etats-Unis) en charge de surveiller la mise en œuvre des accords de paix, ou encore de la Mission des Nations unies en Colombie. Au cours de l'année 2019,

---

<sup>3</sup> L'un des épisodes les plus significatifs des tensions autour des accords de paix fut la formulation des objections du gouvernement de Iván Duque à l'encontre de la JEP, objections finalement rejetées par la Cour constitutionnelle et dont de nombreux analystes s'accordaient à dire que toutes ou partie étaient de nature à remettre en cause le fragile équilibre qui avait été négocié entre justice et paix.

<sup>4</sup> « La Reforma rural ya no sería "integral" por estos recortes del Gobierno », *El Espectador*, 10 octobre 2019.

<sup>5</sup> B. Aronson, « Colombia's peace agreement is succeeding », *Wall Street Journal*, 16 octobre 2019.

soulignent-ils, des avancées ont été réalisées, mais les progrès restent insuffisants et des inquiétudes persistent. En termes moins diplomatiques, le bilan est pour le moins mitigé<sup>6</sup>.

Il n'est jamais simple de dresser un bilan, même partiel, de quelque processus de paix que ce soit, car au-delà des débats méthodologiques et des illusions héroïques, les distorsions cognitives – prismes idéologiques, attentes excessives... – empêchent bien souvent de distinguer ce qui relève d'un manque de volonté politique de ce qui tient aux difficultés inhérentes à une telle entreprise. D'autre part, la question du choix des indicateurs et des faits et chiffres à considérer n'est pas non plus aisée. Sur quoi faut-il mettre l'accent en priorité ? Sur les trois mille deux cents guérilleros démobilisés encore présents dans les espaces territoriaux de capacitation et de réincorporation (ETCR), ou bien sur les huit mille autres qui les ont quittés<sup>7</sup> ? Sur le fait que la grande majorité d'entre eux continuent de souscrire tant bien que mal aux accords de paix ou bien, au contraire, sur les 10 à 15 % qui ont repris la lutte armée ? Et que penser des trente-cinq projets productifs collectifs mis en œuvre depuis la signature des accords de paix, qui bénéficient aux ex-combattants ? Attestent-ils d'un réel effort de réincorporation ou reflètent-ils davantage les attentes déçues, les lenteurs administratives et autres dysfonctionnements dans l'identification, la sélection et le financement de projets ? Qu'en est-il enfin des progrès de la JEP et de la Commission de la vérité ? Faut-il plutôt se réjouir de ce qu'elles aient enfin vu le jour – même si leur fonctionnement demeure poussif et problématique – ou bien au contraire déplorer les accusations de partialité et autres irrégularités dont elles font l'objet ? Entre ceux qui estiment que la bouteille est à moitié pleine et ceux qui préfèrent la voir à moitié vide, la frontière est parfois ténue.

Face aux craintes relatives à l'avenir du processus de paix, des initiatives de la société civile ont également vu le jour pour défendre la paix<sup>8</sup>. Cependant, elles ont eu un écho limité, la conjoncture n'ayant pas aidé. Tout d'abord, les divisions au sein de l'ancienne guérilla et l'abandon du processus de paix par une partie de ses anciens dirigeants ont miné la légitimité du nouveau parti politique issu de la guérilla. Cette force (re)baptisée Force alternative révolutionnaire du commun est au bord de l'implosion et son influence ne semble plus reposer que sur sa seule condition de partie signataire des accords de paix. Résultat : la capacité de ses dirigeants les plus modérés à se faire entendre est désormais des plus réduites<sup>9</sup>. L'évolution de la situation sécuritaire ensuite : dans bon nombre de régions du pays, la violence est en hausse, les combats ont repris et pour les populations qui vivent dans ces régions souvent reculées, la paix est redevenue une chimère. La situation au Venezuela et les menaces d'intervention

---

<sup>6</sup> Voir par exemple le troisième rapport du Kroc Institute d'avril 2019 ([https://kroc.nd.edu/assets/316152/190409\\_pam\\_media\\_advisory\\_final.pdf](https://kroc.nd.edu/assets/316152/190409_pam_media_advisory_final.pdf)), ainsi que le rapport de la Mission des Nations unies en Colombie du 1<sup>er</sup> octobre 2019 ([https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp\\_-\\_n1928700.pdf](https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf)).

<sup>7</sup> Selon les chiffres de l'Agence pour la réincorporation et la normalisation (ARN), au 31 juillet 2019, trois mille deux cent vingt ex-combattants se trouvaient encore dans les ETCR.

<sup>8</sup> Par exemple, « Defendemos la Paz ».

<sup>9</sup> Le numéro un du parti, Rodrigo Londoño, alias Timochenko, a fermement condamné l'annonce de la reprise des armes par Iván Márquez, accusant son ancien compagnon d'arme de triple trahison : à la Colombie, au mouvement politique des FARC et à la communauté internationale. Cependant, les attermoissements du parti à exclure ces nouveaux dissidents de leurs rangs auraient à nouveau jeté le doute sur la volonté réelle d'autres dirigeants démobilisés de tourner véritablement la page de la lutte armée.

militaire, enfin, semblent avoir relégué la mise en œuvre des accords de paix au second plan des préoccupations de l'opinion publique colombienne et de la communauté internationale.

### **Nouvelles tensions sécuritaires...**

Fin 2018, un rapport du Comité international de la Croix rouge (CICR) dénombrait (encore) cinq conflits armés en Colombie<sup>10</sup>. Difficile d'accuser le CICR de verser dans une lecture politique de la situation, l'analyse étant avant tout juridique, au regard du droit humanitaire. Parler de nouveau de conflit armé – et non pas d'un seul mais de cinq – peut néanmoins surprendre, car après la signature des accords de paix, les FARC se sont en grande majorité démobilisées et tous les chiffres de la violence liés au conflit armé ont diminué à l'échelle nationale.

Le rapport pointe en fait du doigt une apparente contradiction : depuis la signature des accords de paix, la situation générale semble en voie de stabilisation, voire de normalisation, mais l'ensemble du pays est encore loin d'être pacifié. Dans certaines régions, on assiste à une reconfiguration des alliances belliqueuses, car l'espace laissé vacant par la démobilisation des FARC a précipité la reprise des combats entre groupes armés illégaux pour le contrôle de territoires jugés stratégiques.

En 2019, différents facteurs ont accentué cette tendance. Si le nombre de dissidents des FARC était estimé à guère plus de trois cents au lendemain de la signature des accords de paix, il aurait aujourd'hui dépassé les deux mille combattants, et ce avant même la reprise des armes annoncée par Iván Márquez<sup>11</sup>. Par ailleurs, en trois ans, l'ELN serait passée de mille cinq cents combattants à plus de deux mille cinq cents<sup>12</sup>, et l'Armée populaire de libération (EPL) aurait également réussi à survivre et à s'implanter dans de nouvelles régions<sup>13</sup>. Du côté des groupes armés illégaux issus des groupes paramilitaires, si le plus important d'entre eux (le clan du Golfe) a été considérablement affaibli par les opérations des forces armées menées à son encontre (opérations Agamenón I et II), il semble néanmoins résister. Quant aux autres structures criminelles en armes apparues ces dernières années (Caparrapos, Pachelly, Constru, Pachenca, etc.), leur enracinement local est devenu une réalité<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> CICR, « Cinco conflictos armados en Colombia ¿ qué está pasando ? », 6 décembre 2018 ([www.icrc.org/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando](http://www.icrc.org/document/cinco-conflictos-armados-en-colombia-que-esta-pasando)).

<sup>11</sup> Voir par exemple le rapport de la Fondation Paz y Reconciliación, « Más sombras que luces », août 2019. Signalons toutefois que la dissidence n'est pas unifiée. Parmi les vingt-trois groupes existants issus des anciennes FARC-EP, seule une centaine d'hommes appartenant aux fronts 18, 28 et 36 de l'ancienne guérilla auraient rejoint Iván Márquez. Pour une analyse synthétique sur la capacité des groupes dissidents à perdurer, voir par exemple E. Pizarro, « ¿ Han tenido éxito las disidencias guerrilleras ? » *El Tiempo*, 26 octobre 2019.

<sup>12</sup> Sans compter le nombre – difficile à chiffrer – de Vénézuéliens enrôlés ces dernières années, opérant en territoire vénézuélien. Cela dit, les avis divergent quant au fait que l'ELN ait réellement pu étendre son influence dans les zones anciennement occupées par les FARC. Voir par exemple, « Sin negociación, ¿ aumentó la violencia del ELN ? », *Revista Semana*, 18 juillet 2019.

<sup>13</sup> Replié depuis plusieurs années avec une centaine d'hommes tout au plus dans la région du Catatumbo (nord-est de la Colombie, frontière avec le Venezuela), sa présence a récemment été attestée dans le nord du Cauca (sud-ouest de la Colombie). Cela étant, cette organisation est aujourd'hui considérée comme une bande criminelle vivant du narcotrafic. Elle a été rebaptisée et porte le nom peu flatteur de Los Pelusos.

<sup>14</sup> Voir par exemple A. Avila, « ¿ Quien es quien en la violencia del posconflicto ? », *Revista Semana*, 28 juillet 2019.



En 2019, d'autres facteurs aggravants ont grossi les rangs déjà bien fournis des acteurs criminels agissant en Colombie : la présence de plus en plus marquée des cartels de la drogue mexicains sur une bonne partie du territoire colombien, d'une part ; et la libération de plus d'une centaine d'anciens chefs paramilitaires, qui après avoir été extradés et avoir purgé leurs peines dans des prisons nord-américaines sont revenus au pays, bien décidés à reprendre du service et à récupérer leurs biens, d'autre part<sup>15</sup>. Ainsi, en octobre dernier sont réapparus pour la première fois depuis très longtemps des pamphlets signés par les Autodéfenses unies de Colombie (ancien nom des groupes paramilitaires officiellement démobilisés de 2003 à 2006) et désignant comme objectifs militaires tout ce qui touche de près ou de loin à la dissidence des FARC et à l'ELN<sup>16</sup>.

Autre constante et source d'inquiétudes, après quatre années de très forte hausse suivies d'une certaine stabilisation en 2018, les chiffres de la production de cocaïne se sont maintenus à des niveaux très élevés en 2019<sup>17</sup>.

Enfin et surtout, la situation a été d'autant plus pesante et préoccupante que les assassinats de leaders sociaux et de défenseurs des droits de l'homme, d'un côté, et d'anciens combattants des FARC, de l'autre, ont continué à un rythme soutenu : plus de cent cinquante-cinq pour les premiers et plus de cinquante-deux pour les seconds<sup>18</sup>. Fin juillet 2019, le gouvernement a toutefois déclenché une polémique après la publication d'un rapport affirmant que la tendance était à la baisse depuis l'élection d'Iván Duque<sup>19</sup>. Par ailleurs, les autorités semblent vouloir continuer à fermer les yeux sur la systématicité de ces assassinats, car même si les auteurs et mobiles de ces crimes sont divers, le fait est que les principales victimes restent les leaders sociaux et les défenseurs des droits de l'homme ayant dénoncé des affaires de corruption et autres scandales politiques ainsi que la présence d'organisations criminelles impliquées dans toutes sortes de trafic illicites.

---

<sup>15</sup> Parmi eux, des noms tristement célèbres dans les années 2000 : el Alemán, Julian Bolivar, Diego Vecino, HH, Gordo Lindo, Macaco, Fritanga... Voir par exemple « Los capos paramilitares que regresan a Colombia », *Revista Semana*, 15 septembre 2019.

<sup>16</sup> Les autorités colombiennes ont immédiatement démenti l'authenticité de ces pamphlets, mais le doute reste permis.

<sup>17</sup> Les chiffres officiels ne sont pas encore connus, mais tout laisse à penser qu'ils sont restés très élevés. En 2018, le nombre d'hectares de cultures de coca avait très légèrement diminué en comparaison avec 2017, passant de cent soixante-dix mille à cent soixante-huit mille hectares, soit une baisse de 1,2 % ; mais la production de cocaïne avait en revanche augmenté de 5,9 %, atteignant le chiffre record de mille cent vingt tonnes, selon les chiffres de l'UNODC. Pour mémoire, en 2013, le nombre d'hectares cultivés avait chuté à quarante-huit mille.

<sup>18</sup> Chiffres au 30 septembre 2019. Bien que les chiffres varient quelque peu en fonction des sources, on dénombre au total plus de sept cents leaders sociaux et cent trente-sept ex-combattants assassinés depuis la signature des accords de paix. Le 24 octobre dernier, et pour la première fois depuis cette signature, un ancien guérillero a été assassiné à l'intérieur même d'un ETCR, ces espaces étant pourtant protégés par la force publique.

<sup>19</sup> *Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales, Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos 2010-2019*, octobre 2019 ([www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO\\_V2.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf)). Pour une lecture critique de ces chiffres, voir par exemple R. Uprimmy, « Errores fatales : sobre la supuesta reducción de asesinatos de líderes con Duque », *La Silla Vacía*, 10 août 2019.



### ... et régionales

Tout au long de l'année 2019, les Vénézuéliens ont continué de fuir en masse leur pays pour tenter d'échapper à la crise politique, économique et humanitaire qui sévit chez eux. Fin août 2019, d'après les autorités, la Colombie comptait plus d'un million et demi de Vénézuéliens sur son territoire. Si ces flux migratoires avaient été jusqu'alors relativement bien absorbés par la société colombienne, cette solidarité a commencé à s'effriter en 2019, les Colombiens accusant de plus en plus les Vénézuéliens d'être à l'origine de tous les maux du pays (délinquance, chômage, prostitution).

Sur le plan diplomatique, la situation au Venezuela a également provoqué de vives tensions dans la région. A la suite de la reconnaissance du président autoproclamé Juan Guaidó par le président colombien Iván Duque, le 23 janvier 2019, le Venezuela et la Colombie ont une nouvelle fois rompu leurs relations diplomatiques. Dans les semaines qui ont suivi, la tension est montée d'un cran, alors que les spéculations autour d'une possible intervention militaire dans le pays voisin allaient bon train<sup>20</sup>. Contre toute attente, le régime de Nicolás Maduro a néanmoins fait preuve de résilience. Le 11 septembre 2019, le conseil permanent de l'Organisation des Etats américains (OEA) a (ré)activé le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR), considérant que la situation au Venezuela représentait désormais une menace à la paix et à la sécurité régionale<sup>21</sup>. Cette décision a soulevé de vives critiques au sein de la classe politique colombienne, une partie accusant le gouvernement d'Iván Duque de jouer avec le feu et d'œuvrer au bénéfice des Etats-Unis.

Le 16 janvier 2019, l'attaque à la voiture piégée de l'ELN contre l'école de police Santander a non seulement mis fin aux négociations avec cette guérilla, mais il a également porté un coup aux relations bilatérales entre la Colombie et Cuba. A la suite de cet attentat qui a fait vingt-deux morts, Bogota a exigé l'extradition des dirigeants de l'ELN qui étaient à Cuba pour négocier avec les représentants du gouvernement colombien. La Havane a refusé net. Rappelant son statut de pays hôte et son rôle de garant du processus de paix, le gouvernement cubain a justifié son refus en invoquant le strict respect des protocoles signés en cas de rupture des négociations. Le gouvernement colombien a néanmoins continué de contester la validité de ces protocoles et de réclamer l'extradition des dirigeants de l'ELN. En signe de protestation, la Colombie s'est même abstenue lors du vote à l'Assemblée générale des Nations unies concernant la levée de l'embargo des Etats-Unis contre Cuba, le 7 novembre dernier. Une première depuis que ce vote a lieu (1992). Pour certains, le gouvernement colombien aurait agi de la sorte pour aider le gouvernement américain, qui, après que l'administration Obama l'en a retiré, chercherait à remettre Cuba sur la liste des pays soutenant les organisations terroristes.

---

<sup>20</sup> Parmi tous les scénarii évoqués pour tenter de trouver une solution à la crise au Venezuela, on ignore si l'administration américaine a sérieusement envisagé une intervention armée. Tous les cas de figure ont certainement été étudiés. Des négociations « secrètes » avec des représentants du régime Maduro auraient même eu lieu. Mais au moment où l'administration Trump annonçait le retrait des troupes américaines d'Irak et de Syrie et à quelques mois de l'élection présidentielle où il remettra son mandat en jeu, on peut également penser que Donald Trump a jugé bon d'attendre, préférant éviter que des soldats américains se fassent tuer dans un nouveau conflit. Le limogeage, le 10 septembre 2019, de son conseiller à la sécurité nationale, John Bolton, farouche partisan d'une intervention armée, semble accrédiiter cette hypothèse.

<sup>21</sup> Douze pays ont voté pour, cinq se sont abstenus et les Bahamas et Cuba n'ont pas participé au vote.

## Entre espoirs et préoccupations

Trois ans après la signature des accords de paix, la Colombie est donc à nouveau en proie au doute, d'autant que depuis son entrée en fonction en août 2018, le président Iván Duque fait face à une crise de gouvernabilité et manque de visibilité. Pris entre ceux qui, dans son propre camp, continuent d'agiter le spectre du castro-chavisme, et une gauche radicale qui tente – sans vraiment y parvenir – de tirer profit de la montée des mécontentements, son gouvernement a du mal à faire avancer les choses. En 2019, les retentissements des scandales de corruption au sein de la classe politique et du système judiciaire<sup>22</sup> ont en outre accentué la défiance des citoyens envers leurs élites.

Contrairement aux prévisions, cette défiance s'est traduite par un vote plus indépendant et un renouveau politique dans les plus grandes métropoles du pays (Bogota, Medellin, Cali, Cartagena, Santa Marta), lors des élections régionales du 27 octobre. Et si cette recomposition du paysage politique était encore très timide (mêmes familles politiques, mêmes clans familiaux...) dans de nombreuses régions du pays – les pratiques clientélistes et mafieuses (corruption, achat de votes, violence politique) n'ayant toujours pas disparu –, ces élections ont montré qu'en dépit des difficultés, le changement était possible et de nombreux Colombiens ont repris espoir. A la fin de l'année 2019, ils considéraient toutefois que le gouvernement était resté sourd à leurs revendications. A la suite de l'appel à la grève généralisée le 21 novembre, des centaines de milliers d'entre eux sont descendus dans la rue pendant plusieurs semaines pour faire entendre leur mécontentement et réclamer davantage de progrès, tant en ce qui concerne la mise en œuvre des accords de paix et la protection des leaders sociaux et défenseurs des droits de l'homme, qu'en matière de politique économique et sociale et de lutte contre la corruption.

Aujourd'hui, la Colombie semble donc partagée entre espoirs et préoccupations, et les événements de l'année 2019 nous rappellent une fois de plus que la transition de la guerre à la paix n'est jamais facile et que rien n'est écrit d'avance. Trois ans après la signature des accords de paix, le pays semble tiraillé entre la nécessité de respecter ces accords et de répondre aux huit millions de victimes du conflit armé, et la volonté de moderniser le pays. Il n'est certes pas simple de concilier les objectifs propres à la consolidation de la paix et ceux davantage liés au développement. De même que maintenir et consolider la paix sans paix relève d'une gageure. Dans l'immédiat, le gouvernement Duque doit aussi et surtout éviter que le pays ne replonge dans un conflit armé<sup>23</sup>. La situation actuelle – une sorte de « ni guerre ni paix » – illustre bien ce que rappelait Julien Freund dans sa préface du livre de Georg Simmel, *Le Conflit* : « Le conflit demeure latent dans la paix. La paix est latente dans le conflit ».

---

<sup>22</sup> Odebrecht, cartel de la toga, démission du Procureur général de la nation et du ministre de la Défense...

<sup>23</sup> Ou que le conflit armé ne s'étende à nouveau.

## La première année de gouvernement d'Andrés Manuel López Obrador par Gaspard Estrada

L'année 2019 a été marquée par l'arrivée au pouvoir d'Andrés Manuel López Obrador, élu avec 53 % des voix en juillet 2018. Son élection à la présidence de la république est le fruit d'une profonde déception de la société mexicaine, lasse de voir l'élite politique et économique alterner à la tête de l'Etat, sans véritables changements de politique économique et sociale. AMLO, comme le surnomment ses sympathisants, entend donc placer son mandat sous le signe du volontarisme politique : il ne s'agirait ni plus ni moins que d'entamer la « quatrième transformation » du Mexique, qui ferait suite à l'indépendance du pays (1810), à la séparation de l'Eglise et de l'Etat (1858-1861) et à la révolution (1910-1917). Ce faisant, le nouvel homme fort du Mexique a créé une attente considérable au sein de la population. On ignore s'il sera en mesure d'y répondre. Si sa cote de popularité est élevée, les résultats de son gouvernement restent mitigés à ce jour.

### Les avatars de la réforme de l'Etat sous la « quatrième transformation »

Les premières mesures du nouveau gouvernement concernent l'Etat et son fonctionnement. Au-delà du renouvellement traditionnel des équipes ministérielles, l'administration mexicaine travaillant sur la base du *spoil system*, AMLO entend revoir la structure de l'Etat au service de sa « transformation ». Cette ambition est particulièrement visible au sein du ministère des Finances. Ce dernier était devenu une place forte de l'élite technocratique formée dans les années 1970 et 1980<sup>1</sup>, qui était parvenue à se maintenir malgré les alternances politiques. La nomination à sa tête d'un universitaire puis d'un ancien consultant de la Banque mondiale, sans liens avec les équipes antérieures, illustre cette volonté de changement. En second lieu, cette réingénierie vise à altérer le rapport de force existant entre le président et les gouverneurs des Etats. Ces derniers avaient été les grands gagnants du processus de décentralisation du pouvoir autrefois concentré *de facto* entre les mains du chef de l'exécutif. Pour éviter cela, une autorité unique représentant le gouvernement fédéral est nommée par le président dans chacun des trente-deux Etats de la fédération, et chargée d'entretenir le dialogue politique avec les gouverneurs. A l'image des préfets français, ces autorités ont la main sur l'ensemble des services administratifs de l'Etat, ce qui n'est pas sans créer des remous politiques, notamment lorsque ces représentants sont les anciens adversaires malheureux des gouverneurs élus.

Cette ambition de transformation des *politics* s'accompagne également d'une volonté de renouveau des *policies*. Pour AMLO, la plupart des politiques publiques mises en œuvre par les gouvernements du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) et du Parti action nationale (PAN) étaient non seulement « d'inspiration néolibérale » mais aussi dysfonctionnelles, en raison de leur multiplicité et de leur fragmentation. Il estime au contraire qu'il est nécessaire de réduire leur nombre pour les doter de budgets plus conséquents, et de changer leur nature

---

<sup>1</sup> Voir I. Rousseau, *¿ Una revolución silenciosa ? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, Mexico, Colegio de México, 2001.

afin d'augmenter leur impact par la voie de l'universalisation des bénéficiaires. De ce fait, de nombreux programmes élaborés par les gouvernements PRIistes et PANistes dans les années 1980-2010 sont abandonnés, y compris ceux ayant fait l'objet d'évaluations positives. Les politiques de transfert de cash conditionné<sup>2</sup>, qui constituaient le cœur des politiques sociales des administrations antérieures, sont largement remodelées. Elles donnent lieu à de nouveaux programmes sociaux, largement inspirés de ceux qui avaient été mis en œuvre durant les années 2000, lorsqu'AMLO était maire de la ville de Mexico. Ils doivent constituer l'ossature de l'action gouvernementale pour les six prochaines années<sup>3</sup>.

### **Un agenda législatif censé incarner la « quatrième transformation »**

Le remaniement de ces programmes franchit facilement la haie du Parlement. En effet, le ras-le-bol des Mexicains vis-à-vis des administrations du PRI et du PAN s'est traduit par un raz-de-marée du Mouvement de régénération nationale (Morena, gauche), le parti présidentiel, lors des élections législatives de 2018. En l'espace de quelques années, Morena est devenue la première force politique nationale, disposant de la majorité à la Chambre des députés comme au Sénat et contrôlant plusieurs gouvernorats – y compris la ville stratégique de Mexico. Contrairement à Lula au Brésil, qui n'a cessé de ferrailer avec le Parlement afin de faire voter ses projets de loi, AMLO dispose des leviers nécessaires pour mener à bien son programme. Les réformes, y compris constitutionnelles, sont à portée de main. Dès lors, une série de projets de loi sont votés au pas de charge par les parlementaires. Une loi « d'austérité républicaine », diminuant les salaires des hauts fonctionnaires et instaurant une réduction des dépenses de fonctionnement au sein des ministères, a pour objectif de donner des gages à un électorat excédé par les révélations concernant le train de vie des politiques, ainsi que par la multiplication des scandales de corruption restés sans suite. Si cette réforme a un impact budgétaire limité, elle constitue désormais la pierre angulaire du discours de moralisation de la vie publique du gouvernement AMLO. Elle s'accompagne d'une réduction conséquente du personnel contractuel au sein de l'administration, ce qui provoque des tensions dans certains ministères et organismes publics, qui avaient largement fait appel à ce type de recrutements ces dernières années.

Par ailleurs, l'agenda de la sécurité s'impose de lui-même compte tenu de l'explosion de la violence dans le pays. Parallèlement à la mise en œuvre de programmes sociaux, censés représenter le volet préventif de la lutte contre le crime organisé, le gouvernement a obtenu la création d'une nouvelle force de lutte contre le crime organisé, la Garde nationale. Ce corps, composé dans un premier temps de près de quatre-vingt mille hommes, est censé répondre à l'urgence sécuritaire que connaît le pays. Toutefois, l'hémicycle a été le théâtre de débats enflammés concernant la pertinence de cette stratégie. En effet, la création d'un nouveau corps militarisé consolide la place prépondérante acquise par l'armée dans les tâches de sécurité

---

<sup>2</sup> Nous pensons notamment aux programmes Progres-Oportunidades. Pour une évaluation de ces programmes, voir S. Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes : Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

<sup>3</sup> Voir A. Ortega, « Lo que sabemos de los 25 proyectos prioritarios de López Obrado », *Expansión Política*, 9 août 2018.

publique, alors même que cette orientation s'est traduite par une explosion de la violence. L'inclusion de formations sur les droits de l'homme dans le curriculum de cours suivis par les nouvelles recrues ne suffit pas à apaiser les craintes des ONG et de l'opposition. Elles sont également très critiques vis-à-vis de la réforme de l'enseignement. La suppression des concours pour l'obtention des postes de professeurs des écoles, instaurés par le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, remet les syndicats au centre du jeu politico-administratif lié à ce secteur, notamment le Syndicat national des travailleurs de l'éducation (SNTE). Pourtant, dans le même mouvement, une refonte de la loi du travail a modifié le mode de scrutin des dirigeants syndicaux. En imposant leur élection au suffrage universel direct, et en interdisant la possibilité pour ces derniers d'être réélus indéfiniment, le gouvernement a rompu avec la vieille tradition du « syndicalisme corporatiste »<sup>4</sup> de l'époque PRIliste. Cette mesure, accompagnée d'une augmentation soutenue du salaire minimum supérieure à l'inflation et de l'octroi du droit à la sécurité sociale aux femmes de ménage, est acceptée à contrecœur par l'élite politique et économique du pays, qui s'accommode difficilement de cette nouvelle réalité du pays dans laquelle elle ne dispose plus du même entregent qu'autrefois.

### **Les conférences de presse, axe fondamental de la communication gouvernementale**

Afin de donner corps à cette ambition transformatrice, il ne suffit pas de réformer. Il faut également communiquer à ce sujet. AMLO en est pleinement conscient. C'est notamment grâce au succès de sa stratégie médiatique en tant que maire de Mexico qu'il a réussi à acquérir une dimension politique nationale. De ce fait, il s'emploie à rééditer cette démarche depuis le Palais national, siège de la présidence de la république. Cette stratégie passe par la tenue quotidienne de conférences de presse matinales, à une heure où l'actualité est rare. AMLO dialogue directement avec les journalistes pendant près de deux heures, avec le renfort des ministres concernés par les annonces du jour. Cet échange télévisuel et numérique permet à AMLO de fixer le cadre du débat médiatique (*agenda setting*), tout en donnant le point de vue du gouvernement sur les positions de l'opposition et de la presse concernant l'actualité du moment. Si cette stratégie de communication n'est pas nouvelle en Amérique latine<sup>5</sup>, aucun président n'avait jusqu'alors fait le choix de lui accorder une telle importance. Les bons résultats des études d'opinion concernant l'image du président la confortent.

### **La « quatrième transformation » à l'épreuve des réalités**

Toutefois, malgré le volontarisme affiché lors des « *mañaneras* », surnom donné par les médias mexicains à ces conférences de presse, la situation économique et sécuritaire a continué à se dégrader en 2019. Durant les neuf premiers mois de l'année, la croissance de l'économie

---

<sup>4</sup> Voir J. Aguilar García, *Historia de la CTM, 1936-1990. El movimiento obrero y el Estado mexicano*, Vol. 2, Mexico, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

<sup>5</sup> 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.

mexicaine a été nulle. Quatre cent quatre-vingt mille emplois formels ont été créés, ce qui représente à peine 63 % des emplois créés l'an passé à la même période. Le taux d'investissement public en infrastructures continue de chuter, et la consommation, qui était pourtant au cœur du discours d'AMLO durant la campagne électorale, a du plomb dans l'aile. La décision du président de stopper unilatéralement la construction du nouvel aéroport de la ville de Mexico, dont les travaux étaient bien engagés, a contribué à crispier les relations entre les milieux d'affaires et son gouvernement. Alors qu'il a déclaré ne pas vouloir engager une réforme fiscale, qui permettrait d'augmenter les recettes de l'Etat et de réduire la dépendance vis-à-vis de l'entreprise publique pétrolière Pemex (qui finance près du tiers du budget total de l'Etat), seule une augmentation de l'investissement privé permettra de stimuler la croissance et l'emploi. C'est dans cette perspective que les principales chambres patronales et le gouvernement ont lancé un « plan national d'infrastructures », censé pallier ce déficit d'investissements... à condition qu'il soit mis en œuvre. Car les maigres réserves budgétaires de l'exécutif ont été orientées vers le secteur énergétique public, qui fait l'objet d'une relance. La libération du secteur énergétique durant le mandat d'Enrique Peña Nieto a fragilisé les comptes de Pemex et de l'entreprise publique d'électricité CFE, au point de faire de Pemex l'entreprise la plus endettée du monde. A ce jour, les marchés financiers restent sceptiques concernant la nouvelle stratégie énergétique d'AMLO, d'autant plus que le volet développement durable y est largement marginalisé en raison de l'ouverture au privé de la plupart de ces industries (solaire, éolienne, biomasse).

Par ailleurs, la violence atteint des niveaux sans précédent. Tout porte à croire que l'année 2019 sera la plus violente de l'histoire mexicaine. Durant la campagne électorale, AMLO s'était engagé à revoir la stratégie de lutte contre le crime organisé, en modifiant les conditions d'engagement de l'armée et en s'attaquant aux causes de la violence (notamment le manque d'opportunités de travail et la corruption). Mais en dépit de la mise en œuvre de nouveaux programmes sociaux, le rôle de l'armée dans la lutte contre le crime organisé a été maintenu, voire renforcé. Pourtant, l'arrestation ratée du fils de Joaquín « el Chapo » Guzmán à Culiacán et l'assassinat de la famille Le Barón ont mis en lumière la faillite de cette stratégie. Cette dernière a également ébranlé la relation bilatérale avec les Etats-Unis. Dans ce cadre, la ratification du nouveau traité de libre-échange nord-américain (T-MEC), essentiel pour attirer de nouveaux investissements étrangers au Mexique, est devenue l'objet des chantages de Donald Trump vis-à-vis du Mexique. Si au premier semestre 2019, ces derniers tournaient autour des flux migratoires centraméricains, la question de la sécurité et des frontières est revenue sur le devant de la scène en fin d'année. Dans ce contexte d'incertitudes renforcé par le lancement de la campagne présidentielle américaine, AMLO et son ministre des Affaires étrangères Marcelo Ebrard ont décidé d'esquiver autant que possible les invectives de Donald Trump, tout en essayant de marquer leur distance vis-à-vis de leur voisin du Nord, en accueillant solennellement l'ancien président bolivien Evo Morales. S'il est trop tôt pour savoir si cette dynamique internationale est durable, un éventuel retour du Mexique en tant que pays médiateur sur la scène régionale serait le bienvenu compte tenu de la polarisation et du manque de leadership qui caractérisent l'Amérique latine aujourd'hui.



## L'ordre répressif du Nicaragua d'Ortega

par Maya Collombon

« Les révolutions sociales ne se font pas : elles adviennent et se développent »

E. Hobsbawm, *Revolucionarios, Ensayos contemporáneos*,

Barcelone, Ariel, 1978.

Contre toute attente et après de nombreuses années de torpeur, dans un pays progressivement soumis à la toute-puissance du Front sandiniste de libération nationale (FSLN) de retour au pouvoir en 2007, la crise politique et sociale la plus importante du Nicaragua postrévolutionnaire a éclaté le 18 avril 2018. En quelques jours, des milliers de Nicaraguayens sont descendus dans les rues, réclamant le départ du président Daniel Ortega. Le gouvernement a répondu aux manifestants par une répression sans commune mesure dans l'histoire récente du pays.

Dès le 12 avril, des étudiants – alors peu nombreux – des universités de Managua ont manifesté pour demander une intervention du gouvernement Ortega afin de lutter contre le feu qui dévastait la forêt tropicale de la réserve Indio Maíz depuis quelques jours. Le 18 avril, le gouvernement, qui restait silencieux sur la question environnementale, a annoncé la réforme du régime des retraites. Cette réforme prévoyait notamment la réduction des pensions et l'augmentation des cotisations. Ce même jour, les retraités mobilisés depuis 2013 contre l'incurie de la sécurité sociale (INSS)<sup>1</sup> ont manifesté leur mécontentement devant les bâtiments de l'institut à León, la deuxième ville du pays, puis à Managua. Ils ont immédiatement été réprimés par les Jeunesses sandinistes (JS)<sup>2</sup> dans l'indifférence policière. Ces violences ont achevé de convaincre les étudiants de rejoindre la manifestation dès le lendemain. Le 19 avril, un premier étudiant a été tué par les forces de l'ordre. De nombreux autres l'ont été les jours suivants. Les images de la répression – et des premières victimes – ont alors été diffusées en direct via les réseaux sociaux<sup>3</sup> sur l'ensemble du territoire national, provoquant une multiplication des manifestations. Les Nicaraguayens « autoconvoqués », mères et pères de famille, paysans, travailleurs, cadres, militants politiques et bien d'autres sont venus gonfler les rangs de la protestation. Des barricades ont été dressées dans la majeure partie des villes du pays, et des barrages érigés sur les principaux axes routiers. Des universités – dont l'université polytechnique UPOLI au centre de Managua est devenue le symbole – se sont converties en bastions de résistance d'où les étudiants ont répondu au moyen de simples lance-pierres et de mortiers aux attaques armées des forces de l'ordre. Au terme de plusieurs mois d'affrontements entre avril et octobre, le bilan est dramatique : plus de trois cents morts, des centaines de blessés et

---

<sup>1</sup> L. Chamorro, E. Yang, « Movilización social y tácticas de control en el neosandinismo : el caso de #OcupalNSS », *Cahiers des Amériques latines*, n° 87, 2018, pp. 91-115.

<sup>2</sup> Les Jeunesses sandinistes (JS) est une organisation de base du parti sandiniste formée de jeunes militants entre 16 et 25 ans (l'âge légal du vote est 16 ans). Depuis 2011 et notamment avec la naissance de l'organisation Juventud Presidente (réorganisation des JS), certains membres masculins des JS ont été chargés (pour le compte du gouvernement Ortega et en échange d'un petit salaire à la journée) de la répression des mobilisations sociales.

<sup>3</sup> Sur le rôle des réseaux sociaux dans la phase d'engagement dans les manifestations, voir J. L. Rocha, *Autoconvocados y conectados. Los universitarios en la revuelta de abril en Nicaragua*, Managua, UCA Publicaciones, 2019.



d'emprisonnements arbitraires<sup>4</sup>, un pays en état de choc. Depuis lors règne un nouvel ordre répressif, que de longues négociations entre l'opposition et le gouvernement ne sont pas parvenues à contrarier. Près de deux ans plus tard, les reconfigurations au sein de l'opposition ou leurs soutiens internationaux ne suffisent à inverser les effets d'une profonde crise politique, sociale et désormais aussi économique.

## **Le nouvel ordre répressif**

Depuis avril 2018, la répression est le maître mot. Durant les six premiers mois, elle a atteint un niveau de violence inédit. La police nationale en a été le principal instrument, organisant et exerçant ces violences en différents moments et lieux, au moyen d'armes à feu et parfois d'armes de guerre. Des groupes financés et armés par le gouvernement Ortega y ont contribué de concert avec la police : les *turbas* sandinistes (reconnaissables à leur T-shirt du FSLN), des groupes paraétatiques dépendant d'une administration, ainsi que des groupes militairement organisés comme des paramilitaires.

Cette répression continue de s'exercer selon des modalités d'intervention similaires sur trois scènes privilégiées : au cours des manifestations, dans les universités et sur les barricades. Si elle n'est pas une pratique nouvelle au Nicaragua, elle se distingue depuis 2018 par son ampleur, le nombre de victimes et sa létalité : dans les cinq premiers mois, quatre-vingt-quinze morts sur cent neuf ont été touchés par des balles dans le crâne, le cou ou le thorax, selon la Cour interaméricaine des droits humains (CIDH)<sup>5</sup>.

Dès le début de la crise, différentes modalités de contrôle de la protestation ont encouragé les pratiques répressives. La police nationale a ainsi largement profité d'une prérogative juridique l'autorisant, en cas de « scandale public », à appliquer des mesures de privation de liberté pendant quarante-huit heures, sans nécessité d'en informer le ministère public ni un juge. Facilitant les détentions arbitraires, cette prérogative a permis l'emprisonnement massif de manifestants. Quand ils ne sont pas envoyés à la prison d'El Chipote<sup>6</sup>, ils sont souvent incarcérés pour de courtes périodes, l'emprisonnement fonctionnant dès lors comme un moyen de dislocation du mouvement social. Une autre modalité de contrôle est la promulgation d'une loi interdisant les manifestations et autorisant les interventions policières en cas de non-respect de celle-ci. Enfin, des détentions récentes ont donné lieu à des jugements exprès suivis de condamnations pour « terrorisme » : c'est le cas des treize prisonniers détenus en novembre 2019<sup>7</sup>, accusés de détenir des armes de guerre et de fomenter des actes terroristes.

---

<sup>4</sup> Les chiffres varient dans une situation politique encore trop instable pour un recueil fiable des données : il y aurait eu plus de trois cent vingt-deux victimes en octobre 2018 selon Amnesty International (« Instilling terror : from lethal force to persecution in Nicaragua », 18 octobre 2018). Selon le Centre nicaraguayen des droits de l'homme (CENIDH), ce chiffre s'élevait à plus de quatre cents un an plus tard.

<sup>5</sup> Groupe international d'experts indépendants (GIEI), « Nicaragua, Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo 2018 », CIDH, 2018.

<sup>6</sup> Cette prison de Managua, célèbre à l'époque de la dictature Somoza pour sa pratique de la torture, a été remise en service sous les derniers mandats d'Ortega.

<sup>7</sup> La police nationale a détenu treize jeunes étudiants, dont certains étaient d'anciens prisonniers de 2018 libérés au terme du second cycle de négociations. Ils ont été arrêtés alors qu'ils apportaient des vivres aux mères

Depuis, et de manière croissante ces derniers mois, les espaces publics – notamment les principaux ronds-points de la capitale – sont régulièrement investis par des hommes armés entretenant un climat de peur et accentuant le risque pris en manifestant. Les universités et de nombreux édifices publics sont souvent occupés par les forces de l'ordre.

Cet ordre répressif s'appuie en outre sur un discours de criminalisation des contestataires, véhiculé dès avril 2018 par Daniel Ortega, qui accuse les manifestants d'être des « délinquants, gangsters et vandales »<sup>8</sup>, organisés en « conspiration armée » par des forces extérieures pour fomenter un coup d'Etat<sup>9</sup>. Il a été largement relayé et amplifié par sa femme, la vice-présidente Rosario Murillo, qui discrédite les opposants, les traitant de « minuscules, êtres petits », les accusant d'être « destructeurs, toxiques », « terroristes » ou les qualifiant de traîtres aux idéaux de la révolution sandiniste « financés par l'impérialisme nord-américain »<sup>10</sup>. Dans un tel contexte, il est difficile d'imaginer une sortie de crise négociée et pacifique.

### L'échec des négociations

Il a pourtant été question de dialoguer et de pacifier les échanges entre le gouvernement et son opposition dès le début de la crise. La première négociation a démarré le 16 mai 2018 à l'initiative de l'Eglise catholique, alors que le conflit faisait rage. Des représentants de l'opposition, notamment de groupes étudiants et politiques réunis au sein d'une nouvelle organisation, l'Alliance civique pour la justice et la démocratie (ACDJ), se sont confrontés au gouvernement. Pour la première et la dernière fois, Daniel Ortega lui-même était présent à cette séance au fort retentissement médiatique : Lesther Aleman, un jeune étudiant en journalisme de Managua devenu l'un des symboles de la colère étudiante, s'est adressé directement à lui, l'exhortant à quitter le pouvoir : « Ceci n'est pas un dialogue, nous sommes ici pour négocier votre démission et vous le savez bien... Partez ! »<sup>11</sup>. Close le 30 mai à l'initiative de la conférence épiscopale après la répression sanglante d'une manifestation le jour de la fête des mères, cette première négociation a obtenu des résultats très limités : alors que les opposants espéraient le départ de Daniel Ortega, ce dernier a donné l'assaut final dans les principales villes du pays, sonnant le glas des barricades et des manifestations.

En janvier 2019 s'est ouvert un deuxième cycle de négociations. L'ACDJ, principal porte-parole des opposants dans le cadre du mécanisme de dialogue, était composée de représentants des principaux acteurs des mobilisations du printemps (comme les étudiants ou les paysans),

---

en grève de la faim devant la prison El Chipote à Managua. Ils ont été jugés et condamnés deux jours plus tard pour détention d'armes et préparation d'actes terroristes.

<sup>8</sup> C. Regidor, « El discurso del odio en un país de "comejenes" y "sapos" », *Confidencial*, 4 novembre 2019.

<sup>9</sup> « Lo que dijo Ortega en el acto del 19 de julio en Managua », *El Nuevo Diario*, 19 juillet 2018. La majorité des médias, dont la totalité des chaînes de télévision nationales détenues par la famille Ortega, diffusent en boucle un discours de criminalisation de l'opposition.

<sup>10</sup> GIEI, *Nicaragua, Informe sobre los hechos de violencia ocurridos entre el 18 de abril y el 30 de mayo 2018*, op. cit.

<sup>11</sup> Les images du discours de Lesther Aleman ont alors été transmises en direct et ont rapidement fait le tour du Nicaragua : « Esta no es una mesa de diálogo, es una mesa para negociar su salida y lo sabe bien... ¡Ríndase! » ([www.youtube.com/watch?v=rRwyc-DN40](http://www.youtube.com/watch?v=rRwyc-DN40)).

mais elle s'était aussi élargie à de nouvelles personnalités politiques (y compris des membres de partis traditionnels) ou sociales, mobilisées pour l'occasion. L'ACDJ s'est organisée, a créé des réseaux avec des activistes exilés et a développé une stratégie qui, à défaut d'être toujours très claire, précise du moins ses revendications : libération de tous les prisonniers politiques et arrêt de la répression. L'Eglise catholique, proche des contestataires et moteur du premier cycle de négociations, a cette fois-ci été écartée par le gouvernement qui l'accusait de fomenter localement un coup d'Etat. Après plusieurs mois d'attentisme, Ortega a libéré les prisonniers politiques et les négociations ont repris mais ont piétiné car dehors, la répression se poursuivait : Ortega a ouvert les prisons d'un côté et emprisonné d'autres opposants dans le même temps. Le dialogue a de nouveau été rompu. Unie dans son rejet du régime mais divisée sur la stratégie à suivre, l'opposition pâtit de son hétérogénéité.

### **Les reconfigurations politiques**

Ce qui caractérise en premier lieu le mouvement d'opposition au gouvernement Ortega depuis son origine réside dans sa spontanéité et sa diversité. Les différentes organisations nées pendant et après la crise d'avril 2018 se sont majoritairement constituées *a posteriori*, notamment au sein des groupes d'étudiants<sup>12</sup>. Elles sont représentatives d'une multiplicité d'ancrages générationnels, sociaux et politiques. Leur revendication commune, que l'on pourrait résumer au slogan « Démission d'Ortega, justice et démocratie », cache en réalité des fractures idéologiques et stratégiques profondes bien antérieures à l'irruption de la révolte. En effet, si de nombreuses organisations sont issues de la crise – telles l'ACDJ ou l'Unité nationale bleu et blanc –, plusieurs lui préexistaient. Ces dernières n'étaient pas nécessairement dirigées contre Daniel Ortega mais défendaient quantité d'intérêts sectoriels alors en conflit : féministes, organisations de femmes, écologistes, paysans mobilisés contre le projet de canal interocéanique, groupes politiques d'opposition, groupes religieux catholiques ou évangéliques, etc. Avec l'apparition de ces nouvelles organisations se pose la question de l'intégration de cette hétérogénéité dans des structures qui puissent présenter des demandes directes au président, et éventuellement proposer un « après Ortega ». Car les négociations l'ont rappelé : les opposants attendent beaucoup de la future élection présidentielle – dont ils auraient souhaité avancer la date, la prochaine échéance électorale étant prévue en 2021 – et ce d'autant plus que les manifestations sont désormais presque impossibles tant le gouvernement est parvenu à criminaliser et à réprimer toute contestation.

Malgré les interdictions et les intimidations, plusieurs groupes – étudiants, féministes, anciens prisonniers, mères et pères de famille réunis au sein de l'Association des mères d'avril (AMA) – continuent d'appeler régulièrement à se mobiliser, en proposant des manifestations illégales dans des églises, des centres commerciaux, des banques, des restaurants et autres lieux privés où il leur est encore possible de se réunir. D'autres, tels que le groupe Jeunesse pour le changement, tentent régulièrement – en dépit de leur capacité de mobilisation limitée – de

---

<sup>12</sup> J. L. Rocha, G. Robert, « La jeunesse révoltée d'avril à travers les yeux des adultes », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 112, 2019, pp. 83-100.

manifester dans l'espace public. Enfin, la contestation que l'on n'entend presque plus dans la rue trouve encore d'autres vecteurs d'expression : grèves de la faim des mères de détenus devant la prison El Chipote, réseaux sociaux et leurs *memes* (caricatures politiques très populaires au Nicaragua), médias en exil (plusieurs journalistes persécutés par le pouvoir ont trouvé refuge au Costa Rica<sup>13</sup>, d'où ils continuent à diffuser leurs programmes), pratiques artistiques (théâtre de rue, musique, etc.), et bien d'autres formes de microrésistances.

Au Nicaragua, l'ordre répressif est en place et son efficacité est redoutable. Dans le même temps, les Nicaraguayens qui n'ont plus la possibilité de s'exprimer dans la rue, continuent de recourir à une grande variété de formes de contestation. Plus discrètes, ces formes se déploient tant à l'échelle nationale qu'internationale. Les relais sont désormais nombreux hors du pays pour dénoncer le tournant autoritaire du Nicaragua d'Ortega, même si les mesures prises par les Etats-Unis (Nica Act<sup>14</sup>, gel de certains avoirs financiers du clan Ortega) ou l'Union européenne pèsent bien peu face à la force répressive de la machine sandiniste. Dans ce contexte, et malgré le mauvais état financier du pays qui s'enfonce dans une grave récession économique, le gouvernement Ortega continue d'exister et de s'imposer.

---

<sup>13</sup> Le Costa Rica est devenu le premier pays d'accueil des Nicaraguayens ayant fui leur pays depuis la crise (plus de quatre-vingt mille à ce jour).

<sup>14</sup> Le Nica Act ou Nicaraguan Investment Conditionality Act a été voté par le Congrès américain, sur initiative de la députée Ileana Ros-Lehtinen, en décembre 2018. Il impose au Nicaragua des sanctions économiques et politiques, et fixe des conditions aux institutions financières internationales à l'octroi de prêts au gouvernement nicaraguayen.

Deuxième partie

# L'Amérique latine face à l'histoire

## **L'Amérique latine et l'histoire intellectuelle de l'Economie du développement** *par Jérôme Sgard*

On peut voir dans l'Economie classique du développement l'expression d'une époque exceptionnelle, l'après-guerre, saisie dans ses aspirations progressistes les plus vastes, les plus universelles. Paix, prospérité, émancipation nationale, multilatéralisme : ces forces nouvelles se seraient en somme ligüées dans ce projet d'un monde meilleur, plus juste et construit grâce à une nouvelle technologie économique. Rarement on a vu s'exprimer de manière aussi puissante l'ancrage de la pensée économique dans les idées de progrès et de raison, et dans une disposition aussi évidemment technocratique.

Au cœur de ce nouveau discours se trouve certainement la théorie néoclassique de la croissance, centrée sur la question de « l'accumulation des facteurs » : plus de travail, éventuellement plus de qualification, et plus de capital investi dans l'économie feront grossir le produit intérieur brut. En théorie, la relation est quasiment mécanique, il suffit de s'en donner les moyens ou bien de les recevoir. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, aujourd'hui connue sous le nom de Banque mondiale, a été créée précisément à cet effet : reconstruire la vieille Europe et développer les nouvelles nations, le premier mandat ayant été abandonné avec le lancement du plan Marshall (1947). Dans les années 1950, une bonne partie de l'Economie du développement se construira sur ses prémices, qu'elle tâchera d'affiner, tout en l'ancrant dans une pratique nouvelle des plans et des projets, cela depuis l'Inde jusqu'à l'Amérique latine. Suivront de longues disputes pour établir si cette croissance volontaire doit être équilibrée entre secteurs ou s'il convient d'en privilégier certains, si elle doit être graduelle ou si elle doit reposer sur une puissante mobilisation de moyens, à court terme – un « Big Push » disait-on à l'époque – pour tenter d'engager une dynamique de croissance qui, au-delà, doit se poursuivre d'elle-même.

Cela étant, l'intuition la plus forte dans cette littérature reste l'idée d'un marché du travail dualiste, ou segmenté, dont la paternité revient à Arthur Lewis, prix Nobel en 1979. Dans le cadre standard, nous dit ce modèle, une économie nationale fonctionne sur la base d'un marché du travail intégré et concurrentiel : les travailleurs se déplacent entre secteurs en fonction des salaires respectifs (les signaux de prix), qui eux-mêmes découlent des gains de productivité plus ou moins rapides. Dans le cas d'une Economie en développement, en revanche, la dynamique d'ensemble de l'économie est déterminée par le dualisme entre un secteur « traditionnel », à productivité basse (la petite agriculture, les microentreprises, etc.) et un secteur moderne à productivité et donc à rémunérations plus hautes. Et plutôt qu'un ajustement concurrentiel entre les deux, par le marché, on a un « effet de queue » : les travailleurs passent du premier au second secteur en fonction de la croissance et de la création d'emplois dans le secteur moderne, si bien qu'une part importante des travailleurs reste en somme bloquée dans le secteur pauvre, à faible niveau technologique et faible intensité en capital. Dit autrement, le choix entre les deux secteurs n'est pas arbitraire, il est donné.

L'intuition peut paraître triviale, mais elle reste très puissante et elle est sans doute la souche commune, jusqu'à ce jour, de toutes les problématiques ou de toutes les stratégies de développement – quitte à ajuster et à qualifier le modèle. Par exemple, on sait que, toutes

choses égales par ailleurs, à qualification et expérience professionnelle équivalentes, le passage d'un emploi rural et agricole à un emploi urbain s'accompagne généralement d'un saut ponctuel important, en termes de productivité et de revenu. C'est pourquoi dans de nombreux pays, le transfert d'une large part de la population rurale vers les villes est en soit un facteur de croissance : les gens produisent plus en ville, surtout s'ils sont employés dans le secteur manufacturier. Depuis les années 1980, la Chine est à cet égard un exemple spectaculaire, mais c'est moins clair en Inde. Ensuite, on pourra se demander si l'emploi informel est entièrement contraint, si en somme il s'assimile à un reliquat, ou bien si certains travailleurs arbitrent en fait entre les deux secteurs. Par exemple, ils peuvent commencer par pousser des palettes dans un supermarché moderne avant de créer une microentreprise informelle, trois cents mètres plus loin, puis éventuellement la formaliser trois ans plus tard.

Enfin, on peut ajouter une dimension institutionnelle. A bien des égards, l'argument ordolibéral de Hernando de Soto il y a une vingtaine d'année réinterprétait cette théorie duale, en caractérisant le secteur informel, ou pauvre, par la faiblesse ou le caractère chaotique et donc coûteux de son régime juridique. La thèse a marqué une phase de la recherche en Economie du développement et, si elle a été contestée dans ses conclusions, elle reste partie de la discussion. L'auto-organisation des petites communautés, la production locale des biens communs peut se substituer à des pouvoirs publics défaillants, mais elles posent *in fine* des problèmes de participation plus générale aux échanges marchands, et donc à la croissance. Si le développement implique, d'une manière ou d'une autre, des dynamiques d'économie d'échelle et de spécialisation, il appelle tout à la fois des infrastructures publiques et un cadre institutionnel et légal. Se pose alors, fatalement, la question de l'Etat qui rompt ou intègre ces communautés, construit une économie nationale et investit des ressources souvent considérables. On retrouve ici la dimension « progressiste » et potentiellement violente du projet de développement : d'une manière ou d'une autre, il s'agit toujours de moderniser, de rationaliser et d'intégrer. Quand on parle de développement, l'Etat et la nation sont sur la ligne d'horizon, et avec eux la question de la puissance et de la richesse.

L'Amérique latine a enregistré et illustré à sa manière, et sur ses terrains propres, les problématiques successives qui ont marqué l'histoire longue de l'Economie du développement. Dès la fin des années 1930 et les années de guerre, nous raconte Eric Helleiner<sup>1</sup>, on voit se développer à Washington, dans les universités et dans les *think tanks* les prémices de cette discipline intellectuelle et de cette classe nouvelle de politiques publiques. Deux influences principales peuvent ici être identifiées : le paradigme keynésien au sens large, qui va structurer les débats préalables à la conférence de Bretton Woods (1944), et l'expérience du New Deal, notamment des programmes de développements régionaux. Helleiner souligne en particulier la manière dont l'expérience de la Tennessee Valley Authority a influencé les premiers plans américains d'aide à l'Amérique latine dans les années 1940, mais aussi la première génération des économistes de la Banque mondiale. Il y a eu ici un transfert qui porte autant sur le discours économique, qui ne s'inscrit plus dans le laissez-faire néoclassique, que sur la pratique de terrain, en termes de politique publique. Telles resteront les deux composantes,

---

<sup>1</sup> E. Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ithaca, Cornell University Press, 2014.



ou les deux entrées, de cette nouvelle discipline qui prend pied dans les départements d'économie américains à partir des années 1950. L'économiste du développement fait souche sur les principes de scientificité, de neutralité et de rationalité de l'économie, mais il est aussi, inévitablement, un homme (ou une femme) de terrain.

La carrière d'Albert O. Hirschman illustre parfaitement ce dualisme. A la fin des années 1940, après avoir travaillé pour la Réserve fédérale et le plan Marshall, il n'a pas accès au monde universitaire, notamment parce qu'il est trop marqué à gauche pour les maccarthystes. Il part donc quatre ans en Colombie, comme consultant et conseiller du gouvernement. Mais à son retour, il entre directement à Yale. Ce n'est pas le dénigrer que de suggérer que ces années de « travaux pratiques » ont joué un rôle important dans ce début de carrière à la fois spectaculaire et tardif (il a 40 ans passés) : il était en fait un des tout premiers porteurs de ce savoir nouveau, jusque-là non problématisé, alliant à la fois une démarche théorique, ou réflexive, et un savoir-faire pratique. A bien des égards, l'Economie du développement, comme discipline académique reconnue et institutionnalisée, est née de l'apparition d'un marché académique pour cette expertise, soutenue par la demande des administrations nationales et des nouvelles organisations internationales.

Mais Hirschman est aussi intéressant parce qu'il n'est pas seulement un Américain (d'adoption) qui prend l'avion pour le Sud lointain : comme le souligne son biographe, Jeremy Adelman<sup>2</sup>, la rencontre avec les économistes et sociologues latino-américains a été pour lui beaucoup plus riche qu'avec les économistes de la Côte est. Sa trajectoire s'inscrit dès lors dans un lignage de l'Economie du développement propre à l'Amérique latine, bien qu'issu lui aussi de la crise des années 1930. Cette région, qui avait plutôt bien profité de l'intégration commerciale internationale depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, a perdu en effet son modèle de croissance avec l'effondrement du commerce international à partir de 1929, suivi des défauts de paiement généralisés après 1932. Notre représentation commune de ces années-là, en Europe et aux Etats-Unis, sous-estime souvent cette rupture profonde en Amérique latine. Le modèle de développement par substitution d'importation, qui va dominer jusque dans les années 1980, est né de ce désastre économique et de la recherche souvent improvisée, tâtonnante, d'une alternative à l'importation des biens d'équipement ou des produits industriels de base. Et, dans le même temps, les élites libérales qui avaient globalement dominé la scène politique depuis le XIX<sup>e</sup> siècle vont perdre de leur ascendant. Les propriétaires terriens et les juristes formés à Paris et Oxford déclinent, les ingénieurs et les militaires nationalistes prennent le relais.

A partir des années 1950-1960, une bifurcation « de gauche », incluant des tendances plus ou moins radicales, va se dégager progressivement autour du courant de la *dependencia* (Furtado, Cardoso, Gunder-Frank). Plus « institutionnel », Raúl Prebisch reste cependant la figure marquante : issu des milieux libéraux et libre-échangistes argentins, il passe par la Société des nations à la fin des années 1930 et rejoint la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) en 1947. En 1949, il publie son premier rapport annuel, qui fait figure de manifeste. Plus qu'une réponse pragmatique et plus ou moins

---

<sup>2</sup> J. Adelman, *Worldly Philosopher, The Odissey of Albert O. Hirschman*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

improvisée à la crise des années 1930, le protectionnisme doit être envisagé désormais comme une réponse stratégique aux défis du développement à la périphérie, avec tous ses thèmes associés : priorité à l'industrialisation et dirigisme musclé, politique de crédit dirigée, nationalisations, mobilisation corporatiste et, souvent, premiers éléments d'une sécurité sociale. Au-delà du cas de Peron et Vargas, ce *policy consensus* est très largement partagé à travers toute l'Amérique latine, tant à gauche qu'à droite. Au Brésil, on observe ainsi une forte continuité de Vargas à Kubitschek, et jusqu'au régime militaire. Plus généralement, ces principes dirigistes restent légitimes et parfaitement défendables, jusque dans les grandes arènes internationales et à la Banque mondiale, cela jusqu'à la fin des années 1970. Regardé certes avec quelque suspicion à Washington, Raúl Prebisch est pendant toutes ces décennies un membre encarté du *policy establishment* international.

La grande rupture vient avec la crise de la dette des années 1980, accompagnée dans de nombreux pays par des hyperinflation dévastatrices. Ces deux volets d'une même crise révèlent bien sûr les défaillances anciennes de ce modèle de développement et elles détruisent le soutien qu'il conservait dans une large partie du public, en particulier dans les élites gouvernantes. Ce sont donc bien des dynamiques internes qui ouvrent le chemin aux réformes structurelles et au consensus de Washington. C'est pourquoi il est trop restrictif de n'y voir que l'action d'économistes radicaux, du genre Chicago Boys, arrivés au pouvoir à la suite des coups d'Etat sanglants qui marquent ces années-là. Ces nouveaux technocrates ont certes bénéficié d'un effet d'aubaine, qu'ils ont amplifié en offrant aux nouveaux gouvernants un discours de l'économie à la fois simpliste et reconnu internationalement. Mais ils ont fait souche d'autant plus facilement qu'ils arrivaient sur un terrain dévasté par le déclin, puis la crise du modèle développementaliste.

A partir de cette période, les économistes à la recherche de modèles de développement hétérodoxes vont donc se détourner de l'Amérique latine et porter leurs regards vers les nouvelles économies émergentes d'Asie de l'Est, notamment la Corée du Sud et Taïwan. Elles aussi ont en effet rejeté les principes simples du libre-échange et donné un rôle stratégique à l'Etat dans l'allocation des ressources et la planification du développement. Mais voilà, ça a mieux marché, en premier lieu, selon un large consensus, parce que les entreprises protégées par l'Etat devaient aussi faire leurs preuves sur les marchés internationaux et se confronter ainsi aux concurrents les plus puissants.

Second constat, au-delà même de l'Amérique latine, l'Economie du développement comme projet scientifique et politique a très largement disparu de la carte dans les années 1980, laissant la place à des spécialités sectorielles et fonctionnelles : commerce, banque, infrastructures, agriculture, etc. Au-delà, il ne restait, dans ces années idéologiques, que la seule orthodoxie monétaire et budgétaire. Il a fallu attendre plus de vingt ans pour voir apparaître une relève en ce lieu conceptuel singulier où était née l'économie classique du développement. De nouvelles problématiques vont émerger à partir des années 2000, qui toutefois ne vont plus du tout s'orienter vers de larges théorisations universalistes. Désormais, c'est la dimension empirique et microsociale qui domine, tout en conservant une orientation forte vers les politiques publiques et vers une idée du progrès social, certes plus discrète que par le passé mais néanmoins bien ancrée. Et au cœur de ces recherches se trouve un objet

très latino-américain : la pauvreté et les inégalités. C'est d'Amérique latine, et en particulier du Brésil, que sont venus les premiers travaux qui dans les années 1990 ont renouvelé ce champ auparavant en friche. Sa place dans les sciences sociales actuelles est désormais évidente à tous, mais elle suggère aussi que l'idée d'une spécificité ou d'un irrédentisme latino-américain en Economie du développement s'est fortement diluée.

## Cinquante ans après le « 69 » argentin : significations passées et présentes

par *Cristina Viano*

A la fin des années 1960 en Argentine, la dictature militaire issue du coup d'Etat de 1966 n'était plus en mesure d'atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés. Très rapidement, après une période de calme relatif, s'est ouverte la période de mobilisation sociale et politique généralisée la plus importante de l'histoire argentine contemporaine. Ainsi, en 1969, une série de manifestations ouvrières, de rébellions populaires et d'insurrections urbaines ont éclaté –surtout dans les provinces de l'intérieur du pays<sup>1</sup> – dont le Cordobazo et le Rosariazo sont les plus connues. Ces événements, qui ont marqué toute une génération, ont sonné le début de la fin de la dictature et ont précipité l'organisation d'élections en 1973.

A peine un an après, déjà pleinement consciente des implications du « 69 », la psychanalyste Marie Langer, arrivée en Argentine en 1942 pour fuir le nazisme, soutenait qu'il s'agissait « d'un long processus qui s'est déroulé en plusieurs lieux, produit par les inégalités dans le monde, stimulé par l'arrivée d'une nouvelle gauche. Nous devons beaucoup aux intellectuels nord-américains qui ont trouvé une nouvelle manière de combattre le système et sa guerre. Nous devons beaucoup au mai 68 parisien, mais pour nous Argentins, la date-clé du changement est l'année 1969 à Cordoba et Rosario »<sup>2</sup>. Cette opinion reflétait une vision partagée par les différents acteurs de cette période.

### Un défi sociétal

Chercher des explications au « 69 » implique nécessairement une incursion dans le passé, seul susceptible de donner sens à cette grande commotion qui a fait bifurquer le cours de l'histoire argentine. Un élément singulièrement significatif mérite d'être évoqué pour comprendre ce défi lancé par la société, et par les ouvriers en particulier qui y ont joué un rôle fondamental.

Le renversement du péronisme en 1955 a en effet produit un clivage politique qui a marqué les décennies suivantes. Dans ce contexte, le poids des travailleurs dans la structure de classe a été décisif, dans la mesure où leur organisation corporatiste les a convertis en adversaires du régime entre 1955 et l'avènement de la dictature en 1976. Le poids des classes populaires était tel que l'instabilité politique de la période leur a été imputée, sans toutefois faire fi de l'incapacité des classes dominantes à imposer un ordre stable.

---

<sup>1</sup> De nombreux travaux leur ont été consacrés, parmi lesquels : B. Balvé et al., *Lucha de calles, lucha de clases. Elementos para su análisis*, Buenos Aires, La Rosa Blindada, 1972 ; J. Brennan, *El Cordobazo, las guerras obreras en Córdoba*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996 ; M. Gordillo, *Córdoba en los 60, la experiencia del sindicalismo combativo*, Córdoba, Dirección de Publicaciones de la Universidad Nacional de Córdoba, 1996. Plus récemment M. Gordillo (dir.), *El Cordobazo 50 años después. Abordajes, efectos y nuevos objetos*, Córdoba, Editorial UNC, 2019 et M. L. Ortiz, *Con los vientos del Cordobazo. Los trabajadores clasistas en tiempos de violencia y represión*, Córdoba, Editorial UNC, 2019.

<sup>2</sup> M. Langer, *Mujer, psicoanálisis, marxismo*, Buenos Aires, Editorial Contrapunto, 1989, p. 70.

A partir de la fin des années 1950, la société argentine a connu un certain nombre de transformations socio-économiques. Soutenu par des politiques économiques « développementalistes », un secteur industriel de pointe est apparu (automobiles, sidérurgie, chimie et pétrochimie, etc.) aux côtés de secteurs industriels plus traditionnels, et s'est installé à Cordoba, le long du fleuve Paraná au nord de Rosario et dans la banlieue de Buenos Aires.

A Cordoba, la croissance industrielle dans des secteurs techniques et dans l'automobile a contribué à transformer la classe ouvrière. De nombreux travaux ont montré le rôle joué dans les mobilisations par ces nouveaux ouvriers venus de régions éloignées de l'intérieur du pays pour trouver des emplois mieux rémunérés. Ces évolutions constituent une référence incontournable pour toute explication des expériences de combat dans le monde du travail de la fin des années 1960 et du début des années 1970. Ces industries étant nouvelles, les travailleurs ne pouvaient se référer à aucune tradition de syndicalisme bureaucratifié. Ils ont donc été influencés par les débats d'idées de la fin des années 1960 dans la société argentine de gauche. La nouvelle classe ouvrière s'est ainsi saisie de thèmes radicaux qui se sont traduits par des revendications relatives aux rythmes et à l'organisation du travail, accompagnées d'une exigence de participation et de recours à des formes de mobilisation et d'action directe.

La dictature de 1966 a provoqué une détérioration notable du pouvoir d'achat des travailleurs. La part du salariat dans le produit intérieur brut a chuté de 42 % en 1967 à 39 % deux ans plus tard. De nombreuses usines ont fermé.

Pour autant, la mobilisation a pu compter sur le soutien initial d'importants syndicats péronistes. La proscription politique du péronisme et son incapacité à s'exprimer dans le cadre légal avaient engendré une subordination des milieux politiques aux cadres syndicaux. Du monde syndical émergeaient de nouveaux leaders, qui s'imposaient souvent dans la lutte clandestine et face à la répression.

Le mouvement syndical péroniste est devenu l'expression la plus puissante des secteurs populaires. Il s'est développé de façon autonome et s'est émancipé de la domination idéologique de Perón. Ayant été écarté du pouvoir, ce dernier n'était plus en mesure de satisfaire les demandes des travailleurs. Il ne pouvait plus non plus neutraliser les attaques contre son leadership personnel, de plus en plus nombreuses dans les années 1960. La puissante offensive du régime militaire à l'encontre des travailleurs et la passivité du syndicalisme bureaucratifié ont stimulé l'apparition de nouveaux courants à l'intérieur du syndicalisme qui défendaient des stratégies de dissidence. Cette contestation s'est beaucoup développée en province et a été à l'avant-garde des mobilisations de 1969.

L'année 1969 a vu de grandes mobilisations et manifestations sociales véhiculant de nouveaux contenus et mettant en scène de nouveaux acteurs : les secteurs les plus combatifs de la classe ouvrière, et d'importants segments de la jeunesse, tout spécialement les étudiants, se sont révoltés contre l'ordre établi avec une intensité et une profondeur jusque-là inédites dans l'histoire de l'Argentine.

Une nouvelle gauche marxiste et péroniste a émergé avec force sur la scène nationale, qui plaçait au centre de son imaginaire la prise du pouvoir et discutait des formes pour y parvenir. Le grand capital national et transnational, les forces armées, les autorités ecclésiastiques et la bureaucratie syndicale étaient tout spécialement visés, et de manière croissante dans les années

qui ont suivi les événements, marquant le prolongement et l'amplification de ce processus complexe de dispute politique et sociale.

Soufflaient alors des vents de critique, d'appels à des changements radicaux, de revendications populaires et de contestation sociale, de nouveaux imaginaires et de nouvelles utopies qui se répandaient dans de larges pans de la société. Et même si ces dimensions ne suffisent pas à rendre compte des événements de ces années-là, elles en constituent sans aucun doute la marque.

Depuis le début des années 1960, les théories classiques d'inspiration marxiste, le nationalisme et la doctrine chrétienne radicalisée faisaient l'objet d'une intense révision tout en témoignant d'une étonnante capacité à converger. La nécessité de faire la révolution s'est affirmée dans les divers imaginaires, et la réflexion portait sur l'identité des acteurs susceptibles de la mener à bien. Le pays culturel et idéologique se fondait dans une conjoncture favorable à la montée de mouvements révolutionnaires et anti-impérialistes au niveau mondial, et en Amérique latine en particulier.

Le facteur-clé de ce moment a été la révolution cubaine de 1959, qui a actualisé la possibilité d'un changement révolutionnaire et socialiste.

En Argentine, le processus de « modernisation » s'est développé dans un climat de contestation sociale qui puisait son inspiration dans le champ intellectuel et culturel propre aux années 1960, et notamment dans ses variantes locales.

En termes sociaux, ces variantes consistaient en une participation notable et massive des jeunes et des travailleurs (et de leurs organisations), qui ont intensifié leur présence sociale et politique.

La politisation de la jeunesse s'est traduite par certaines innovations. Les partis politiques se sont développés au sein de la vie universitaire et les gauches ont acquis une forte reconnaissance, notamment les nouvelles gauches qui sont apparues durant cette période. Par ailleurs, en rupture avec le fort contenu antipéroniste qui jusque-là imprégnait l'activité politique universitaire, de nouveaux groupements politiques ont émergé qui étaient proches du péronisme. La mobilisation étudiante a acquis un nouveau visage et une nouvelle intensité à la faveur d'un appel à la convergence des luttes avec les ouvriers. « Unité ouvriers-étudiants » : telle était la consigne durant la crise de 1969.

### **Le temps long des mobilisations**

Ces moments d'effervescence sociale ne peuvent être expliqués sans être replacés dans l'histoire longue, au regard de laquelle les grandes commotions qui dévient le cours de l'histoire prennent tout leur sens. Pour cette raison, nous inscrivons le « 69 » argentin dans un processus de long terme et ne le considérons pas comme une simple réaction conjoncturelle. Toutefois, s'il a constitué indubitablement une synthèse de la conflictualité antérieure, un autre aspect tout aussi important et qui a eu un impact immédiat doit être évoqué. Les conclusions tirées de cet épisode ont eu des conséquences directes sur la définition des stratégies politiques par une constellation de groupes et d'organisations politiques, certaines armées ou en passe de le devenir. Ces nouveaux acteurs se sont projetés et déployés au



début des années 1970, à la recherche d'horizons politiques susceptibles de provoquer un changement systémique.

La question de savoir si les événements de 1969 constituent l'aboutissement d'une époque ou s'ils annoncent un cycle plus intense, accéléré, touchant davantage les masses et marquant une progression du camp révolutionnaire et socialiste demeure toutefois entière.

Certains ont tenté d'établir une césure entre l'époque « dorée » des années 1960 et la « violence » des années 1970. Dans cette perspective, l'année 1969 aurait annoncé et fait advenir la décennie suivante.

A l'opposé, nous avançons que le changement de décennie n'implique pas nécessairement un changement et des transformations des processus sociaux et politiques. Tout au contraire, les années 1960 et 1970 ont été traversées par une problématique similaire : la centralité de la politique et l'essor des attentes révolutionnaires en Argentine, en écho aux multiples expériences qui se sont déroulées ailleurs dans le monde, et en Amérique latine en particulier. Ces horizons ont marqué les générations qui ont animé la vie politique et sociale de cette époque. Ces dernières ont été empreintes d'une sorte d'« impératif militant » et d'une féroce volonté de tenter de changer le monde, avec la conviction qu'une telle ambition était non seulement raisonnable mais aussi nécessaire.

## **Le « 69 » aujourd'hui**

Cinquante ans après, les événements de 1969 ont fait l'objet d'un travail de mémoire d'une singulière intensité, qui ne connaît aucun précédent dans notre histoire récente. Une multitude de manifestations nous ont invité à parcourir ce passé depuis le présent : débats, congrès réunissant des spécialistes en sciences sociales et des acteurs, hommages publics commémorant les victimes, inauguration de plaques commémoratives, expressions artistiques, expositions de photos et documents, visites virtuelles des lieux où ont eu lieu les événements, lecture de poésies, radios libres, suppléments spéciaux des grands journaux nationaux et régionaux, réalisation et diffusion de documentaires, etc.

A une époque où la droite néolibérale est au pouvoir en Argentine (et ailleurs en Amérique latine), des références de gauche ont été réactivées qui portent sur la lutte des classes, les barricades, le rôle des syndicalistes, les mouvements de jeunes, l'unité ouvriers-étudiants, la violence insurrectionnelle, l'hommage aux victimes de la répression...

Mais en 2019, d'autres références, significations, images et récits sont apparus. Ils mettent en avant l'existence et le rôle d'un collectif actif lors événements de 1969 mais jusqu'alors occulté, éclipsé par les voix historiquement dominantes des hommes à l'intérieur du mouvement étudiant et du mouvement ouvrier : les femmes. Même si à l'époque, cette présence féminine dans l'espace public de la lutte politique résultait d'une longue trajectoire en Argentine, 1969 a représenté le début d'un processus de participation sociale et politique qui, bien que dépourvu de revendications propres, a bouleversé les repères sociaux et culturels hégémoniques. Au début des années 1970, cette participation a pris un essor considérable et a crû de façon exponentielle.



Ce regard actuel sur le passé nous révèle des femmes actives, avec un agenda propre, en mouvement, soudées, coopérant et jetant une lumière nouvelle sur les événements de 1969. Donner du sens à ces évolutions suppose avant tout de reconnaître que les mémoires agissent en situation. L'environnement symbolique est aujourd'hui plus réceptif. Y apparaît un nouveau champ des possibles, généré indiscutablement par la signification et la puissance du mouvement féministe, l'un des plus importants mouvements sociaux de l'Argentine actuelle.

## 1989-2019 : La démocratie paraguayenne trente ans après Stroessner par Luc Capdevila et Damien Larrouqué

Trente ans après la fin de la dictature du général Stroessner (1954-1989), l'Association nationale républicaine (ANR)-Parti colorado, qui lui a été historiquement liée, est toujours à la direction des affaires au Paraguay. Elu président en 2018, Mario Abdo Benítez n'est autre que le fils de l'ancien secrétaire privé d'Alfredo Stroessner. S'il affirme avoir pris ses distances avec le dictateur mort en exil en 2006, il convoque dans le même temps des liens symboliques avec son régime, le Stronato. Par exemple, lors des cérémonies de son investiture, il a défilé en Chevrolet Caprice décapotable dans les rues d'Asuncion, à l'instar de Stroessner. Epiphénomène ou symptôme de ce que d'aucuns ont dénommé un « stroessnisme globalisé »<sup>1</sup>, ce parallèle historique entre la marque de gabegie d'un régime « néosultaniste »<sup>2</sup> et l'apparat du pouvoir d'une « démocratie vulnérable »<sup>3</sup> n'en interroge pas moins la réalité de la transition paraguayenne.

En février 1989, le coup d'Etat qui a mis fin à la plus longue dictature d'Amérique du Sud s'est produit dans une conjoncture spécifique de fin de guerre froide<sup>4</sup>. A la différence des Etats voisins, le Paraguay a vécu sous un régime autoritaire et militaire continu depuis la fin des années 1930. Après la guerre civile de 1947, le Parti colorado s'est imposé comme parti hégémonique ou « hyper-dominant »<sup>5</sup>. Régime personnel, le Stronato reposait sur trois piliers imbriqués : l'administration, l'armée et le Parti colorado, ce dernier encartant organiquement les fonctionnaires et les militaires, ainsi qu'une bonne partie de la société. L'inertie culturelle, sociale et politique qui a marqué la transition paraguayenne prend ainsi racine dans un demi-siècle de régime autoritaire et d'encadrement social, dans la neutralisation durable des oppositions, mais aussi dans une culture introvertie que l'isolement géographique d'un pays sans accès maritime a exacerbée.

« Ici il ne manquait que moi ». Cette phrase, attribuée – probablement à tort – au général Stroessner, circulait à Asuncion lors des commémorations de sa chute en février 1990. L'essentiel de son entourage était présent dans les tribunes officielles. Et pour cause, la chute du général n'a pas mis fin immédiatement au régime qu'il avait édifié : l'armée et le Parti colorado ont conservé les rênes du pouvoir jusqu'en 1993. Les oppositions politiques neutralisées depuis les années 1940 ont mis du temps à se réorganiser, de même que la société civile. La fin de la dictature a ainsi donné lieu à une transition menée « au garde-à-vous et sans alternance »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> F. Friggeri, « Paraguay después del golpe : el precio de ponerse colorado », *Foro internacional*, Vol. 57, n° 1, 2017, p. 188.

<sup>2</sup> M. Riquelme, « Toward a weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989) », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

<sup>3</sup> D. Mendonca, *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2010.

<sup>4</sup> Sous l'administration Reagan, les Etats-Unis ont commencé à prendre leurs distances avec la dictature stroessniste à partir de mai 1985. Pour plus de renseignements, voir A. Nickson, « Tyranny and longevity : Stroessner's Paraguay », *Third World Quarterly*, Vol. 10, n° 1, 1988, p. 251 et suiv.

<sup>5</sup> G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2011 [1976], p. 285.

<sup>6</sup> D. Larrouqué, « Introduction. Le Paraguay peut-il encore être qualifié de "semi-autoritaire" ? », *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, p. 21.

## L'impossibilité d'une transition pactée et ses effets politico-institutionnels

A bien des égards, la transition paraguayenne s'avère singulière<sup>7</sup>. En premier lieu, elle n'est en rien le fruit d'une révolution de palais, mais bel et bien le produit d'un coup d'Etat militaire intenté par une fraction rebelle d'officiers et de civils dénommés *tradicionalistas*. S'il est difficile d'établir le nombre de victimes exactes<sup>8</sup>, il ne fait aucun doute que ce putsch a été meurtrier. Dans un régime de type néosultaniste, les mécanismes de transmission pacifique du pouvoir n'existent pas et le recours à la violence constitue, en l'espèce, le seul catalyseur possible de la transmutation de « l'Etat autoritaire en Etat d'autorité »<sup>9</sup>. En termes anthropomorphiques, la démocratie paraguayenne n'a pas seulement grandi « à l'ombre de la dictature »<sup>10</sup>, elle a aussi été enfantée dans la douleur. De plus et à la différence des autres pays du cône Sud où le pouvoir a été rendu aux civils dans les mois qui ont suivi les tractations entre acteurs politiques et militaires, les forces armées sont restées aux manettes quatre années supplémentaires. De surcroît, les élections de mai 1989 qui ont porté à la présidence le général Andrés Rodríguez, instigateur du coup d'Etat, ont été décrites comme « libres mais non justes »<sup>11</sup>. Enfin, l'alternance politique ne s'est produite que très tardivement, en 2008, soit presque vingt ans après la fin de la dictature. Pour ces différentes raisons, la transition paraguayenne a pu être qualifiée de « circulaire »<sup>12</sup>.

Conduite « par le haut », sans épuration et sans alternance, elle a eu des conséquences durables sur la morphologie institutionnelle et politique du pays. L'hégémonie des deux partis traditionnels n'ayant jamais été sérieusement contestée (notamment dans le cas du Parti colorado), le renouvellement de la classe politique n'a été que très relatif. En somme, les mêmes acteurs ont appliqué les mêmes pratiques que celles en vigueur sous le Stronato, de sorte que le fonctionnement patrimonialiste du régime dictatorial a perduré en démocratie. Selon Daniel Mendonca, la corruption au cours des années 1990 et 2000 aurait atteint un niveau « systémique »<sup>13</sup>. Qui plus est, les élections au Paraguay sont restées entachées d'irrégularités<sup>14</sup>. Quant au système politico-institutionnel, il est demeuré élitiste. Depuis le mandat de Carlos Wasmosy (1993-1998), des mesures d'inspiration néolibérale ont été privilégiées au niveau socio-économique, favorisant au premier chef les secteurs agro-industriel, bancaire et assurantiel. Sur le plan sociétal, la prégnance des préceptes moraux taillés dans

---

<sup>7</sup> M. López, *Transición y democracia en Paraguay, 1989-2017*, Buenos Aires, Sb Editorial, 2018.

<sup>8</sup> On a pu évoquer le chiffre de deux cents morts rien qu'à Asuncion. Voir F. Fernández Palacios, « Paraguay desde la dictadura de Stroessner hasta las elecciones presidenciales de 2013 », *Tempus Revista en Historia General*, n° 6, 2017, p. 153.

<sup>9</sup> D'après la formule du politiste uruguayen Alvaro Ricco. Voir A. Ricco, « La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990) », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 3, 1989, p. 133.

<sup>10</sup> En référence au titre de l'ouvrage d'Alain Rouquié : *A l'ombre des dictatures, la démocratie en Amérique latine*, Paris, Albin Michel, 2010.

<sup>11</sup> P. Lambert, « A decade of electoral democracy : Continuity, change and crisis in Paraguay », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 19, n° 3, 2000, p. 383.

<sup>12</sup> J. Morínigo, « La transición circular », *Novapolis*, n° 1, 2002, pp. 4-19.

<sup>13</sup> C'est-à-dire inhérent au fonctionnement quotidien des institutions publiques. Voir D. Mendonca, *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2005, pp. 53-63.

<sup>14</sup> S. Villalba, « Obstáculos para unas elecciones democráticas en Paraguay : Panorama para el 2018 », *Acción*, n° 94, 2017, pp. 9-15.

un conservatisme de tendance réactionnaire a rendu improbable l'instauration d'un quelconque « agenda des droits », à la différence de ce qui a prévalu en Uruguay, laboratoire politique diamétralement opposé mais avec lequel le Paraguay a parfois été comparé<sup>15</sup>.

Comme chez son voisin uruguayen, la gauche a conquis le pouvoir dans la seconde moitié des années 2000. « Le changement n'est pas qu'une question électorale. Le changement au Paraguay est un pari culturel, peut-être le plus important de son histoire » déclarait Fernando Lugo le jour de sa victoire en avril 2008. Cette « nouvelle équation démocratique »<sup>16</sup> a-t-elle été pour autant synonyme d'une véritable alternance ?

### **La présidence Fernando Lugo, le temps de l'alternance ?**

L'investiture de Fernando Lugo à la présidence du Paraguay en août 2008 est apparue comme un point d'inflexion majeur dans la transition. Tout d'abord, pour la première fois depuis soixante-et-un ans, non seulement le Parti colorado n'était pas à la tête de l'exécutif, mais il acceptait de surcroît une alternance pacifique. Par ailleurs, et c'était là aussi une première, une coalition de forces de gauche arrivait au pouvoir<sup>17</sup>. L'Alliance patriotique pour le changement (APC) qui a porté Lugo à la présidence est parvenue à fédérer les organisations syndicales, le mouvement associatif et les partis d'opposition. Formé à la théologie de la libération dans les années 1970, « l'évêque des pauvres » incarnait alors une alternance crédible au Parti colorado. Le Parti libéral a certes partagé l'exécutif, mais d'autres forces politiques sont entrées dans les assemblées et ont participé aux affaires, comme par exemple le Parti patrie chérie de sensibilité démocrate-chrétienne.

L'assise institutionnelle de l'APC s'est avérée d'une grande fragilité. Contrairement à ce qui avait été imaginé, ce ne sont pas les départements ruraux et septentrionaux qui ont voté majoritairement pour la coalition de centre gauche. Fernando Lugo a fait la différence dans les secteurs urbanisés de la capitale et de la province centrale. Partout ailleurs, le Parti colorado a bien résisté. Quant au Parti libéral radical authentique (PLRA), il totalisait un peu moins de députés et de sénateurs que le Parti colorado. Mais il n'était qu'un allié de circonstance, pas le parti du président. Ses partisans les plus fidèles, issus des rangs de la gauche, ne comptaient que quelques sièges dans les deux assemblées. En d'autres termes, l'évêque des pauvres ne disposait pas d'un parti en capacité de soutenir son action. Dans le même temps, l'administration

---

<sup>15</sup> Voir notamment D. Grassi, « Democracy and social welfare in Uruguay and Paraguay », *Latin American Politics and Society*, Vol. 56, n° 1, 2014, pp. 120-143 ; D. Larrouqué, « Etat de grâce et fenêtre d'opportunité politique : les victoires historiques de Vázquez (Uruguay) et Lugo (Paraguay) en perspective comparée », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Extraits de thèses, 2017, pp. 1-16 ; M. Pérez Talia, « La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia : Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada », *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 62, n° 229, 2017, pp. 299-330.

<sup>16</sup> L. Uharte Pozas, « El gobierno de Lugo : transición, cambio político y nueva ecuación democrática », *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 11-36.

<sup>17</sup> Certains observateurs précisent qu'il y avait eu un précédent en 1936-1937 lors de la « révolution fébrériste », mais il s'agissait d'un mouvement d'anciens combattants de la guerre du Chaco (1932-1935) dont les aspirations sociales s'articulaient aux idéologies autoritaires des années 1930. Pour plus d'informations, voir P. Caballero Cáceres, « La instauración del nacionalismo como política del Estado durante el gobierno del Cnel. Rafael Franco (1936 y 1937) », *Trans-Pasando Fronteras*, n° 7, 2015, pp. 151-178.

a continué à drainer la clientèle des deux partis traditionnels. En dépit des efforts déployés par Lugo pour la juguler, cette politisation extrême de l'appareil d'Etat a constitué un obstacle supplémentaire dans la mise en œuvre des réformes promises<sup>18</sup>.

Fragilisé par de multiples demandes de reconnaissance en paternité et par l'émergence d'une guérilla marxiste révolutionnaire (l'Armée du peuple paraguayen, EPP) dans la région rurale de San Pedro en décembre 2008, le président Lugo n'a pas pu (ni su) satisfaire les espérances que son mandat avait suscitées. L'instabilité ministérielle, l'opposition parlementaire systématique et l'inertie institutionnelle ont paralysé une grande partie de son action. *In fine*, il a compté peu de succès sociaux et politiques à son actif, qu'il s'agisse de la réforme agraire, de l'action en faveur des communautés autochtones, de la réforme fiscale, de la régulation des produits phytosanitaires ou encore de la « rationalisation administrative ». Au demeurant, il ne méritait pas pour autant la procédure d'*impeachment* expresse qui l'a éjecté de son poste en juin 2012. D'une constitutionnalité douteuse, cette dernière questionne la qualité de la transition démocratique paraguayenne<sup>19</sup>.

### **Le *juicio político* contre Lugo ou la délétère parlementarisation du présidentielisme**

Moins d'une semaine après la rixe agraire de Curuguaty qui a fait une quinzaine de victimes parmi les paysans et les forces de l'ordre, le président Lugo s'est retrouvé soumis à une énième tentative de destitution (*juicio político*) par la chambre basse. Le 22 juin, à 10 heures du matin, soixante-six députés sur quatre-vingts ont voté en faveur de l'ouverture du procès politique censé se tenir le lendemain au Sénat. Assisté de ses avocats, le président a disposé d'un jour et d'une nuit pour préparer sa plaidoirie et répondre aux cinq chefs d'accusation retenus contre lui – dont celui de ne pas avoir fait baisser le niveau de criminalité<sup>20</sup>. Sur les coups de midi, trente-neuf des quarante-cinq sénateurs ont jugé la défense du président non convaincante et l'ont destitué de son mandat au profit de son vice-président libéral, Federico Franco. Pour la politiste nord-américaine Rebecca Szucs, c'est moins le caractère expéditif de la procédure que les charges l'ayant motivée qui sont sujettes à caution<sup>21</sup>. De fait, l'article 225 de la Constitution paraguayenne de 1992 justifie le déclenchement d'une procédure de destitution contre le chef de l'Etat sur la base d'un grief ambigu, plus politique que juridique, et donc susceptible d'une large interprétation par le Congrès : « mauvaise gestion dans ses fonctions »

---

<sup>18</sup> M. Lachi, « La función pública en Paraguay. Aspectos históricos, situación actual y perspectivas para una reforma del Estado », *Documento de Trabajo Germinal*, n° 5, 2010, pp. 1-28 ; C. Schuster, « Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay », *Documento de trabajo CADEP*, 2013, pp. 1-61.

<sup>19</sup> L. Duarte, « Paraguay : interrupción al proceso de consolidación de la democracia », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, pp. 303-324.

<sup>20</sup> Avec un taux moyen de 11,5 % d'homicides pour 100 000 habitants, le Paraguay se situait dans la moyenne latino-américaine en 2010, avec une tendance à la baisse depuis le milieu des années 2000. Pour plus de renseignements, voir Office des Nations unies contre la drogue et le crime, « Etude mondiale sur l'homicide : tendances, contextes, données », Vienne, 2011 ; S. Cerna Villagra, C. Peris Castiglioni, « Paraguay : la violencia como una cuestión de propiedad », in J. M. Solís Delgadillo, M. Morricón Bezerra (dir.), *Atlas de la violencia en América Latina*, San Luis Potosí, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 2018, pp. 420-452.

<sup>21</sup> R. Szucs, « A democracy's "poor performance": The impeachment of paraguay president Fernando Lugo », *George Washington International Law Review*, Vol. 46, 2014, pp. 409-436.

(*mal desempeño de sus funciones*). Censée sanctionner des délits graves d'ordre pénal ou des manquements anticonstitutionnels, cette procédure est en définitive instrumentalisée à des fins politiques, comme s'il s'agissait d'une simple motion de censure en régime parlementaire.

De notre point de vue, la destitution de Lugo atteste des dérives parlementaristes du régime paraguayen. En effet, l'Assemblée constituante en 1992 a assumé le choix de limiter drastiquement les prérogatives du président (réélection interdite, pas de décret-loi, veto partiel et aisément contournable), tant et si bien que l'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif balance clairement en défaveur du premier, au point de remettre en cause la gouvernabilité du pays<sup>22</sup>. En l'absence de dissolution parlementaire – comme c'est la règle en régime présidentiel où l'indépendance organique entre les deux pouvoirs assure la garantie de leur séparation –, le précédent créé par l'usage parlementariste de l'*impeachment* au Paraguay nous semble problématique. Cette procédure constitue en effet une menace pour de futurs présidents qui, en tant que chef de l'exécutif, se voient exposés à la vindicte politico-policienne d'un Congrès bien plus puissant qu'eux. En somme, la destitution de Lugo a été un coup de force assimilable à un *pronunciamiento* parlementaire.

*In fine*, le bilan de ces trois décennies de démocratie paraguayenne apparaît contrasté. Mais ce panorama relativement sombre doit être mis en balance avec la vitalité recouvrée de la société civile, qui a fait obstacle aux velléités anticonstitutionnelles des chefs d'Etat et des membres du Congrès à plusieurs reprises (1999, 2003, 2017). Du reste, si elle s'est toujours révélée plus forte à l'heure « de défendre les acquis démocratiques contre les tentations de retour à l'autoritarisme que pour peser sur les décisions politiques fondamentales »<sup>23</sup>, il n'en reste pas moins vrai que les mouvements sociaux réclament et se compromettent en faveur de transformations substantielles d'ordre politique ou institutionnel, ainsi qu'en témoigne le « printemps de la transparence » pour l'accès à l'information publique<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> B. Cano Radil, « Constitución de 1992 y la interacción Ejecutivo/Congreso. Obstáculos jurídicos culturales para fortalecer la gobernabilidad democrática de la República del Paraguay », in C. Gabriela Dalla-Corte (dir.), *Estado, Nación e Historia en el Bicentenario de la independencia del Paraguay*, Asuncion, Intercontinental Editora, 2012, pp. 213-239.

<sup>23</sup> P. Lambert, « A decade of electoral democracy... », art. cité, p. 394.

<sup>24</sup> Initialement enclenché en septembre 2013 par des journalistes, à la suite d'une demande d'information auprès de la municipalité d'Asuncion sur son fonctionnement (salaires, nominations, missions des employés, etc.), ce mouvement citoyen a pris de l'ampleur sur les réseaux sociaux et abouti, un an plus tard, à l'approbation par le Congrès de la première loi de ce type dans le pays. Pour plus d'information, lire J. M. Costa, « Ciudadanía y medios aliados para la "primavera de la transparencia" », *Cahiers des Amériques latines*, n° 90, 2019, pp. 103-120.

Troisième partie

## L'Amérique latine aux urnes



## Portée et limites du virage conservateur

par *Olivier Dabène*

L'année 2019 a clôturé un cycle électoral ouvert en 2017. Il a été rythmé par seize élections présidentielles, dont l'Observatoire pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Opalc) s'est attaché à suivre le déroulement avec des missions de terrain destinées à tester certaines hypothèses et nourrir des analyses électorales qui seront présentées dans un ouvrage. Divers enseignements ont d'ores et déjà été tirés<sup>1</sup>.

Le « virage à droite », annoncé depuis l'élection de Mauricio Macri en Argentine en 2015, n'a pas représenté un exact négatif du virage à gauche des années 2000.

Comme le montre le tableau 1 ci-dessous, alternances et continuités se sont équilibrées. Les alternances ont favorisé la droite (Chili, Uruguay) et l'extrême droite (Brésil), mais aussi la gauche (Mexique). Huit pays ont connu une continuité, mais dans trois cas elle a été le produit de scrutins frauduleux (Honduras, Venezuela, Bolivie). L'Equateur et la Bolivie ont par ailleurs connu des alternances postélectorales.

Comparé au « virage à gauche » des années 2000, l'Amérique latine a bien connu un basculement vers le conservatisme, mais il a été d'ampleur et de durée inégales. En effet, la droite n'est pas parvenue à revenir au pouvoir dans tous les pays et, là où elle l'a emporté, elle n'a pas pu consolider durablement ses positions. Le cas de l'Argentine est emblématique, car Mauricio Macri faisait figure d'exemple pour l'ensemble du continent en 2015. Son échec est cuisant. Il a même servi de repoussoir dans la campagne d'Evo Morales, un peu comme le Venezuela était instrumentalisé par la droite dans les campagnes électorales au Chili en 2017 ou en Colombie et au Mexique en 2018.

L'échec de la droite s'apprécie aussi à l'aune des progrès de l'extrême droite. En Colombie et au Brésil, l'alternance a eu lieu au sein de la droite, avec la victoire d'un candidat plus conservateur en Colombie (Duque) et extrémiste au Brésil (Bolsonaro). La droite radicale et populiste est aussi présente au Chili (José Antonio Kast), en Uruguay (Guido Manini Ríos) et en Bolivie (Chi Hyun Chung).

Le virage conservateur a enfin été fragilisé par la vigueur de deux types de contre-pouvoirs : l'opposition parlementaire et la rue. Le cycle a vu une multiplication des cas de cohabitation avec des oppositions majoritaires au Congrès. L'opposition aux politiques d'ajustement s'est aussi faite bruyamment entendre à l'occasion de mobilisations massives (Equateur, Chili, Colombie).

---

<sup>1</sup> Voir Opalc, « Cycle électoral 2017-2019 : un virage à droite ? » ([www.sciencespo.fr/opalc/content/cycle-electoral-2017-2019-un-virage-droite](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/cycle-electoral-2017-2019-un-virage-droite)).

**Tableau 1**  
**Alternances et continuités (élections présidentielles) en 2017-2019**

Alternance	Orientation politique*	Continuité	Orientation politique*
Chili (2017)	G → D	Equateur (2017)	G → G
Colombie (2018)	D → ED	Honduras** (2017)	D → D
Mexique (2018)	C → G	Costa Rica (2018)	G → G
Brésil (2018)	D → ED	Paraguay (2018)	D → D
Salvador (2019)	G → C	Venezuela** (2018)	G → G
Panama (2019)	D → G	Cuba*** (2018)	G → G
Argentine (2019)	D → G	Guatemala (2019)	D → D
Uruguay (2019)	G → D	Bolivie** (2019)	G → G

\* La pertinence des catégories utilisées (extrême droite [ED], droite [D], gauche [G] et centre [C]) est bien sûr sujette à débat.  
\*\* Elections entachées de fraude (selon l'Organisation des Etats américains). En Bolivie, l'OEA a détecté des « actions délibérées visant à manipuler le résultat de l'élection ». Les élections ont été annulées.  
\*\*\* Election non compétitive.

En 2019, six élections ont eu lieu (Tableau 2). En Amérique centrale, le Salvador a évolué vers le centre et le Panama vers la gauche. En Amérique du Sud, l'Argentine a vu le retour des péronistes au pouvoir, tandis qu'en Bolivie, Evo Morales est parvenu à l'emporter pour la quatrième fois consécutive dès le premier tour, mais dans des conditions suspectes qui ont occasionné de fortes mobilisations. Trois semaines de crise l'ont contraint à la démission et de nouvelles élections sont à venir. En Uruguay, les électeurs ont mis un terme à un long cycle de victoires du Front large.

D'autres élections se sont déroulées, notamment deux référendums. Les Cubains ont adopté une nouvelle Constitution à 86,8 %. Les Uruguayens, de leur côté, ont repoussé un projet de durcissement des politiques de sécurité.

L'Argentine a aussi tenu trente-trois élections provinciales étalées entre février et novembre<sup>2</sup>. Dans la province de Buenos Aires, Alex Kicillof, jeune péroniste ancien ministre, a sévèrement battu la gouverneure sortante, María Eugenia Vidal, jusque-là étoile montante du macrisme.

Enfin, l'Equateur et la Colombie ont renouvelé leurs autorités locales. En Colombie, des mandats de maires et gouverneurs étaient à pourvoir dans mille cent mairies et trente-deux départements, dans un contexte de difficile mise en œuvre de l'accord de paix. La droite uribiste au pouvoir a essuyé une défaite cinglante, dont il convient toutefois de ne pas exagérer la portée tant les élections régionales possèdent traditionnellement une logique propre qui ne permet pas d'établir des prévisions concernant l'élection présidentielle qui suit (prévue en 2022). La victoire de Claudia López (Alliance verte) à la mairie de Bogota est néanmoins un événement historique. Son engagement contre la corruption et en faveur du respect des minorités sexuelles en ont fait une icône. Son parti enregistre d'autres victoires importantes. L'élection de Daniel Quintero (indépendant) à Medellin est aussi une humiliation pour l'ancien président Uribe. Autre enseignement attendu, la Force alternative révolutionnaire du commun (FARC) a été inexistante, avec un seul maire élu, à Turbaco, mais sous la bannière du parti de l'ancien candidat à la présidence Gustavo Petro (Colombie humaine).

<sup>2</sup> Voir [www.argentina.gob.ar/analisis-politico-electoral/elecciones-provinciales-2019](http://www.argentina.gob.ar/analisis-politico-electoral/elecciones-provinciales-2019)

**Tableau 2**  
**Elections en 2019**

Date	Pays	Type d'élection	Vainqueur et parti**	Tendance
3/2	Salvador	Présidentielle	Nayib Bukele GANA	Centre
17/2 10/11	Argentine	Provinciales (33)	Péronisme	Centre gauche
24/2	Cuba	Référendum	PCC	Gauche
24/3	Equateur	Locales	PSC Liste 5	Centre droite Gauche
5/5	Panama*	Présidentielle	Laurentino Cortizo PRD	Centre gauche
16/6 11/8	Guatemala*	Générales	Alejandro Giammattei Vamos	Droite
11/8	Argentine	PASO	Front de tous	Centre gauche
20/10	Bolivie*	Générales	Evo Morales*** MAS	Gauche
27/10	Colombie	Municipales Régionales	Claudia Lopez (Bogota) Alliance verte	Gauche/vert
27/10	Argentine	Générales	Alberto Fernández Front de tous	Centre gauche
27/10 24/11	Uruguay	Générales	Luis Lacalle Pou Parti national	Droite

\* Pays où l'Opalc a déployé des analystes dans le cadre de son projet de recherche sur le virage conservateur de l'Amérique latine.  
\*\* Partis : Grande alliance pour l'unité nationale (GANA, Salvador) ; Parti communiste cubain (PCC, Cuba), Parti social-chrétien (PSC, Equateur) ; Liste 5, Force d'engagement social (Equateur), Parti révolutionnaire démocratique (PRD, Panama), Mouvement vers le socialisme (MAS, Bolivie).  
\*\*\* Nouvelles élections à venir.

### Variabilité de la capacité des présidents élus en 2019 à gouverner

Au Salvador, Nayib Bukele se trouve en situation de cohabitation. Tel était aussi le cas de Alberto Fernández en Argentine au soir des élections. Les péronistes (Front de tous) ont emporté soixante-quatre des cent trente sièges à pourvoir, ce qui est insuffisant pour obtenir la majorité à l'Assemblée<sup>3</sup>. Le parti du président sortant battu a conservé cent dix-neuf députés contre cent dix-sept pour les péronistes. Ces derniers sont tout de même parvenus à attirer trois députés supplémentaires dans leur groupe parlementaire à l'Assemblée et à construire un bloc majoritaire au sein du Sénat. Au final, Fernández devrait avoir les coudées franches pour mettre en œuvre son programme, comme Laurentino Cortizo au Panama. C'est aussi le cas de Luis Lacalle Pou en Uruguay, qui dispose d'une majorité parlementaire grâce à une coalition de cinq partis.

Les élections sont intervenues dans un contexte économique hétérogène. La croissance s'est maintenue en 2019 en Amérique centrale (notamment au Panama) et en Bolivie, alors que l'Argentine n'a que très lentement commencé à émerger de la crise de 2018.

<sup>3</sup> En Argentine, la chambre des députés est renouvelée par moitié tous les deux ans.

**Tableau 3**  
**Alternances : contenu et degré**

Date	Pays	Vainqueur et parti	Contenu	Degré d'alternance*
3/2	Salvador	Nayib Bukele (GANA)	Conservateur	2
5/5	Panama	Laurentino Cortizo (PRD)	Progressiste	3
16/6 11/8	Guatemala	Alejandro Giammattei (Vamos)	Conservateur	1
20/10	Bolivie	Evo Morales (MAS)	Conservateur	0**
27/10	Argentine	Alberto Fernández (Front de tous)	Progressiste	2
27/10 24/11	Uruguay	Luis Lacalle Pou (Parti national)	Conservateur	3

\* Degré d'alternance : 0 = le président sortant (ou son parti) conserve la présidence et la majorité au Parlement ; 1 = le président sortant (ou son parti) conserve la présidence mais pas la majorité au Parlement ; 2 = l'opposition gagne la présidence mais pas la majorité au Parlement ; 3 = l'opposition gagne la présidence et la majorité au Parlement. Il s'agit de la situation au soir des élections, sans tenir compte des élus qui changent de groupe parlementaire dans les semaines qui suivent.

\*\* A l'issue du scrutin du 20 octobre. L'alternance en Bolivie est postélectorale, avec la démission du président suivie de nouvelles élections.

Sa croissance est passée de -2,5 % en 2018 à -1,8 % en 2019. L'inflation galopante et la pauvreté croissante ont lourdement handicapé la campagne de Mauricio Macri pour sa réélection. L'Uruguay, de son côté, a subi les contrecoups des crises argentine et brésilienne. Sa croissance a ralenti de 1,6 % en 2018 à moins de 1 % en 2019.

Le climat social s'est dégradé en Argentine, après l'annonce de mesures d'austérité négociées avec le Fond monétaire international. Les manifestations ont convaincu le président Macri de décréter un « état d'urgence alimentaire » en septembre. Ailleurs, le niveau de mobilisation est resté élevé, notamment face aux projets miniers<sup>4</sup>. La jeunesse est souvent descendue dans la rue, pour la défense de l'environnement ou les questions de genre (Argentine). Sauf en Bolivie, les très fortes mobilisations sociales de l'automne 2019 sont intervenues hors période électorale (Equateur, Chili, Colombie).

Les présidents sortants ont terminé leur mandat avec des cotes de popularité très basses (Tableau 4). Deux d'entre eux étaient candidats à leur réélection. Evo Morales partait en meilleure position que Mauricio Macri, car il pouvait s'appuyer sur un bilan économique flatteur. Toutefois, n'ayant pas su résister à la tentation de la fraude électorale, il a provoqué une forte mobilisation qui l'a contraint à démissionner et à s'exiler au Mexique.

**Tableau 4**  
**Indice de popularité des présidents sortants**  
**et prévisions de croissance en 2019**

Pays	Président sortant	PIB
Salvador	Sánchez Cerén : 21 %	2,5 %
Guatemala	Jimmy Morales : 22 %	3,4 %
Panama	Juan Carlos Varela : 25 %	4,3 %
Bolivie	Evo Morales : 35 %	3,9 %
Argentine	Mauricio Macri : 33 %	-3,1 %
Uruguay	Tabaré Vázquez : 28 %	0,4 %

Sources : CID Gallup, juin (Salvador, Guatemala, Panama) ; Mitofsky, septembre (Bolivie, Argentine et Uruguay), FMI.

<sup>4</sup> Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, [www.conflictosmineros.net](http://www.conflictosmineros.net)

Dans un climat de nouvelle dégradation des soutiens à la démocratie<sup>5</sup>, la défiance vis-à-vis de la politique s'est traduite en 2019 par un tassement de la participation plus accentué qu'en 2018 (Tableau 5). Même à Cuba, où la participation est « encouragée » par le régime, on relève une baisse significative par rapport au référendum portant sur la Constitution de 1978.

**Tableau 5**  
**Participation aux élections en 2019**

Statut du vote	Pays	Taux de participation	Type d'élection	Différence avec l'élection précédente
Obligatoire avec sanctions	Argentine	80,87 %	Présidentielle	-0,2
	Uruguay	85,69 %	Présidentielle*	-4,82
	Bolivie	88,31 %	Présidentielle	+0,4
Obligatoire sans sanctions ou non obligatoire	Salvador	51,88 %	Présidentielle	-3,08
	Cuba**	84,4 %	Référendum	-14,6 (1978)
	Guatemala	61,84 %	Présidentielle*	-9,49
	Panama	73,01 %	Présidentielle	-3,75
* 1 <sup>er</sup> tour de la présidentielle				
** Le vote à Cuba est socialement contraint.				

<sup>5</sup> Comme l'indique le rapport 2019 du Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036en.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/ITB036en.pdf)

## L'élection au Guatemala : incertitude, confusion et violence

par Erica Guevara

La victoire en apparence claire du candidat Alejandro Giammattei avec 57,95 % des voix au second tour de la présidentielle guatémaltèque du 11 août 2019 a mis fin à une campagne électorale dont l'issue a pourtant été incertaine pendant de longs mois. Entachée d'irrégularités, marquée par l'éccœurement et la lassitude de la population face aux scandales de corruption, elle a été pour le moins confuse. Elle témoigne de l'incapacité des institutions politiques à transformer l'essai après l'important processus de mobilisation nationale qui avait mené à la démission puis à l'incarcération du président Otto Pérez Molina pour des affaires de corruption en 2015.

Pour comprendre le déroulement de ce processus électoral au Guatemala, il faut avant tout tenir compte de la confusion qui a régné pendant la campagne du premier tour. Soulignons d'abord l'ampleur de ces élections générales du 16 juin 2019 : les Guatémaltèques étaient invités à placer cinq bulletins différents dans les urnes pour élire simultanément leurs députés (à l'échelle des districts et sur liste nationale), leurs maires, leurs représentants au Parlement centraméricain (Parlacen) et leur président. Ces élections ont par ailleurs été marquées par un nombre record de partis et de comités civiques (plus de vingt-sept à l'échelle municipale), souvent créés pour l'occasion.

Pendant de longs mois, l'incertitude a plané quant au nombre exact de candidats à l'élection présidentielle : sur les vingt-quatre initialement inscrits sur la liste en mars, seuls dix-neuf figuraient finalement sur les procès-verbaux définitifs des résultats. Cinq candidatures ont été révoquées pendant la campagne électorale, dont celles des deux candidates longtemps en tête des sondages, Thelma Aldana (Parti Semilla) et Zury Ríos (Parti Valor). En dépit de ses efforts pour faire reconnaître sa candidature malgré l'interdiction constitutionnelle<sup>1</sup>, cette dernière, fille de l'ancien dictateur Efraín Ríos Montt, a été déboutée par le Tribunal suprême électoral (TSE) un mois à peine avant l'élection. Quant à l'ancienne procureure Thelma Aldana, qui a joué un rôle majeur dans le processus de mise en accusation et d'incarcération de Otto Pérez Molina, et qui travaillait de près avec la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), sa candidature a été révoquée le 16 mai 2019 car elle n'était pas en mesure de produire un document administratif (le *finiquito*) attestant de l'absence de procédures en cours et/ou de dettes envers l'Etat. Les trois autres candidatures annulées concernent des partis mineurs : Mario Estrada (Union du changement national, UCN), à la suite de son arrestation aux Etats-Unis pour liens avec le narcotrafic ; Mauricio Radford (Fuerza), en raison d'un procès pénal en cours ; et Edwin Escobar (Prosperité citoyenne), pour non-respect des conditions d'éligibilité à l'instar de Thelma Aldana. En résumé, quelques semaines avant l'élection, une grande partie de l'électorat s'est retrouvée « orpheline », et s'est vue obligée de se tourner vers un nouveau candidat.

---

<sup>1</sup> L'article 186 de la Constitution guatémaltèque interdit de se présenter aux élections lorsqu'on est apparenté à un chef d'Etat arrivé au pouvoir à la suite d'un coup d'Etat.

Ces événements ont profité aux autres nombreux candidats, qui ont pu concurrencer Sandra Torres (Unité nationale de l'espoir, UNE), en tête des sondages pendant toute la campagne. L'ex-femme de l'ancien président Alvaro Colom (2008-2012) avait déjà tenté de remporter l'élection en 2015. Controversée, sa longue trajectoire politique clive l'électorat guatémaltèque, notamment dans les villes où les programmes d'aide alimentaire destinés aux zones rurales (Programme Bolsas Solidarias) – mis en place durant le mandat de son ex-mari et dont le retour était au cœur des promesses de campagne de la candidate – sont perçus comme des formes de clientélisme et de démagogie.

Le premier tour a aussi été particulièrement fastidieux pour le TSE, chargé de la mise en application de la nouvelle Loi électorale et des partis politiques (LEPP, votée en 2016) dont la légitimité a été mise en doute à maintes reprises. Cette loi introduisait entre autres de nouvelles normes de financement des partis politiques et de régulation de la propagande dans les médias (dont la réduction du temps de campagne) et la prise en compte des votes nuls dans le résultat final<sup>2</sup>. Polémique, cette loi a aussi engendré de nombreuses difficultés car les décrets d'application ont été promulgués tardivement. Enfin, la campagne a également été marquée par un degré élevé de violence : assassinat de cinq candidats et de plusieurs personnalités politiques, attaques et menaces envers des maires en exercice, des candidats et des journalistes, menace de boycott de l'élection de la part de groupes d'anciens militaires. Quelques jours avant l'élection, le chef du département chargé du contrôle des délits électoraux, Oscar Schaad, a annoncé sa démission et son départ à l'étranger après avoir reçu des menaces. Différents incidents organisationnels graves se sont aussi produits dans les bureaux de votes – bulletins de vote perdus, urnes brûlées, routes bloquées, confrontations entre partisans des différents bords dans certains bureaux de vote – conduisant à l'annulation des élections dans deux municipalités (Zacapa et San Marcos)<sup>3</sup>. En raison des nombreuses accusations de fraude et dénonciations d'incohérences entre les chiffres inscrits dans les procès-verbaux des bureaux de vote et les résultats effectivement publiés, le TSE a dû recompter l'intégralité des bulletins.

Sandra Torres est arrivée en tête avec 25,53 % des voix, suivie de loin par l'« éternel candidat » de droite et ancien directeur du système pénitentiaire Alejandro Giammattei (Vamos) avec 13,96 %. Les troisième et quatrième places de ce premier tour sont plus inattendues : l'ancien diplomate Edmond Mulet, du Parti humaniste du Guatemala (11,22 %, droite) et Thelma Cabrera, candidate du Mouvement pour la libération des peuples (MLP) (10,37 %), qui défend les droits des indigènes. Aucun des quinze autres partis n'est parvenu à dépasser la barre des 10 % de voix. La défaite a été cuisante pour le parti au gouvernement de Jimmy Morales, le Front de convergence nationale (FCN-Nación) n'obtenant que 4,1 % des voix. Roberto Arzú, fils de l'ancien président et ancien maire de la capitale Alvaro Arzú, candidat de l'alliance Parti de l'avance nationale-Podemos, a lui aussi subi un cinglant échec avec 6 % des votes, alors qu'il était souvent placé deuxième ou troisième dans les sondages.

La cartographie des résultats du premier tour montre surtout un très fort clivage entre zones rurales et zones urbaines, dans un pays où 51,2 % de la population habite en zone rurale,

---

<sup>2</sup> Selon l'article 237 de la nouvelle LEPP, si le nombre de votes nuls dépasse 50 % du nombre total de votes exprimés, le scrutin est annulé et de nouvelles élections doivent être organisées.

<sup>3</sup> Voir le rapport de la Mission d'observation électorale de l'Organisation des Etats américains pour le détail des incidents intervenus pendant le premier tour de l'élection.



plus de 62,4 % vit en situation de pauvreté et 49 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition<sup>4</sup>. Sandra Torres a remporté la plupart des municipalités du territoire, notamment dans les zones les plus rurales et les plus pauvres, mais aussi dans les nouvelles zones urbaines des villes petites et moyennes, tandis qu’Alejandro Giammattei et Edmond Mulet ont surtout enlevé les zones les plus urbanisées du pays, dont un certain nombre de municipalités les plus riches de la capitale et des villes intermédiaires. Pour sa part, Thelma Cabrera a conquis les nouvelles zones urbaines de l’Altiplano.

Le résultat des élections législatives donne pourtant une large majorité à l’UNE, qui dispose de cinquante-deux députés (sur cent soixante), contre seulement dix-sept pour le parti Vamos, et douze pour l’UCN. Sur les seize autres partis qui comptent des élus, seul le parti de Zury Ríos, Valor, est parvenu à obtenir au moins neuf députés. Enfin, les partis de défense des intérêts des populations indigènes ne gagnent que peu de députés (un pour le MLP et quatre pour Winaq). A l’échelle locale, c’est aussi le parti de Sandra Torres qui remporte le plus de municipalités (cent huit sur trois cent quarante), suivie de l’UCN (trente-six), des Comités civiques (trente et un), du parti Vamos (vingt-neuf), du parti Todos (dix-neuf) et du FCN-Nación (dix-neuf). Ces résultats doivent être analysés à l’aune des enjeux locaux, souvent déterminés par l’influence des caciques en présence, comme en témoigne l’exemple du très populaire candidat Neto Bran qui a conquis sans difficulté la mairie de Mixco<sup>5</sup>.

A l’échelle nationale, c’est le vote nul qui remporte l’élection du Parlacen avec plus de 20 % des voix, un taux historique par rapport aux élections précédentes. Nombre de ces votes nuls sont exprimés par des mots et insultes inscrits sur les bulletins, témoignant ainsi du rejet des représentants de l’institution centraméricaine par les citoyens. Mais contrairement aux craintes, la nouvelle reconnaissance des votes nuls dans la comptabilisation des votes valides n’a pas entraîné une recrudescence de cette forme d’expression à l’échelle nationale : seuls 4,12 % des électeurs ont voté nul à l’élection présidentielle. En revanche, l’abstention est élevée : plus de 37,8 % de la population ne s’est pas rendue aux urnes au premier tour, soit le taux le plus fort depuis les élections de 2007. Au second tour, elle a atteint 57,3 %.

Les résultats du second tour confirment le clivage entre zones urbaines et rurales. Le grand gagnant du report de voix est Alejandro Giammattei, qui a quadruplé son score. Le vote des capitales départementales a été déterminant : Giammattei a réussi à en remporter vingt et une sur vingt-deux (qui concentrent plus de 77 % du total des électeurs ayant voté pour lui), dont seize avec plus de 60 % des votes valides. Pour sa part, Sandra Torres gagne huit départements, toujours parmi les plus ruraux du pays, dont les territoires d’exploitation minière de la « bande transversale du Nord » (Alta Verapaz, Huehuetenango, Izabal et Quiché). Mais elle n’arrive à conquérir qu’une seule capitale départementale, celle de Jalapa, qu’elle ne remporte qu’avec 52 % des votes. Le résultat final témoigne surtout d’un rejet important de sa candidature par l’électorat urbain, dans un pays qui s’urbanise de plus en plus mais qui reste profondément inégalitaire. Fragmentation partisane, crise migratoire et gestion du départ de la CICIG dans un contexte toujours aussi corrompu, sont quelques-uns des défis que devra affronter le nouveau président.

---

<sup>4</sup> Voir les chiffres du PNUD, [www.gt.undp.org](http://www.gt.undp.org)

<sup>5</sup> Voir par exemple Soy 502, « El efecto Bran no funcionó para el Partido Todos », 17 juin 2019 ([www.soy502.com](http://www.soy502.com)).

## **L'élection de Nayib Bukele au Salvador : le produit transgressif d'une élection normale**

*par Kevin Parthenay*

Jeter un regard rétrospectif sur la récente élection présidentielle salvadorienne est particulièrement déroutant tant est fort le contraste entre la « normalité » de son déroulement et la situation politique atypique qu'elle a engendrée. A la lumière de ce paradoxe, nous revenons sur le processus électoral salvadorien qui s'est déroulé entre le 2 octobre 2018 et le 3 février 2019.

### **Le contexte politique préélectoral**

L'élection présidentielle s'est engagée dans un contexte de fortes tensions politiques. La fin du mandat de Salvador Sanchez Céren – l'une des dernières figures vivantes du Front Farabundo Marti de libération nationale (FMLN) dans sa version héritée de la guerre civile des années 1980 – a été marquée par de très nombreuses polémiques qui ont profondément déstabilisé le gouvernement et ont condamné le président à exercer le pouvoir dans un silence assourdissant. Le soutien inconditionnel apporté aux présidents vénézuélien Nicolás Maduro et nicaraguayen Daniel Ortega, deux régimes en proie à une dérive autoritaire, a très largement contribué à fragiliser un gouvernement dont le bilan était déjà en demi-teinte et qui, dès les premiers mois d'exercice du pouvoir, avait été durablement affaibli par des scandales de corruption à répétition. Très critiqué, même au sein de son propre camp, Salvador Sanchez Céren a été qualifié de « président absent » ou de « président le moins populaire depuis trente ans ». Les enquêtes d'opinion ont révélé l'image ternie d'un président âgé (75 ans en 2019), achevant un mandat écorné par des faux-pas diplomatiques (les soutiens susmentionnés), des résultats médiocres sur le plan économique (croissance faible doublée d'un chômage en hausse) et une mauvaise communication (incapacité à valoriser ses succès en matière de baisse de la violence par exemple). Dans ce scénario politique, Salvador Sanchez Cerén a décidé de ne pas se représenter et a précipité dans la campagne un FMLN extrêmement affaibli, ouvrant ainsi un boulevard pour l'opposition.

### **La structuration de la compétition politique**

En dépit de ce contexte qui lui était donc favorable, l'Alliance républicaine nationaliste (Arena) – le principal parti traditionnel d'opposition, de droite libérale-conservatrice – a de nouveau dû affronter ses démons en peinant à créer une dynamique d'unité autour d'un candidat. Cette difficulté à structurer son action autour d'un leader est devenue une caractéristique centrale du parti depuis sa défaite historique aux élections de 2009 (qui avaient consacré l'arrivée au pouvoir du FMLN). Arena n'est pas parvenue en 2019 à se relever d'une défaite qui avait mis un terme à trente années à la tête du pouvoir. La mue n'est toujours pas accomplie, et ce en dépit de la désignation d'un jeune cadre comme candidat à la présidence

à l'issue d'une primaire féroce, Carlos Calleja, entrepreneur et vice-président du groupe de grande distribution Calleja.

Du côté du FMLN, Hugo Martínez est arrivé largement en tête de la primaire du parti et a dû s'engager dans la campagne en se prêtant à un véritable numéro d'équilibriste. Il s'agissait pour lui de s'inscrire dans une continuité partisane tout en se détachant le plus possible du bilan de dix années de gouvernement rythmées par les scandales de corruption. Malgré l'accumulation d'un capital politique conséquent, dû à sa longévité inédite au poste de ministre des Relations extérieures (2009-2013 et 2014-2018), la bataille a semblé perdue d'avance tout au long de la campagne tant le parti se trouvait affaibli (désertion des militants, difficultés économiques et judiciaires).

En marge de ce spectacle bipartisan traditionnel, une troisième voie balbutiante a tenté une nouvelle fois de s'articuler autour de divers « petits » candidats dont la seule chance de succès tenait à leur ardeur à constituer des alliances. Dans ce paysage politique chaotique, la Grande alliance pour l'unité nationale (GANAN), parti originellement créé en 2010 par Antonio Saca alors dissident d'Arena (dont il avait été président de 2004 à 2008), a longtemps incarné cette troisième voie. Lors de la précédente élection présidentielle de 2014, le parti avait même obtenu avec Saca 11,4 % des voix<sup>1</sup>. Mais dans cette quête d'une troisième voie, une autre personnalité a émergé : Nayib Bukele. Ancien maire de Nuevo Cuscatlán<sup>2</sup> (2012-2015), puis de la capitale San Salvador (2015-2018) sur les listes du FMLN, il a rapidement fait dissidence en dénonçant la mauvaise gestion du parti – dont il a été exclu le 10 octobre 2017. Capitalisant sur sa jeunesse, sa maîtrise des ficelles de la communication et sa position d'outsider dans le paysage politique salvadorien, il a rapidement ambitionné de créer son propre mouvement en vue de la présidentielle. Le 25 octobre 2017, il a annoncé sur Facebook la création du mouvement Nouvelles idées qui allait être enregistré comme parti politique à part entière.

Mentionnons enfin la candidature de Josué Alvarado, du parti centriste Vamos, créé en 2017, qui a complété l'offre électorale sans jamais peser dans les débats, crédité de moins de 1 % des intentions de vote tout au long de la campagne.

## **Des partis et des hommes**

Durant la campagne s'est ouverte une séquence à multiple rebondissements caractéristique d'un système politique défié par un outsider à la popularité grandissante. Avant d'être autorisé à concourir à l'élection présidentielle, Nayib Bukele a dû passer par trois partis politiques. Dans un premier temps, le Tribunal suprême électoral (TSE) n'a pas autorisé l'inscription du parti Nouvelles idées (qui ne sera finalement légalisé que le 24 août 2018). Bukele s'est ensuite présenté au nom du parti Changement démocratique, avant que ce dernier soit également suspendu par le TSE. En définitive, le 26 juillet 2018, à six mois de l'élection, il a annoncé sa participation à la primaire du parti GANA en vue de la présidentielle (contre Will Salgado qui

---

<sup>1</sup> Précisons en revanche qu'en 2014, le parti se présentait aux élections sous la bannière « Unidad », formant une coalition avec le Parti de concertation nationale (PCN) et le Parti démocrate-chrétien (PDC).

<sup>2</sup> Ville située dans la banlieue de la capitale, San Salvador.

a fini par jeter l'éponge du fait de la popularité écrasante de Bukele). Dans les mois qui ont suivi, la campagne de Bukele a été menée en dehors des structures de GANA et organisée par une équipe restreinte (issue de Nouvelles idées). La majorité des propositions étaient inspirées de son expérience municipale et couvraient un large spectre, allant de l'attraction touristique au tournant numérique du gouvernement en passant par la relance de la croissance et de l'emploi.

De manière générale, si la campagne a permis l'expression d'un certain pluralisme, dans le respect des règles relatives au financement des partis politiques (selon l'Organisation des Etats américains et l'Union européenne) et sans violence (petite victoire pour un pays en proie à une violence endémique), elle n'a généré que très peu de contenu programmatique, réduisant le débat à de simples interpellations médiatiques croisées. Ce scénario électoral est donc on ne peut plus classique, avec un schéma d'affrontement entre partis traditionnels, des ambitions concurrentes de partis cherchant à incarner une troisième voie, et une individualisation qui tend à transformer les partis politiques en machines à gagner, sans véritable profondeur programmatique, au service de leaders éphémères. De ce point de vue, le Salvador a vécu une « élection normale ».

### **Un président transgressif**

Quant aux résultats électoraux, ils sont historiques sur la forme dans la mesure où pour la première fois de l'histoire contemporaine de la démocratie salvadorienne, un parti de troisième voie a remporté l'élection présidentielle, et qui plus est dès le premier tour (53,03 % contre 31,78 % pour Carlos Calleja, 14,42 % pour Hugo Martínez et 0,76 % pour Josué Alvarado). Dans le fond, ces résultats traduisent la victoire d'un « faux outsider » qui s'est en revanche rapidement présenté comme un « élu transgressif » au regard des codes traditionnels d'exercice du pouvoir dans le pays, voire même à l'échelle continentale.

En gouvernant via Twitter, Nayib Bukele a rapidement endossé le costume d'un « leader millennial » (mobilisant les codes et le style d'une nouvelle génération<sup>3</sup>). Dès les premiers jours d'exercice du pouvoir, il a dynamité les réseaux traditionnels de l'oligarchie politico-économique appartenant autant à la droite (Arena) qu'à la gauche (FMLN) en renvoyant de nombreux fonctionnaires et en demandant à ce que leurs salaires soient reversés dans les programmes gouvernementaux destinés au développement social (pauvreté, santé, infrastructures, etc.). Si depuis son accession au pouvoir, Bukele a développé une nouvelle façon de faire de la politique, il n'en demeure pas moins qu'il ne dispose que de rares soutiens au sein de l'Assemblée nationale (officiellement dix députés GANA sur quatre-vingt-quatre), ce qui le contraint à forger de multiples coalitions *ad hoc*. Sur ce point, son mandat s'avère d'autant plus vulnérable que les prochaines élections législatives, qui pourraient lui permettre de constituer une majorité à l'Assemblée, n'auront lieu qu'en février 2021.

---

<sup>3</sup> Sur le plan vestimentaire, Bukele s'est démarqué de l'élite politique traditionnelle en s'affichant dans le palais présidentiel en jean-baskets-casquette, et en refusant ostensiblement le port de la cravate. L'usage récent du selfie à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, ou les références régulières aux séries américaines (notamment *Game of Thrones*) ont contribué à renforcer ce marqueur générationnel.

## **Panama 2019 : beaucoup de mouvement et peu de changements ?**

*par Sophie Wintgens et Claire Nevache*

Le 5 mai 2019 ont eu lieu au Panama les sixièmes élections générales depuis la transition vers la démocratie en 1990. Elles ont consacré la victoire du Parti révolutionnaire démocratique (PRD), qui composait l'alliance « Forces unifiées » aux côtés du Mouvement libéral républicain nationaliste (Molirena). Cette alliance a remporté l'élections présidentielle, la majorité à l'Assemblée nationale ainsi que le plus grand nombre de sièges de maire, de représentant et de conseiller municipal. Ces résultats sont le produit de la situation socio-économique et politique d'un pays récemment secoué par de nombreux scandales, qui ont aussi profité aux candidats « indépendants ».

### **Le contexte socio-économique et politique**

Le système économique panaméen repose sur un mythe forgé après la signature des traités Torrijos-Carter (1977) et renforcé depuis la rétrocession du canal interocéanique par les Etats-Unis (1999) : faire du Panama le « centre des Amériques »<sup>1</sup>. Selon cette destinée construite par les élites, le pays doit s'appuyer sur son principal avantage comparatif qu'est sa situation géographique pour s'ériger en « hub » mondial du commerce et de la fourniture de services (maritimes, financiers, aériens, etc.). Considérant que le développement du Panama repose sur sa compétitivité économique et le maintien d'un taux de croissance élevé, cette vision dominante valorise prioritairement les acteurs et secteurs qui contribuent le plus au produit intérieur brut (PIB). C'est le cas du secteur maritime qui représente aujourd'hui 25 % du PIB. La ville de Panama, la zone franche de Colón et le canal interocéanique récemment élargi sont les principaux bénéficiaires de la croissance rapide qu'a ainsi connue l'économie panaméenne ces dernières années.

Ce modèle, qui a fait la preuve de son efficacité macroéconomique, est cependant socialement clivant et politiquement excluant<sup>2</sup>. L'économie panaméenne occupe aujourd'hui le troisième rang des économies les plus inégalitaires en Amérique latine et le sixième rang au niveau mondial<sup>3</sup>. Les bénéfices réalisés par les activités de services ne profitent pas à l'ensemble de la population panaméenne. Les richesses se concentrent dans les mains d'une petite élite et cette distribution inéquitable des ressources favorise l'accroissement des disparités socio-économiques. Par exemple, en dépit des mesures mises en œuvre pour réduire la pauvreté, celle-ci touche encore 22 % de la population (dont 10 % est en situation de pauvreté extrême).

---

<sup>1</sup> M. L. Conniff, G. E. Bigler, *Modern Panama : From Occupation to Crossroads of the Americas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

<sup>2</sup> H. Brown Araúz, *El vencedor no aparece en la papeleta*, Panama, Descarriada, 2018.

<sup>3</sup> Chiffres de la Banque mondiale cités par H. Brown Araúz, « Elecciones Panamá 2019 : un nuevo desvío », in M. Alcántara (dir.), *América Latina vota : elecciones 2017-2019*, Madrid, Tecnos, 2020.

En dépit de ses faiblesses, ce modèle économique est entretenu depuis une trentaine d'années par les jeux politiques. Il doit sa longévité à un système clientéliste qui favorise non seulement la reproduction des élites mais aussi l'homogénéité des propositions politiques. L'absence de polarisation et de contraste idéologique est manifeste : lors de l'élection de 2019, les candidats ont préféré proposer des solutions administratives à chaque problème sociétal plutôt que de discuter du modèle économique du pays<sup>4</sup>. Cette faible différenciation idéologique garantit la longévité du système.

Une des particularités du système politique panaméen est l'engagement obligatoire de réformes électorales après chaque élection, qui ont préservé le pays des crises électorales que d'autres pays de la région ont pu connaître. Les dernières réformes, approuvées en 2017, ont entraîné d'importants changements, notamment une transparence accrue du financement des campagnes, une réduction de leur coût et une plus grande équité entre les candidats<sup>5</sup>.

Cependant, les nombreux scandales mondiaux et nationaux qui ont éclaboussé le Panama sous le gouvernement Varela (2014-2019), tels que les « Panama Papers », les ramifications locales de l'affaire Odebrecht<sup>6</sup>, l'inclusion de l'un des plus importants groupes commerciaux panaméens dans la Liste Clinton<sup>7</sup> et d'autres scandales de corruption à l'Assemblée nationale, ont ébranlé la confiance déjà réduite de la population panaméenne dans le système politique et les partis traditionnels. En plaçant la corruption au centre de l'attention médiatique, ces scandales ont pesé sur la campagne électorale, notamment en incitant les électeurs à accorder plus de considération et de crédit aux candidatures libres que lors des précédentes élections.

## Les élections générales du 5 mai 2019

Dans ce contexte, une bonne partie de la campagne électorale a été centrée sur la campagne #NoALaReelección menée sur les réseaux sociaux et généreusement relayée par les médias traditionnels. Elle s'est ainsi résumée à un clivage présumé entre partis politiques et candidats « hors parti », ces derniers bénéficiant directement de la vague de mécontentement à l'égard des partis politiques traditionnels. En effet, la confiance dans les partis politiques n'a cessé de chuter : en 2017, 74,5 % des Panaméens déclaraient ne pas leur faire confiance (contre 58,5 % en 2014 et 54 % en 2012)<sup>8</sup>.

Lors des élections, se sont opposés les trois candidats des trois principaux partis (les deux partis qui se sont relayés au pouvoir depuis la transition démocratique en 1990 et un troisième

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> C. Nevache, « El sistema electoral y los partidos políticos en Panamá de cara a 2019 », *Working Paper*, Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

<sup>6</sup> Deux fils et trois ex-ministres de l'ancien président R. Martinelli ont été inculpés dans cette affaire de corruption entre l'entreprise de BTP brésilienne Odebrecht et diverses personnalités politiques principalement latino-américaines.

<sup>7</sup> Les soixante-huit entreprises appartenant au milliardaire panaméen d'origine libanaise Abdul Waked ont été inscrites en mai 2016 sur cette liste noire américaine des entreprises et personnes liées au blanchiment d'argent du narcotrafic. Le centre commercial le plus chic de la capitale panaméenne ainsi que plusieurs autres enseignes haut de gamme ont ainsi été contraints d'arrêter leurs opérations commerciales.

<sup>8</sup> Voir le Baromètre des Amériques, [www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php](http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php)



plus récent) : Laurentino Cortizo du PRD (allié au Molirena), José Isabel Blandón du Parti panaméiste (au pouvoir avant les élections, allié au Parti populaire) et Rómulo Roux du parti Changement démocratique (allié au parti Alliance). Ces trois partis sont tous situés au centre droit et donc assez homogènes sur le plan idéologique. En effet, le système panaméen présente la particularité de ne pas avoir un parti de gauche fort. Créé en 2013 et dissout quelques mois plus tard à la suite de son échec à l'élection de mai 2014, le Front large pour la démocratie (FAD), lié au syndicalisme du secteur de la construction, a de nouveau désigné un candidat, Saúl Méndez, mais en raison du faible nombre de voix obtenues, le Tribunal électoral a une fois de plus prononcé sa dissolution en tant que parti.

Outre la participation des candidats soutenus par des partis politiques, le système électoral panaméen autorise trois candidatures sous le statut de la « nomination libre » ou de « candidat indépendant »<sup>9</sup>. Après une course intense à la collecte de signatures qui n'a pas été exempte d'irrégularités<sup>10</sup>, ont finalement réussi à figurer sur le bulletin de vote la députée et ex-procureur Ana Matilde Gómez (seule femme candidate à cette élection), le présentateur de télévision Ricardo Lombana, ainsi que l'ancien député et ex-président du Parti panaméiste proche des milieux religieux conservateurs, Marco Ameglio. Malgré l'absence de propositions et de modèles économiques et politiques radicalement nouveaux, le fait de ne pas appartenir aux partis historiques a permis aux deux premiers candidats indépendants d'incarner le mécontentement des citoyens à l'égard de la classe politique et une solution possible à la crise de la représentation. L'un d'eux (Ricardo Lombana) a ainsi pu obtenir un résultat remarquable, même si les partis politiques se montrent toujours fortement enracinés.

Avec un taux de participation de 73,1 % et 33,35 % des voix, le PRD a clairement remporté les élections générales. Outre la présidence, Forces unifiées a également obtenu la majorité à l'Assemblée nationale avec quarante sièges sur soixante et onze (trente-cinq pour le PRD et cinq pour Molirena). Il a également remporté le plus grand nombre de mairies (trente-huit sur soixante-dix-huit), dont Panama City et la plupart des capitales provinciales.

Les récentes réformes électorales (2017) ont contribué à rendre le processus plus transparent et moins coûteux. Il demeure imparfait, notamment si l'on considère le poids de l'argent privé dans la campagne (le vainqueur a disposé de plus du double de fonds privés que l'ensemble des autres participants), mais pour la première fois, les candidats ont été obligés de respecter des plafonds en matière de financement privé et de présenter leurs comptes de campagne détaillés. Avec la nouvelle règle consistant à limiter la campagne électorale aux deux mois précédant les élections et l'émergence des réseaux sociaux comme outil d'action politique, nous avons assisté à une campagne très différente des précédentes, beaucoup moins onéreuse dans un pays où les élections comptaient parmi les plus coûteuses de la région. Ainsi, le coût par habitant des dons privés est passé de 31 dollars en 2014 à 6,8 dollars en 2019<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Le code électoral permet la participation aux élections des candidats par nomination libre (en dehors des partis existants) depuis 2006 pour les élections législatives et depuis 2014 pour l'élection présidentielle.

<sup>10</sup> En particulier, la signature de personnes décédées ou mineures. Voir I. Planells, « Las principales anomalías en las firmas de los independientes : hay difuntos y menores de edad », *La Prensa*, 12 décembre 2018.

<sup>11</sup> H. Brown Araúz, « Elecciones Panamá 2019 : un nuevo desvío », art. cité, 2020.



En revanche, la parité pose toujours question. Le respect des quotas n'étant pas obligatoire (une des dernières règles du genre dans la région), les femmes ne représentaient que 16,5 % des candidats à un siège législatif (loin de l'objectif des 50 % prévu par la loi), et l'Assemblée nationale ne compte pas plus de 19,8 % de femmes. Le cas des maires est encore plus préoccupant, seules 14,8 % des municipalités sont dirigées par des femmes.

## **Bolivie : fin de cycle**

*par Sebastián Urioste*

En 2005, l'élection au premier tour de Evo Morales avec 53,74 % des voix et un écart de plus de vingt-cinq points avec le candidat arrivé en deuxième position a signé la fin d'une ère très particulière dans l'histoire électorale et gouvernementale bolivienne, et le début d'une autre tout aussi singulière.

La « démocratie pactée » (1985-2003) avait inauguré une période durant laquelle la fragmentation du vote et l'absence de majorité absolue à l'élection présidentielle avaient conduit à la formation de coalitions entre partis politiques, soit pour faire campagne, soit pour constituer un gouvernement avec un ancrage au Parlement. Associé aux réformes structurelles des années 1980 et 1990, ce cycle s'est achevé précipitamment lorsque les mobilisations sociales contre le « modèle néolibéral » ont poussé le président Gonzalo Sánchez de Lozada à la démission en octobre 2003.

Evo Morales, candidat du Mouvement vers le socialisme (MAS), a donc été triomphalement élu avec le mandat de nationaliser les hydrocarbures et de convoquer une Assemblée constituante censée décoloniser l'Etat. Après un âpre et long conflit avec des gouverneurs élus prônant une autonomie régionale pour contrebalancer le pouvoir du gouvernement national, le MAS est parvenu à instaurer un rapport de force qui lui a permis d'imposer durant une décennie une hégémonie électorale et gouvernementale totalement différente de la « démocratie pactée ». Sur le plan électoral, en 2009 puis en 2014, Evo Morales a été réélu au premier tour avec plus de 60 % des voix et une moyenne de trente-sept points d'écart avec le candidat arrivé en deuxième position (voir Tableau 1).

**Tableau 1**  
**Elections présidentielles**

<b>Année</b>	<b>Résultats du MAS au premier tour</b>	<b>Résultats du parti politique arrivé en deuxième position</b>	<b>Ecart entre le MAS et le parti politique arrivé en deuxième position</b>
2005	53,74 %	28,59 %	25,15 points
2009	64,2 %	26,5 %	37,7 points
2014	61,36 %	24,23 %	37,13 points
2019	47,08 %	36,51 %	10,57 points

Source : Tribunal suprême électoral

Les résultats de 2014 ont été d'autant plus significatifs que la loi électorale du 30 juin 2010 prévoyait pour la première fois un second tour au suffrage universel direct pour l'élection du président, autrefois désigné par le Congrès lorsque la majorité absolue n'était pas atteinte. Pour être élu dès le premier tour, il faut désormais obtenir la majorité absolue ou franchir le cap des 40 % des suffrages et compter au moins dix points d'avance sur la deuxième candidature ayant récolté le plus de voix. Sur le plan gouvernemental, les victoires lapidaires de 2009 et 2014 ont permis au MAS de disposer des deux tiers des sièges dans les deux chambres du Parlement et de se soustraire à tout compromis avec les partis

d'opposition. En l'absence de contre-pouvoirs au sein de la branche législative, le présidentielisme s'est réaffirmé et le MAS a progressivement déployé son influence sur les autres institutions de l'Etat, en particulier sur le Tribunal constitutionnel plurinational (TCP) et le Tribunal suprême électoral (TSE). Cette hégémonie a été lourde de conséquences.

En effet, deux ans après sa troisième élection triomphale, Evo Morales a organisé un référendum constitutionnel en vue de modifier la Constitution pour qu'il puisse se présenter une quatrième fois. Pour la première fois, il a essuyé une lourde défaite dans les urnes : le 21 février 2016, 51,3 % des électeurs se sont prononcés contre la réforme. Faisant fi de ce résultat, le groupe parlementaire du MAS a saisi le TCP, qui a conclu que la Convention américaine des droits de l'homme étant « plus favorable » aux droits politiques et humains que la Constitution bolivienne, Evo Morales et Alvaro García Linera pouvaient être habilités à se représenter indéfiniment. Pour sa part, le TSE a autorisé les candidatures des président et vice-président sortants, après la tenue d'élections primaires. La partialité et l'intégrité de cette institution sont dès lors devenues un sujet de controverse, l'autorité électorale étant suspectée par anticipation de verser dans la fraude électorale aux élections suivantes, en connivence avec le parti au gouvernement. Un mois avant les élections prévues le 20 octobre, un sondage affirmait que 68 % des individus sondés croyaient que le scrutin serait entaché de fraude<sup>1</sup>.

Le soir des élections, le TSE a annoncé un décompte rapide et préliminaire basé sur 83 % des procès-verbaux issus des bureaux de vote. Censé donner un aperçu des dépouillements avant les résultats officiels, et ainsi garantir la transparence du processus électoral, il laissait envisager un second tour : 45,71 % des voix pour Evo Morales et 37,84 % pour Carlos Mesa, candidat de Communauté citoyenne (CC), soit une différence de 7,87 points. Ce décompte a toutefois été interrompu tôt dans la soirée. Lorsqu'il reprit le lendemain, après examen de 95 % des procès-verbaux, la tendance s'était inversée en faveur de Evo Morales : il était crédité de 46,85 % des voix, avec 10,12 points d'écart avec Carlos Mesa (36,73 %).

A la suite de ce retournement, le candidat de CC, qui avait appelé à voter pour lui au second tour dès la première diffusion du décompte préliminaire, a annoncé qu'il ne reconnaîtrait pas les résultats communiqués par le TSE. Pour sa part, la mission d'observation de l'Organisation des Etats américains (OEA) présente en Bolivie a émis un communiqué de presse pour exprimer sa « profonde préoccupation et sa surprise devant le changement radical et difficilement justifiable de la tendance des résultats préliminaires »<sup>2</sup>.

A partir de ce moment-là, les événements se sont enchaînés. Accusant le gouvernement de fraude électorale, de très nombreux manifestants sont descendus dans les rues des principales villes du pays. Au fur et à mesure que la composante la plus radicale et la plus conservatrice de l'opposition, incarnée par Luis Fernando Camacho, prenait de l'ampleur et que des rapports signalaient des anomalies dans le décompte des votes, les manifestants ont cessé de demander la tenue d'un second tour pour réclamer l'annulation des élections, puis exiger la démission pure et simple du président. Carlos Mesa, qui avait été le catalyseur d'un « vote sanction » contre Evo Morales, a été progressivement marginalisé.

---

<sup>1</sup> F. Chávez V., « Según la encuesta, 68 % cree que habrá fraude electoral », *Página Siete*, 29 septembre 2019.

<sup>2</sup> OEA, « Declaración de la misión de observación electoral de la OEA en Bolivia », 21 octobre 2019 ([www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-085/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-085/19)).

De son côté, le président a publiquement invité les organisations syndicales apparentées au MAS à instaurer un rapport de force avec les manifestants afin de s'assurer une victoire au premier tour et déjouer ce qu'il a qualifié de « processus de coup d'Etat fomenté par la droite avec un appui international », notamment en bloquant les villes. Les affrontements entre civils se sont rapidement multipliés, ponctués d'humiliations et d'attaques à connotation raciste, et ont atteint leur paroxysme avec la mort de trois manifestants anti-MAS<sup>3</sup>. Le 7 novembre, le palais présidentiel a dû être sécurisé par un cordon policier, lui-même entouré d'un cordon de syndicalistes armés de dynamite.

Après la mutinerie de la police nationale le 8 novembre, l'OEA, invitée par le gouvernement à évaluer les résultats du premier tour, a déclaré à l'aube du 10 novembre ne pas pouvoir valider les élections compte tenu des « irrégularités » constatées<sup>4</sup>. Evo Morales a immédiatement proposé que de nouvelles élections soient organisées et le TSE renouvelé, mais il a aussitôt été éconduit par les partis d'opposition. Pis, de fidèles et loyaux alliés du gouvernement, qui s'étaient mobilisés dans les rues pour « défendre la démocratie », ont fini par joindre leurs voix aux appels à la démission – et notamment la Centrale des travailleurs boliviens (Central Obrera Boliviana), la confédération syndicale révolutionnaire historique<sup>5</sup>. En sus de ce retournement, de nombreux membres du gouvernement et de parlementaires du MAS ont renoncé à leurs fonctions (certains de manière volontaire, d'autres sous la contrainte). Parmi les démissionnaires figurait le président de la Chambre basse. C'est à ce moment critique que, lors d'une conférence de presse tenue à 15 heures 20 le même jour, le haut-commandement militaire a publiquement suggéré au président de démissionner<sup>6</sup>. Evo Morales se trouvait alors en position de vulnérabilité (puisque ni la police ni l'armée ne garantissaient plus sa sécurité) et abandonné par ses soutiens jusqu'alors inconditionnels. L'alliance avec les « mouvements sociaux » s'est délitée. Il s'est adressé au pays à 16 heures 50 depuis le Chapare, son fief le plus solide, annonçant qu'il renonçait à la présidence afin que cessent les « persécutions » et la « violence » exercées par les « comités civiques » et les « partis ». A cette occasion, Evo Morales n'a pas mentionné les forces armées<sup>7</sup>. Sa démission ayant été suivie de celles du vice-président de la Bolivie, de la

---

<sup>3</sup> « Enfrentamientos en Santa Cruz dejan 2 muertos y 6 heridos de bala », *Los Tiempos*, 31 octobre 2019 ; « Jornada violenta en Cochabamba deja un muerto y 90 heridos », *Opinión*, 6 novembre 2019.

<sup>4</sup> OEA, « Comunicado del Grupo de auditores proceso electoral en Bolivia », 10 novembre 2019 ([www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-099/19](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-099/19)).

<sup>5</sup> M. Campos Vélez, « La COB se abre a la renuncia del presidente Evo Morales », *El Deber*, 10 novembre 2019.

<sup>6</sup> L'article 245 de la Constitution de l'Etat plurinational de Bolivie de 2009 dispose que « l'organisation des forces armées » est « essentiellement obéissante, ne délibère pas et est soumise aux lois et règlements militaires. En tant qu'organe institutionnel, elle ne mène pas d'action politique ». L'armée bolivienne n'est donc pas censée intervenir dans le champ politique. Cependant, dans un entretien réalisé après les événements (L. Nuñez, « Williams Kaliman, Excomandante de las Fuerzas Armadas : "No ha habido un golpe de Estado en Bolivia" », *El Mundo*, 5 décembre 2019), l'ex-commandant en chef des forces armées dit avoir agi ainsi en raison de « l'escalade du conflit, qui pouvait atteindre un point de non-retour ». Il aurait, par conséquent, suivi l'article 20 de la loi d'organisation des forces armées qui attribue au haut-commandement militaire la responsabilité d'« analyser les situations de conflits internes et externes, afin de suggérer des solutions appropriées à la personne appropriée ». Notons que si l'article 19 de cette loi indique bien que le haut-commandement militaire est composé du commandant en chef, du chef d'état-major et des commandants des trois branches (armée de terre, armée de l'air et force navale), le président et le ministre de la Défense en font aussi partie. Loi organique des forces armées de la nation, Loi 1405 du 30 décembre 1992, <https://bolivia.infoleyes.com/norma/1897/ley-orgánica-de-las-ff-aa-de-la-nación-comandantes-de-la-independencia-de-bolivia-1405>

<sup>7</sup> « Golpe de estado en Bolivia. Mensaje de Evo Morales », *La Jornada*, 11 novembre 2019.

présidente du Sénat et des vice-présidents des deux chambres du Parlement (tous membres du MAS), la succession présidentielle n'était plus assurée et le pays a connu une vacance du pouvoir durant quarante-huit heures.

Le 12 novembre, alors que le MAS refusait de siéger au Parlement et que Evo Morales venait de trouver asile au Mexique, la deuxième vice-présidente du Sénat, Jeanine Añez (parlementaire d'un parti conservateur minoritaire) a assumé la présidence de la Chambre haute puis la présidence par intérim de la Bolivie. Face à cette vacance du pouvoir causée par le MAS, elle a eu recours à une jurisprudence constitutionnelle de 2001 sur l'inutilité d'une loi ou d'une résolution du Congrès concernant la succession du président en cas de vacance occasionnée par le chef de l'État, puis aux articles de la Constitution relatifs à la succession présidentielle. Ces recours ont été reconnus par le Tribunal constitutionnel.

Depuis que Jeanine Añez préside le pays, les affrontements entre les manifestants et les forces de l'ordre ont fait de nombreuses victimes – une trentaine de morts entre le 14 et le 28 novembre. Durant cette période, les forces armées engagées dans des opérations de maintien de l'ordre contre des manifestants réclamant le retour de Evo Morales et répudiant le nouveau gouvernement, ont été exemptées par décret de poursuites pénales « en cas de légitime défense et d'état de nécessité ».

Afin de pacifier le pays, le 25 novembre dernier, le MAS a joint les deux tiers des votes qu'il contrôle encore au Parlement pour approuver, à l'unanimité, une loi annulant les élections du 20 octobre et convoquer de nouvelles élections en 2020. Pour la première fois depuis dix-huit ans, Evo Morales ne participera pas à la campagne présidentielle.

Compte tenu du séisme politique provoqué par son départ forcé, l'analyse des résultats publiés par le TSE pourrait sembler triviale, voire imprudente<sup>8</sup>. Cependant, elle s'avère féconde pour comprendre les plaques tectoniques qui sont entrées et entrent encore en collision. En effet, en octobre, le MAS a enregistré son plus faible score depuis la fin de la « démocratie pactée » : il n'a pas obtenu une majorité absolue dès le premier tour. Par rapport à 2009 et 2014, il a perdu un tiers de ses électeurs. De plus, l'écart abyssal dont pouvait se prévaloir Evo Morales après chaque scrutin s'est significativement atténué. Cette année, le candidat arrivé en deuxième position a dépassé la barre fatidique des 30 % et s'est retrouvé à presque dix points de distance du président. Au Parlement, le MAS aurait certes été majoritaire mais il n'aurait plus été en mesure de contrôler les deux tiers des sièges. En perte de légitimité et privé de son contrôle de l'appareil étatique, le président aurait affronté bien plus de défis à l'heure de gouverner que pendant les dix dernières années. Le cycle électoral et gouvernemental

---

<sup>8</sup> Dans leur rapport final, les experts de l'OEA affirment que « les manipulations et les irrégularités indiquées ne permettent pas d'être certains de la marge de victoire du candidat Morales sur le candidat Mesa. Au contraire, d'après certaines preuves accablantes, on peut dire qu'il y a eu une série d'opérations délibérées visant à modifier la volonté exprimée dans les urnes » (OEA, « Análisis de integridad electoral, elecciones generales en el Estado Plurinacional de Bolivia - 20 de octubre de 2019 », 4 décembre 2019, [www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20\(OSG\).pdf](http://www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019/0.1%20Informe%20Final%20-%20Análisis%20de%20Integridad%20Electoral%20Bolivia%202019%20(OSG).pdf)). Dans son rapport final, la mission d'experts électoraux de l'Union européenne affirme quant à elle avoir constaté « de nombreuses erreurs et irrégularités dans les procès-verbaux » et atteste que le processus de décompte a été « chaotique et semblait être dû à l'effort du TSE pour proclamer les résultats au plus vite ». Voir : Delegación de la Unión Europea en Bolivia, 20 décembre 2019 ([www.uetrabajandojuntos.org/wp-content/uploads/2019/12/EU-EEM-BOL-2019-FR-ES.pdf](http://www.uetrabajandojuntos.org/wp-content/uploads/2019/12/EU-EEM-BOL-2019-FR-ES.pdf)).

inauguré par Evo Morales était donc déjà remis en question avant la crise postélectorale et sa démission. Il n'en reste pas moins qu'en 2019, plus de 40 % de la population en âge de voter était prête à redonner sa confiance à un président qui avait gouverné pendant quatorze années consécutives. Cette confiance pourra-t-elle bénéficier à un autre candidat du MAS qui ne soit pas Morales ? Ce sera l'un des enjeux majeurs des élections de 2020.

## L'élection présidentielle en Argentine et les défis de l'alternance

par Darío Rodríguez

L'alternance, consacrée par la victoire d'Alberto Fernández, candidat du Front de tous (FdT) lors de l'élection présidentielle du 27 octobre 2019, confirme que la consolidation de la démocratie argentine poursuit son cours. Dans un contexte national marqué par une profonde crise économique, une situation sociale de plus en plus alarmante et une scène régionale caractérisée par des crises institutionnelles récurrentes, le déroulement de cette élection est la preuve – une fois de plus – de l'affirmation indiscutable de la légitimité démocratique. Mauricio Macri, premier candidat depuis la transition démocratique qui échoue à une tentative de réélection, a abandonné le gouvernement en décembre laissant derrière lui un lourd héritage eu égard aux défis que la prochaine administration devra relever.

### De la victoire à la crise (2017-2018)

Le triomphe de la coalition Changeons<sup>1</sup> au second tour de l'élection présidentielle de 2015 lui a donné le contrôle non seulement du pouvoir présidentiel, mais aussi des structures provinciales exécutives des districts-clés de la ville et de la province de Buenos Aires. Cependant, ce n'est qu'à la suite des élections de 2017 que cette coalition macriste a conquis le pouvoir législatif. En effet, après cette indiscutable victoire<sup>2</sup>, elle a obtenu à la fois le plus grand groupe à la Chambre basse avec un total de cent neuf députés (sur deux cent quarante-sept), et l'appui crucial de vingt-quatre sénateurs (sur soixante-douze) à la Chambre haute. Le péronisme, atomisé et en pleine crise de leadership, a vécu une nouvelle défaite<sup>3</sup>, la plus grande depuis le retour de la démocratie, laissant ses membres livrés à une lutte pour la survie politique<sup>4</sup>. Du côté du gouvernement, au contraire, ce fut l'euphorie. Malgré une croissance économique qui se faisait attendre et une inflation incontrôlable, les résultats électoraux et le soutien de la population<sup>5</sup> ont conduit Macri à rêver d'un nouveau mandat. Toutefois, ce qui paraissait acquis est rapidement devenu incertain, puis a fini par sembler impossible.

---

<sup>1</sup> Lors de l'élection présidentielle de 2015 et des législatives de 2017, le front électoral ayant pour candidat le président Macri s'est présenté sous le nom Changeons (Cambiemos), réunissant principalement la Proposition républicaine (PRO), la Coalition civique et l'Union civique radicale. Lors de l'élection de 2019, ayant désormais pour candidat à la vice-présidence l'ex-sénateur justicialiste Miguel Ángel Pichetto, le front a été rebaptisé Ensemble pour le changement (Juntos por el Cambio).

<sup>2</sup> Lors de ces élections législatives, Changeons a obtenu 40,59 % des votes, le kirchnérisme (Union citoyenne) est arrivé deuxième avec 21,03 %, et le Parti justicialiste (PJ) troisième avec 14,17 % (Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral, República Argentina).

<sup>3</sup> Cette force politique, sous l'hégémonie kirchnériste, avait déjà perdu les élections législatives de 2009 et 2013, ainsi que la présidentielle de 2015.

<sup>4</sup> Entre 2015 et 2018, les différents secteurs du péronisme, et principalement celui organisé autour des gouverneurs et celui dirigé par Sergio Massa, se sont rapprochés du macrisme et ont coopéré dans le cadre de différentes politiques clés pour le gouvernement.

<sup>5</sup> La cote de popularité du président Mauricio Macri a atteint 52,8 % lors du quatrième trimestre 2017 (« Informe de opinión pública », Rouvier y Asociados, avril 2019).



L'arrivée au pouvoir de Changeons en 2015 a été marquée par un discours électoral de rénovation centré sur la régénération institutionnelle, la révision du modèle économique kirchnériste et l'image d'une nouvelle modernité frappée du sceau de l'efficacité et de la gestion, et attentif aux préoccupations quotidiennes des citoyens. Macri cherchait ainsi à se démarquer de l'expérience néolibérale des années 1990 en appelant de ses vœux un nouvel équilibre entre le marché et l'Etat. Cependant, au fil des mois, l'orientation du gouvernement en faveur des secteurs économiques les plus puissants s'est affirmée, délimitant un nouveau modèle de gouvernement. Deux politiques ont été particulièrement révélatrices en ce sens. Tout d'abord, des mesures de libéralisation des flux financiers à la recherche de nouvelles sources de crédit et d'investissements ; puis des mesures de suppression ou de diminution des impôts pour les exportations agricoles.

Ces politiques n'ont pas eu les effets escomptés. En 2018, dans un contexte international incertain, elles se sont traduites par une augmentation soutenue de la dette publique et ont engendré un climat de méfiance généralisé. La dévaluation de la monnaie et la hausse des taux d'intérêt, mesures prises par le gouvernement en pleine crise monétaire, ne sont pas parvenues à générer une entrée de devises destinées au système productif. Au contraire, la hausse des prix et les spéculations se sont accélérées. Faute de financements, le gouvernement a signé un nouvel accord avec le Fond monétaire international (FMI) en septembre 2018<sup>6</sup>. La situation économique n'a cessé d'empirer en 2019 alors que la situation sociale devenait insupportable pour une majorité d'Argentins<sup>7</sup>.

### **La polarisation de la scène politico-électorale : des PASO<sup>8</sup> aux présidentielles**

Rappeler la situation économique pour expliquer l'alternance du pouvoir est essentiel mais pas suffisant. Il est nécessaire d'analyser le positionnement des différents acteurs politiques pour comprendre le processus qui a permis une recomposition de l'opposition, l'émergence de nouvelles identifications et, par conséquent, la reconfiguration du principe de « la fissure »<sup>9</sup> comme métaphore de l'espace politique argentin.

---

<sup>6</sup> Cet accord impliquait le prêt le plus élevé de l'histoire du FMI (57,1 milliards de dollars).

<sup>7</sup> Selon le rapport sur la dette sociale de l'Universidad Católica Argentina, lors du premier trimestre 2019, la pauvreté touchait 35,4 % de la population argentine, soit un total de 14,4 millions de personnes (F. Jueguen, « La pobreza subió a 35,4 % y afecta a 14,4 millones de Argentinos », *La Nación*, 30 septembre 2019). De plus, le PIB a à nouveau chuté au mois de novembre alors que l'inflation sur le total de l'année était déjà de 53,5 % (I. Grimaldi, « Argentina registra su inflación más alta del año », *CNN Argentina*, 16 octobre 2019).

<sup>8</sup> Les primaires ouvertes simultanées et obligatoires (PASO) sont un système de sélection de candidats établi en 2011 afin de limiter la trop grande fragmentation des partis. Il s'agit d'un mécanisme qui oblige toutes les forces politiques, même si elles ne présentent qu'un seul candidat, à participer à des élections pour lesquelles le vote est obligatoire. Les PASO sont de fait une simulation du premier tour de l'élection présidentielle.

<sup>9</sup> Cette idée qui s'est propagée dans l'espace public argentin traduit la dichotomie entre défenseurs et détracteurs du kirchnérisme, essentiellement à la suite du conflit avec les secteurs agraires en 2008. C'était bien plus qu'une simple opposition : le conflit s'est exacerbé et deux camps se sont fait face, annulant toute possibilité d'entente et de pluralisme. Cette stratégie, utilisée tant par le kirchnérisme que par le macrisme pour créer des groupes d'appui solides dans la société, a fini par limiter leurs forces et leurs capacités d'articulation hégémonique.

Ce processus est la résultante d'une action inattendue sur l'échiquier politique : la décision de Cristina Fernández de Kirchner de ne pas se présenter à l'élection présidentielle et de laisser la place à Alberto Fernández<sup>10</sup>, tout en se réservant le poste de vice-présidente. Dans l'esprit de la phrase prononcée par Alberto Fernández – « sans Cristina, impossible ; mais avec elle ce n'est pas suffisant »<sup>11</sup> –, la formule proposée lors des élections PASO du FdT a conduit à un alignement des secteurs qui, avec plus ou moins de virulence, avaient manifesté leur opposition au macrisme<sup>12</sup>. Dans le contexte d'une administration en crise<sup>13</sup>, la sélection d'un candidat au profil différent, fidèle collaborateur de Néstor Kirchner et fervent critique de Cristina, pouvait permettre de récupérer les votes des désenchantés du kirchnérisme grâce à un discours plus modéré et conciliateur. Ce choix a permis l'articulation d'un front électoral qui s'est affirmé non seulement dans son opposition au macrisme, mais également comme une alternative crédible. Au mois d'août, les résultats des primaires organisées sur tout le territoire ont confirmé cette reconfiguration de l'échiquier politique. Avec 49,49 % des voix, le FdT l'a emporté au niveau national sur le front Ensemble pour le changement (JC) qui est arrivé en deuxième position avec 32,9 %, gagnant dans tous les districts électoraux (sauf dans la province de Córdoba et la ville de Buenos Aires). Cet écart surprenant a recomposé les rôles, Fernández faisant campagne à la manière d'un président alors qu'il n'était qu'un simple candidat, tandis que le président Macri prenait le rôle d'un simple candidat.

Durant la campagne présidentielle, le FdT a développé une stratégie pragmatique basée sur la modération des attentes des citoyens, tandis que JC a réactivé avec succès la mobilisation publique de ses bases selon une stratégie de polarisation idéologique. Cependant, les résultats des élections générales ont souligné les limites de cette mobilisation, même si la distance qui séparait les deux premières forces s'est nettement réduite. Dans un paysage électoral qui a connu, à la différence de précédents cycles électoraux, une concentration beaucoup plus élevée du vote<sup>14</sup>, le FdT a obtenu 48,1 % des voix et JC a gagné huit points (plus de deux millions de votes) par rapport aux primaires, atteignant 40,3 % des suffrages et l'emportant dans les districts de la capitale fédérale, Santa Fe, Córdoba, San Luis et Mendoza<sup>15</sup>. Si comme pour les PASO, les voix du cône urbain de la province de Buenos Aires ont été décisives pour

---

<sup>10</sup> Ex-chef de cabinet de Néstor Kirchner lors de son gouvernement (2003-2007) et jusqu'à 2008, lorsqu'il décida d'abandonner le gouvernement présidé par Cristina de Kirchner dans le cadre du conflit avec les secteurs agricoles et d'éleveurs.

<sup>11</sup> « Alberto Fernández : "Con Cristina no alcanza, pero sin ella no se puede" », *Perfil*, 7 février 2018.

<sup>12</sup> L'incorporation du Front rénovateur, organisé autour de la figure de Sergio Massa, a été décisive dans ce processus. Sa décision n'a laissé aucune chance à l'espace articulé autour de la figure de l'ex-ministre de l'Économie, Roberto Lavagna, qui prétendait incarner l'alternative au macrisme et au kirchnérisme.

<sup>13</sup> Sur le terrain économique mais également à cause des résultats électoraux. En ce sens, rappelons que les élections provinciales en Argentine ne coïncident pas nécessairement avec la date des élections nationales. Il s'agit d'un processus électoral qui a commencé le 17 février dans la province de La Pampa avec l'organisation des primaires internes obligatoires, et a pris fin le 11 novembre avec des élections générales dans la province de Salta. Dans la majorité des élections qui ont été réalisées avant le 27 octobre, jour de la présidentielle, le macrisme avait obtenu des résultats négatifs.

<sup>14</sup> Le FdT et JC ont cumulé près de 88 % des suffrages, le taux le plus élevé depuis 1983 (Voir M. Page, P. Antenucci, « Otra mirada de la elección presidencial 2019 », *OEAR*, 6 octobre 2019).

<sup>15</sup> Dans la configuration actuelle du pouvoir provincial, sur un total de vingt-quatre gouverneurs, JC contrôle cinq districts et le FdT quatorze. Bien que les forces soutenant les gouverneurs en fonction n'aient présenté aucun candidat pour la présidentielle, tous (sauf Córdoba) ont exprimé leur proximité avec le nouveau gouvernement.

le triomphe du FdT<sup>16</sup>, JC a tout de même tiré les bénéfices du transfert de votes et de l'augmentation de la participation aux élections générales<sup>17</sup>. Ce constat révèle que le rejet de la figure de Cristina a pesé plus lourd dans la balance que la crise économique.

### **Les dilemmes de l'albertisme**

Si la transition semble pour l'heure assez douce, contrairement à celles de 1989, 2001 et 2015, les défis pour le nouveau gouvernement sont gigantesques. Sur le plan économique, le niveau de la dette, la récession et l'inflation sont des problèmes majeurs à résoudre dans un contexte international bien différent de celui de 2002-2003. On attend également le gouvernement sur le terrain social, où la pauvreté ne cesse d'augmenter et où les différentes corporations comptent voir leurs demandes considérées et comblées. Les défis se trouvent également sur le front politico-institutionnel, où le FdT n'obtiendra pas – pour le moment – la majorité nécessaire pour atteindre le quorum à la chambre des députés, et à l'échelle régionale, où une possible coopération entre Etats latino-américains semble plus difficile que jamais. Dans ce contexte, il apparaît impératif de construire un leadership présidentiel qui aille au-delà des vieilles divisions et articule des demandes hétérogènes autour de nouvelles identifications. Un jeu d'oppositions renouvelé organisé autour de deux pôles, aux frontières mobiles, est donc au cœur de la redéfinition de l'espace politique argentin.

*Traduit par Roman Perdomo*

---

<sup>16</sup> Dans les première et troisième circonscriptions qui forment le cône urbain de Buenos Aires, le FdT a obtenu 1 500 000 votes de plus que JC (M. Roa, « Volvió a inclinar la balanza. Resultado de elecciones 2019 : El Conurbano, clave para el triunfo de Alberto Fernández en primera vuelta », *Clarín*, 8 octobre 2019).

<sup>17</sup> Lors des élections générales, il y a eu 1 875 961 votants de plus que lors des PASO.

## **L'élection présidentielle en Uruguay : défaite du Front large et autonomisation de l'extrême droite** *par Damien Larrouqué*

Après quinze ans à la tête de l'Uruguay, le Front large (FA), coalition de partis de gauche emmenée par Daniel Martínez, a perdu au second tour de l'élection présidentielle le 25 novembre 2019, face au candidat du Parti national (PN) ou *blanco*, Luis Lacalle Pou, par 48,8 contre 47,3 % des suffrages et 3,8 % de votes blancs ou nuls. Compte tenu de l'écart minime entre les deux candidats (moins de trente mille voix), la Cour électorale a dû procéder à un recomptage des bulletins, pour finalement consacrer le vainqueur six jours plus tard. Loin d'être la cuisante déroute annoncée par les instituts de sondages, la défaite du FA doit d'autant plus être relativisée que cette coalition a gouverné durant trois quinquennats nationaux et six mandats municipaux ininterrompus dans la capitale (1990-2020). Au cours des vingt dernières années, la coalition social-démocrate uruguayenne a ainsi fait la preuve d'une très forte résilience électorale.

Au regard des résultats obtenus lors du premier tour qui s'est tenu le 27 octobre 2019 et dont le scrutin, également législatif, a permis de déterminer la composition de la future Assemblée générale (le Congrès uruguayen), le FA demeure indiscutablement la première force partisane du pays : sous son étiquette, quarante-cinq députés sur quatre-vingt-dix-neuf et treize sénateurs sur trente constitueront désormais une solide minorité parlementaire. Certes, le tripartisme qui a dominé la vie politique uruguayenne depuis le retour à la démocratie (1985) se voit aujourd'hui remis en question par le succès électoral de l'extrême droite. Ayant glané 11 % des suffrages et siphonné au passage une fraction non négligeable de l'électorat rural du FA, Cabildo ouvert (CA), parti nationaliste fondé par le général Guido Manini Ríos, fera en mars prochain son entrée au Parlement, avec sept députés et trois sénateurs. Toutefois, la montée en puissance de ce parti antisystème doit être nuancée.

### **Du gouvernement à l'opposition : un nouveau cycle pour le Front large**

Lors du premier tour de l'élection présidentielle, Daniel Martínez, ancien maire de Montevideo (juillet 2015-avril 2019) et sa colistièrre Graciela Villar ont obtenu 39 % des suffrages. Dans la capitale, presque un électeur sur deux (47,8 %) lui a renouvelé sa confiance. A l'échelle nationale, ils ont dépassé de plus dix points le ticket *blanco* Luis Lacalle Pou-Beatriz Argimón et de plus de vingt-cinq points celui du Parti colorado (PC) incarné par l'économiste de centre droit, Ernesto Talvi et le professeur Robert Silva. Exception faite des 11 % obtenus par le nouveau parti nationaliste, la configuration d'entre-deux-tours qui s'est dégagée de ces résultats a ressemblé à s'y méprendre à celle des élections de 1999, où le FA, après avoir récolté 40 % des bulletins au premier tour, s'était incliné en ballottage à la suite de l'alliance des deux partis historiques<sup>1</sup>. Cette fois-ci, la coalition était plus large encore, dans la mesure où elle a réuni

---

<sup>1</sup> Pour en savoir plus sur les mutations politiques et programmatiques du FA depuis sa fondation en 1971, voir A. Garcé, J. Yaffé, « La izquierda uruguaya (1971-2004) : ideología, estrategia, programa », *América Latina*

cinq partis au total. Outre les traditionnels PN et PC auxquels est venu se greffer CA, la coalition d'opposition s'étendait du Parti indépendant (centriste) au Parti des gens fondé par le chef d'entreprise Edgardo Novick (droite néolibérale et ultraconservatrice), tous deux à 1 %.

En chiffre absolu, la gauche a recueilli 940 000 bulletins au premier tour contre 1 125 000 en 2004, 1 105 000 en 2009 et 1 135 000 en 2014. Cette baisse notable tient à plusieurs facteurs. En premier lieu, sur le plan programmatique, la campagne du FA semble avoir manqué de souffle. Daniel Martínez l'a naturellement inscrite sous le signe de la continuité – son slogan était à ce titre évocateur : « des faits, pas des mots ». Or, ce faisant, il n'a pas su trouver les arguments pour proposer un nouveau projet emblématique susceptible de ranimer l'enthousiasme des sympathisants, voire de rallier les indécis. La droite, à l'inverse, était dans une position favorable d'accusatrice, s'en prenant au laxisme présumé du FA en matière de délinquance ou dénonçant sa prétendue capture administrative. Il faut reconnaître de surcroît que Lacalle Pou, fils du président néolibéral Luis Alberto Lacalle (1990-1995) et candidat malheureux lors de l'élection présidentielle précédente, a acquis l'expérience de l'animal politique : âgé de 46 ans, il a su insuffler à la fois vitalité et maturité à sa campagne. Ses discours rassembleurs ont séduit, notamment au sein de ses bastions provinciaux. Qui plus est, il a compensé l'absence d'un véritable projet politique par un charisme télégénique qui a manqué à son rival socialiste. Enfin, Lacalle comme Talvi – lequel s'est prononcé pour une profonde réforme de l'éducation – ont joué la stratégie gagnante de la « gauchisation », afin de ravir des voix au centre, ouvrant de ce fait un boulevard au candidat d'extrême droite.

### **Du tripartisme au quadripartisme : l'émergence de Cabildo ouvert**

Commandant en chef de l'armée depuis 2015, le général Manini Ríos a été démis de ses fonctions en mars 2019 par le président Vázquez pour insubordination, après plusieurs sorties polémiques, dont une grave mise en cause de la partialité de la justice dans un procès de la dictature. Moins de deux mois après son renvoi, il a fondé un parti nationaliste prétendument inspiré des valeurs du père fondateur de la patrie, le général José Artigas. Contre toute attente, le Mouvement social artiguiste, bientôt rebaptisé Cabildo ouvert, a obtenu quasiment cinquante mille voix lors des primaires nationales du 30 juin. Ce succès inopiné allait préfigurer celui d'octobre, scrutin du premier tour au cours duquel il a convaincu quelque deux cent soixante-dix mille électeurs.

Si l'installation d'un parti d'extrême droite dans le paysage politique uruguayen peut paraître préoccupante<sup>2</sup>, nous en minimisons néanmoins la portée sur la base de trois arguments. Tout d'abord, l'existence d'une droite radicale en Uruguay n'est pas un phénomène nouveau. Depuis le retour à la démocratie, elle se trouvait canalisée au sein des deux partis traditionnels considérés par Giovanni Sartori comme des exemples archétypaux de « fédérations de factions »<sup>3</sup>. Sous la houlette de Pedro Bordaberry, fils du dictateur du même nom, cette frange

---

*Hoy*, n° 44, 2006, pp. 87-114.

<sup>2</sup> Lire notamment l'excellent article de G. Delacoste, « El Derechazo », *Brecha*, n° 1171, 1<sup>er</sup> novembre 2019.

<sup>3</sup> G. Sartori, *Partis et systèmes de partis : un cadre d'analyse*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles,

réactionnaire était même devenue la liste majoritaire du PC<sup>4</sup>. Aussi, plus qu'à une émergence, nous assisterions plutôt à une autonomisation de l'extrême droite. Par ailleurs, le centre de gravité de la politique nationale n'a guère bougé. Dans son ensemble, la société uruguayenne reste profondément attachée à des valeurs dites « mésocratiques »<sup>5</sup>. Deux exemples en attestent. D'une part, le référendum législatif organisé en même temps que le premier tour sur proposition d'un sénateur *blanco* et entendant, entre autres, autoriser les perquisitions de nuit, s'est soldé par un échec. D'autre part, l'appel de Manini Ríos aux militaires, quelques jours avant le second tour, les enjoignant de ne pas voter pour le FA a été considéré par beaucoup comme une dangereuse ingérence et fait perdre de nombreuses voix au PN. Enfin, on ne peut nier l'incidence du facteur régional dans l'ascension électorale du général en disgrâce. Proche de Jair Bolsonaro, le leader de CA a fait de bons scores dans les départements ruraux, et notamment à Rivera (au nord), qui s'avère être sur le plan culturel, linguistique et économique le département le plus « brésilien » du pays<sup>6</sup>. Même marginale, l'influence du bolsonarisme dans le vote rural uruguayen demeure une hypothèse crédible qui devra être confortée par de plus amples études.

En conclusion, nous retiendrons que dans une Amérique latine plus que jamais convulsive, l'Uruguay fait toujours et encore figure d'îlot de stabilité. L'alternance par les urnes y est le signe d'une bonne santé démocratique.

---

2011 [1976], p. 125.

<sup>4</sup> A propos de la droitisation du PC, lire : D. Larrouqué, « Du centre à la droite radicale : concurrence politique, tergiversations programmatiques et repositionnement idéologique du Parti colorado en Uruguay (1950-2015) », *Amérique latine, histoire et mémoire. Les Cahiers ALHIM*, n° 32, 2016, pp. 109-122.

<sup>5</sup> Du grec *meso* (moyen) et *kratos* (pouvoir), pour le « pouvoir du juste milieu » en quelque sorte. Voir J. Rial, « Los partidos políticos uruguayos en el proceso de transición hacia la democracia », *Kellog Institute Working Paper*, n° 145, 1990, p. 31.

<sup>6</sup> Dans cette région frontalière, on écoute la radio *gaúcha*, on parle « portugol » et on accepte souvent le real dans les commerces. Pour une mise en perspective, voir I. Clemente, « La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional : pasado y presente », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 19, n° 1, 2010, pp. 165-184 ; A. Rodríguez-Miranda, « Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales interiores. El caso de Rivera en Uruguay », *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 15, n° 47, 2015, pp. 217-250.

Quatrième partie

# L'Amérique latine en perspective



## La criminalisation de l'immigration et l'émergence des villes sanctuaires : le cas de Santa Ana (Californie)

par Jennie Cottle

Aux Etats-Unis, la notion de ville sanctuaire désigne des municipalités qui appliquent une politique de protection des migrants sans papiers, qui se traduit par des annonces officielles mais symboliques de soutien des responsables municipaux à leur égard, mais aussi par des actes plus politiques tels que le refus de mobiliser des ressources municipales pour soutenir les efforts policiers promus par l'Etat fédéral. Dans un climat d'hostilité envers les populations étrangères, largement attisé par l'administration Trump mais instauré par des décennies de criminalisation des immigrés, les politiques migratoires ont suscité des réactions de rejet au niveau local, en particulier concernant les questions de maintien de l'ordre et le déplacement de la frontière au-delà de son existence physique. Ces acteurs ont par moment pu profiter d'une « ouverture de niche »<sup>1</sup> de soutien public et de vides politiques « interstitiels »<sup>2</sup> qui leur ont permis de se mobiliser et d'œuvrer en faveur de réformes au niveau local.

Santa Ana en Californie est une des villes sanctuaires les plus récentes et les plus progressistes du pays depuis le vote de la loi sanctuaire. Celle-ci a consacré des engagements forts pour lutter contre la « partialité » des services de police et agir en faveur « de la justice sociale et de l'inclusion » pour l'ensemble des résidents, en plus d'actions plus concrètes visant à réduire l'usage de ressources locales à des fins de coopération avec les services fédéraux de l'immigration (Immigration and Customs Enforcement, ICE) et la police fédérale. Confrontés à une politique et à des discours nationaux hostiles et vivant parmi une importante population immigrée, les jeunes militants et les « Dreamers »<sup>3</sup> ont été le fer de lance de ce mouvement sanctuaire local et de cette nouvelle loi. De nombreux jeunes représentants des groupes associatifs de Santa Ana ont par ailleurs expliqué que les objectifs de leur mouvement étaient intersectionnels et qu'ils cherchaient à transcender le discours traditionnel opposant immigrés « méritants » et « non méritants ». Ils contestent les expulsions fondées sur l'existence d'un casier judiciaire ou d'infractions commises, et entendent plus généralement s'aligner sur les mouvements luttant contre la brutalité policière, la privatisation du système pénitentiaire et la discrimination des forces de police à l'encontre des minorités.

---

<sup>1</sup> W. J. Nicholls, « From political opportunities to niche-openings : The dilemmas of mobilizing for immigrant rights in inhospitable environments », *Theory and Society*, Vol. 43, n° 1, 2014, pp. 23-49.

<sup>2</sup> J. Bulman-Pozen, H. Gerken, « Uncooperative federalism », *The Yale Law Journal*, Vol. 118, n° 7, 2009, pp. 1256-1310.

<sup>3</sup> Le terme « Dreamers » fait référence aux résidents des Etats-Unis qui auraient dû bénéficier d'une réforme de la loi sur l'immigration, le Dream Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act). Le premier projet de loi bipartite a été présenté en 2001 et la version la plus récente a été soumise au Sénat le 11 mai 2011 (art. 952). En dépit des différentes versions présentées, le Dream Act n'a jamais été adopté. Selon l'organisation National Immigration Law Center, « le Dream Act introduirait deux changements radicaux dans la loi actuelle : il permettrait à certains étudiants immigrants qui ont grandi aux Etats-Unis de demander un statut juridique temporaire et d'obtenir éventuellement un statut permanent, et de devenir admissibles à la citoyenneté américaine s'ils fréquentent une université ou s'ils s'engagent dans l'armée américaine ; en outre, le Dream Act supprimerait une disposition fédérale qui pénalise les Etats offrant des bourses quel que soit le statut de la personne au regard de la loi sur l'immigration ». En 2012, sous la présidence Obama, le décret DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) a permis de protéger certains résidents qui auraient dû bénéficier du Dream Act.

Comment la criminalisation croissante des immigrants, qui repose sur des décennies de politiques migratoires restrictives du gouvernement fédéral, a-t-elle fini par susciter une mobilisation de mouvements locaux exigeant une réforme de l'immigration et une protection des individus ? Ces mouvements ont peu à peu pris de l'ampleur et sont parvenus à collaborer avec leurs gouvernements locaux pour faire passer des règlements visant à protéger les populations immigrées sur leur lieu de vie. S'ils se sont élargis au point d'inclure des acteurs aussi divers que des universités, des entreprises privées et des gouvernements des Etats fédérés, leurs protagonistes partagent un même objectif : s'opposer à un système qu'ils jugent dysfonctionnel pour des millions de clandestins aux Etats-Unis. Ils œuvrent ainsi à faciliter le quotidien des résidents sans papiers, en améliorant leur accès à l'emploi, à l'éducation et à d'autres services, et plus généralement en faisant reconnaître leur contribution au développement du pays. De nombreuses villes ont pris des mesures qui tombent sous le qualificatif de « politiques de sanctuaires », mais nous ne nous intéressons ici qu'à celles mises en œuvres à Santa Ana. Nous cherchons à comprendre la réponse apportée par la ville à la criminalisation croissante des immigrés, en mettant en exergue les facteurs historiques et démographiques qui ont contribué à la « sanctuarisation » de la ville par le gouvernement local. Santa Ana est un cas extrême du fait de son contexte particulier, mais elle illustre la manière dont la temporalité de l'élection présidentielle et des tendances plus larges à l'œuvre aux Etats-Unis favorisent l'émergence d'une résistance locale et un renforcement de la mobilisation de terrain en faveur des sanctuaires.

### **Les politiques de criminalisation et l'émergence des sanctuaires**

Si le terme de « sanctuaire » trouve ses origines dans le mouvement de protection des réfugiés salvadoriens et guatémaltèques victimes des guerres civiles des années 1980, le mouvement actuel peut être considéré comme une réponse aux mesures et aux actions coercitives qui ont visé les immigrants ces dernières décennies. La mise en œuvre de ces « mécanismes de crimmigration »<sup>4</sup> s'est progressivement appuyée sur la participation des agents de maintien de l'ordre locaux ainsi que des Etats fédérés et des collectivités locales<sup>5</sup>. Différentes tactiques ont ainsi été employées pour incommoder le quotidien des immigrés clandestins, qu'il s'agisse d'inciter les agents de police à cibler certains individus en particulier et à restreindre leur accès à l'emploi, aux soins ou à l'éducation, ou encore de susciter un sentiment général de défiance envers ces populations pour encourager la délation. En outre, la rhétorique sous-jacente de ces politiques et de ces pratiques sert à renforcer l'image de l'immigré criminel aux yeux de la population américaine, notamment pour les immigrés clandestins d'origine latino-américaine<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Concept forgé par des chercheurs américains qui ont mis en exergue le lien entre immigration et criminalité qui permet aux politiciens de faire passer des lois qui criminalisent le statut des migrants aux Etats-Unis. Le terme « crimmigration » a été cité la première fois par la chercheuse Juliet Stumpf en 2006, dans son article « The crimmigration crisis : immigrants, crime, and sovereign power », *American University Law Review*, Vol. 56, n° 2, 2006, pp. 367-419.

<sup>5</sup> C. Rodriguez, « Enforcement, integration, and the future of immigration federalism », *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5 n° 2, 2017, pp. 509-540.

<sup>6</sup> L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, « Making immigrants into criminals : Legal

Depuis les années 1980, trois grandes périodes de réformes politiques ont servi de socle à la répression de l'immigration exercée par l'actuelle administration Trump : l'application de l'Immigration Reform and Control Act (IRCA) en 1986, la refonte en profondeur de la politique migratoire au milieu des années 1990, et enfin les initiatives liées à la politique de *homeland security* lancée à partir de 2001 dans le cadre de la guerre contre le terrorisme<sup>7</sup>. De fait, si Donald Trump et son administration ont favorisé le durcissement du discours public anti-immigration et ont outrepassé des décisions et politiques mises en œuvre dans le passé, l'hostilité à laquelle de nombreux immigrés doivent faire face aux Etats-Unis aujourd'hui est le produit de plusieurs décennies d'évolutions politiques et administratives.

Avec l'adoption de l'IRCA en 1986, l'administration Reagan a centré la politique migratoire sur la répression, permettant une augmentation conséquente des ressources du Service d'immigration et de naturalisation (Immigration and Naturalization Service, INS)<sup>8</sup>. Les premières lois se sont concentrées sur « le contrôle policier et la surveillance des clandestins » et ont encouragé les agents de police locaux à agir comme des officiers d'immigration<sup>9</sup>. En 1996, de nouvelles réformes ont été votées par le Congrès, durcissant encore davantage l'accès à un ensemble de services publics et d'offres d'emploi<sup>10</sup>. Comme l'explique Jennifer Ridgley, « l'IRCA a bien marqué un nouvel intérêt pour un prolongement de la répression de l'immigration au-delà des frontières nationales vers des lieux et à des échelles qui n'avaient jamais été associés à la sécurité aux frontières »<sup>11</sup>. De plus, en renforçant les dispositions pénales et en mélangeant les législations pénale et civile, l'administration a réussi à parachever la « pénalisation de la loi immigration » et à établir un nouveau précédent dans la répression de l'immigration<sup>12</sup>.

Voté en 1996, l'Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) constitue un autre grand moment des réformes de l'immigration entreprises dans les années 1990. Il renforce la limitation de l'accès à de nombreux programmes d'assistance sociale et autorise l'expulsion d'immigrés au prétexte qu'ils auraient commis un forfait ou un délit mineur. Le programme 287(g) et la section 1373, deux dispositions majeures de l'IIRIRA, ont par ailleurs accru les interactions entre les services de police locaux et le gouvernement fédéral. La clause 287(g) délègue ainsi aux autorités des Etats fédérés et locales la mise en œuvre de la loi immigration, permettant à la police d'interroger le statut de migrant d'un individu lors d'« activités de police de routine »<sup>13</sup>. La section 1373 déclare quant à elle nulles et non avenues les lois locales interdisant le partage de l'information des Etats et des

---

processes of criminalization in the post-IIRIRA Era », *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, n° 3, 2017, pp. 694-715.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> J. Ridgley, « Cities of refuge : Immigration enforcement police and the insurgent genealogies of citizenship in U.S. sanctuary cities », *Urban Geography*, Vol. 29, n° 1, 2008, p. 59. L'INS a été remplacée par le Service d'immigration et de douanes (Immigration and Customs Enforcement, ICE).

<sup>9</sup> L. Abrego, M. Coleman, D. E. Martinez, C. Menjivar, J. Slack, « Making immigrants into criminals... », art. cité.

<sup>10</sup> J. Ridgley, « Cities of refuge... », art. cité.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> I. Graber, N. Marquez, *Searching for Sanctuary : An Analysis of America's Counties and their Voluntary Assistance with Deportations*, Immigrant Legal Resource Center, décembre 2016.

agences locales avec le gouvernement fédéral<sup>14</sup>. Certains Etats et gouvernements locaux ont toutefois contesté la mesure en indiquant que s'ils étaient contraints de fournir des informations lorsque cela leur était demandé par le gouvernement fédéral, la loi n'exigeait pas d'eux qu'ils collectent des informations sur le statut d'un individu avec lequel ils seraient en contact. De sorte que si un agent d'une municipalité ne connaît pas le statut d'un résident au regard de la législation sur l'immigration, ou s'il existe une règle locale qui interdit d'enquêter sur ce type de statut, l'agent n'a aucune information à partager. Par ailleurs, la loi n'exige pas des villes qu'elles conservent des données sur le statut des ressortissants étrangers en vue d'une éventuelle consultation ultérieure. Le Secure Communities Act (SCA), voté sous l'administration Obama en mars 2008 renforce les mesures de l'IIRIRA et du programme 287(g)<sup>15</sup>. Son objectif premier est de favoriser les expulsions d'immigrés ayant un casier judiciaire. Pour ce faire, le programme permet aux agents des services de contrôle de l'immigration d'accéder aux informations générales sur les dossiers d'immigration d'individus arrêtés, et ce grâce à leurs empreintes digitales. Mais pour mettre en œuvre cette politique, les fonctionnaires fédéraux ont besoin de l'aide des services de police locaux, notamment pour ce qui est du partage de l'information relative aux personnes interpellées. L'un des principaux outils de l'ICE est la demande de maintien en détention (*detainer request*) qui lui permet d'enquêter sur des individus sans papiers au-delà de leur date de sortie de prison afin de pouvoir éventuellement transférer l'individu vers un centre de détention pour migrants. Mais alors que le programme visait les résidents clandestins détenteurs d'un casier judiciaire, plusieurs groupes de défense des droits des immigrés ont prouvé que les *detainer requests* se sont appliquées à des personnes n'ayant aucune charge pénale retenue contre elles. Il semblerait ainsi que l'ICE se soit servi des « agences de police locales dans son effort général de contrôle de l'immigration » au lieu de respecter scrupuleusement son mandat de ciblage des individus détenteur d'un casier judiciaire<sup>16</sup>. Les données collectées par TRAC Immigration<sup>17</sup> ont également montré qu'entre les années fiscales 2008 et 2012, seul un tiers des personnes concernées par une demande de maintien en détention avaient en réalité un casier judiciaire, et seules 8,6 % d'entre elles avaient été impliquées dans des « crimes sérieux »<sup>18</sup>.

D'autres organisations d'assistance juridique et des décisions de justice ont également remis en question la légalité de cette détention prolongée sans mandat émis par une cour ou dénué de motif raisonnable et suffisant<sup>19</sup>. Ainsi, un mouvement de plus en plus important porté par

---

<sup>14</sup> U.S. Code : Title 8, chapter 12, subchapter II, Part IX, Section 1373, 1996.

<sup>15</sup> Selon le National Immigration Law Center : « S-Comm (Secure Communities) a une couverture nationale depuis le 22 janvier 2013. Dept. of Homeland Security (DHS). Le programme a été interrompu le 20 novembre 2014 et a été remplacé par le Priority Enforcement Program (PEP) en 2015 ».

<sup>16</sup> H. Gladstein, A. Lai, J. Wagner, M. Wishnie, « Blurring the lines : A profile of state and local police enforcement of immigration law using the National Crime Information Center Database, 2002-2004 », rapport du Migration Policy Institute, décembre 2005.

<sup>17</sup> TRAC (Transactional Records Access Clearinghouse) est un centre de recherche non partisan de l'Université de Syracuse à New York.

<sup>18</sup> TRAC Immigration Reports 2008-2012.

<sup>19</sup> Washington Defender Organization et National Immigration Law Center. Les cas incluent (mais ne se limitent pas à) : *Steinle v. City and County of San Francisco et. al.*, No. 3:16-cv-02859 (N.D. Cal. filed Jan. 6, 2017) (« [N]o plausible reading of [the statute] encompasses the release date of an undocumented inmate ») ; *City of New York v. United States*, 971 F. Supp 789 (S.D.N.Y 1997), aff'd, 179 F.3d 29 (2d Cir. 1999) (notons que les paragraphes

des groupes de défense des droits a dénoncé les problèmes de mise en œuvre du programme et souligné le « scepticisme [général] concernant la crédibilité des motivations du gouvernement fédéral »<sup>20</sup>. Les Etats et les comtés ont ensuite engagé un certain nombre d'actions politiques afin d'exprimer leur mécontentement et d'obtenir des clarifications quant à l'obligation qui leur serait faite d'appliquer des *detainer requests*. En effet, le programme prévoyait initialement que les agences de police locales « obéissent aux exigences fédérales »<sup>21</sup>, mais la contestation de cette mesure par les tribunaux a contraint les responsables de l'ICE à faire machine arrière et à déclarer qu'il s'agissait d'un programme « volontaire » et que les agences locales avaient donc le choix d'y participer ou non<sup>22</sup>. Les décisions juridiques qui ont suivi ont confirmé le caractère volontaire de cette coopération, et de plus en plus de comtés ont cherché à s'y soustraire.

Si l'on considère ce continuum de coopération dans le système fédéral, on comprend comment les villes sanctuaires cherchent à délimiter leur rôle dans le domaine du contrôle de l'immigration. Selon le modèle de « fédéralisme peu coopératif » proposé par Jennifer Bulman-Pozen et Heather K. Gerken, la contestation « pourrait en réalité promouvoir le système fédéral ». En effet, ces auteurs ne la perçoivent pas comme une source de friction ou une menace pour le système, mais davantage comme un facteur de construction du système qui lui permettrait de fonctionner<sup>23</sup>. Si l'on suit ce modèle, la contestation se produit généralement dans les « interstices des mandats fédéraux », soit dans un espace créé par le Congrès pour permettre aux Etats de jouir d'une certaine marge de manœuvre dans l'application d'une politique, soit du fait d'un « vide réglementaire » qui n'aurait pas été anticipé par le gouvernement fédéral. Si l'on replace les politiques sanctuaires dans ce schéma, la contestation semble s'exprimer au sein du système fédéral grâce aux espaces laissés à la participation volontaire ou non régulés (comme le refus de récolter des informations sensibles ou la possibilité donnée aux agents de police d'arrêter des individus pour des contrôles d'identité).

Qu'il s'agisse de déclarations symboliques ou d'actions juridiques plus concrètes, les décisions prises à l'échelle locale incluent généralement une clause qui reconnaît explicitement l'autorité des politiques et des programmes migratoires fédéraux. Ce faisant, les autorités locales profitent des interstices laissés par ces derniers et y trouvent un espace d'expression de leur contestation. Si la section 1373 requiert que le partage de l'information ne soit pas interdit entre les autorités fédérales, étatiques et locales, elle n'exige pas des autorités des Etats fédérés et des autorités locales qu'elles collectent, mettent à jour et conservent ces données. De fait, les municipalités

---

1373 et 1644 du titre 8 du Code des Etats-Unis pourraient faire l'objet d'une contestation constitutionnelle dans le contexte des politiques générales de confidentialité nécessaires aux fonctions municipales) ; *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014) ; *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016) ; *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) *aff'd in part, dismissed in part*, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015) ; *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

<sup>20</sup> G. Boushey, A. Luedtke, « Immigrants across the U.S. federal laboratory : Explaining state level innovation in immigration policy », *State Politics and Policy Quarterly*, Vol. 11, n° 4, 2011, pp. 390-414.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.* Department of Homeland Security : Request for Voluntary Notification (Form I-247N). *Buquer v. City of Indianapolis*, 797 F.Supp.2d 905, 911 (S.D. Ind. 2011) (« Une demande de maintien en détention n'est pas un mandat d'arrêt, mais plutôt une demande volontaire »).

<sup>23</sup> J. Bulman-Pozen, H. K. Gerken, « Uncooperative federalism », art. cité, p. 1261.



de certaines villes sanctuaires refusent simplement de remplir cette mission, ou déclarent qu'elles ne contribueront pas à la politique fédérale en matière d'immigration. Ainsi, elle n'enfreignent pas la loi mais inscrivent leurs actions dans le domaine de la « contestation interstitielle ».

Qu'il s'agisse de pratiques concrètes bravant la loi fédérale ou de mesures de non-coopération, les réponses apportées par des agences locales, des militants et des gouvernements ne sont pas uniformes. Le type de sanctuaire et même la décision de faire usage ou non du terme « sanctuaire » dans la politique d'une ville, plutôt que d'employer des expressions comme « politiques d'accueil » ou « non-coopération », dépendent de plusieurs facteurs qui peuvent être replacés dans le contexte spécifique d'une ville, d'un comté, d'un Etat. Dans le cas de Santa Ana, il importe de prendre en compte son histoire, sa démographie et sa situation géographique pour comprendre comment elle a mis en place l'un des sanctuaires les plus ambitieux des Etats-Unis. La temporalité de la loi peut être analysée dans le contexte plus large des réponses au discours incendiaire de la campagne électorale puis de la présidence Trump. Le premier mouvement sanctuaire aurait émergé dans le contexte politique de la guerre froide, mais c'est l'investiture de Donald Trump, à l'issue d'une des campagnes présidentielles les plus controversées et politiquement explosives de l'histoire du pays, qui a contribué à renforcer l'atmosphère extrêmement clivante et partisane dans laquelle s'inscrit l'émergence des politiques de non-coopération.

### **Le cas de Santa Ana, Californie**

Santa Ana est un des cas les plus récents de villes ayant voté une résolution et un règlement établissant le statut de ville sanctuaire aux Etats-Unis<sup>24</sup>. L'agglomération a une longue histoire d'immigration, et sa population est aujourd'hui à 78 % latino. Les membres des communautés locales ont donc directement ressenti la dimension discriminatoire de la politique migratoire et de la police locale. Mais sa localisation dans le comté d'Orange – un district tenu par les républicains – la distingue d'enclaves progressistes telles que San Francisco. De ce fait, c'est un exemple intéressant à étudier pour comprendre comment l'évolution du climat politique a poussé la ville et ses habitants à se battre pour la mise en œuvre de politiques dites sanctuaires. Les membres des communautés locales et les militants ont exprimé un sentiment d'urgence inédit jusqu'à l'élection présidentielle de 2016, qui leur a permis d'atteindre des objectifs concrets jusqu'alors inenvisageable<sup>25</sup>.

Au-delà de cette temporalité, la démographie et la composition politique de la ville sont également des facteurs favorables au vote de la loi. Deuxième ville du comté d'Orange et onzième de Californie par sa taille, Santa Ana est située dans le sud de cet Etat. La ville compte 342 930 habitants, dont 78,2 % s'identifient comme « hispaniques », 10,4 % comme « asiatiques » et 9,2 % comme « blancs »<sup>26</sup>. Par ailleurs, près de la moitié des habitants est

---

<sup>24</sup> Le vote de Santa Ana date de janvier 2017.

<sup>25</sup> Entretiens menés à Santa Ana, Californie, en mars 2017.

<sup>26</sup> Ministère des Finances de l'Etat de Californie, Unité de recherche démographique, 1<sup>er</sup> janvier 2016. La méthodologie du recensement aux Etats-Unis applique les catégories suivantes pour les origines démographiques : « Blanc uniquement », « Noir ou afro-américain uniquement », « Indien d'Amérique et natif d'Alaska uniquement »,

née à l'étranger. L'actuel maire et les six membres élus du conseil municipal, démocrates et républicains, sont latinos. Mais bien que la population soit à majorité hispanique depuis plusieurs décennies, la première résolution de ville sanctuaire n'a été votée qu'en décembre 2016. Elle résulte d'une longue et lente lutte en faveur d'une meilleure représentation politique des immigrants latinos.

Pour mieux comprendre le processus qui a conduit Santa Ana à voter cette résolution, il faut revenir sur l'histoire du comté d'Orange et sur le rôle de la ville en son sein. Ce comté a été formé en 1889 à la suite d'un vote sénatorial en faveur de la création d'une nouvelle zone municipale située dans la partie sud du comté de Los Angeles. Les électeurs de la région ont confirmé ce vote deux mois plus tard<sup>27</sup>. Les premières parcelles de cette région étaient principalement de nouvelles terres agricoles dont l'augmentation a incité la compagnie de chemin de fer Southern Pacific Railroad à étendre son réseau<sup>28</sup>. Lorsque les comtés d'Orange et de Los Angeles ont été séparés, la population du premier était décrite comme étant constituée d'« éleveurs, de bergers, d'apiculteurs, de cultivateurs d'agrumes, d'agriculteurs, tous farouchement indépendants et hostiles au contrôle exercé par une ville prospère située à une cinquantaine de kilomètres sur la voie de chemin de fer »<sup>29</sup>. Ces fermiers s'étaient appropriés les terres abandonnées par les « Californios » (des fermiers et des propriétaires terriens d'origine espagnole) qui avaient quitté les lieux après une longue période de sécheresse. À la suite de son indépendance du comté de Los Angeles et de la construction de la voie ferrée, Santa Ana est devenue un chef-lieu, siège de plusieurs institutions du comté d'Orange que la ville abrite toujours (notamment la cour de justice, l'ensemble des principaux départements du comté, ainsi les locaux du quotidien local l'*OC Register*, initialement appelé le *Santa Ana Register*<sup>30</sup>).

Au début du xx<sup>e</sup> siècle, plusieurs familles ont acheté de grandes parcelles de terres arables qu'elles ont ensuite transformées en un immense centre suburbain<sup>31</sup>. Le fonctionnement des fermes nécessitait une main-d'œuvre bon marché, majoritairement composée d'individus d'origine mexicaine venant de Californie du Sud. La plupart d'entre eux habitaient des quartiers dédiés à Santa Ana, Westminster, Anaheim ou encore Garden Grove<sup>32</sup>. Dans les années 1940, la population hispanique de Santa Ana était estimée à 15 % de la population totale, et selon un article du *LA Times*, à l'époque « ils étaient contraints d'aller dans des écoles "mexicaines", ils ne pouvaient aller dans certains restaurants, et ils étaient confinés dans cinq quartiers »<sup>33</sup>. La population latino de Santa Ana a fortement augmenté après la guerre, dans les mêmes

---

« Asiatique uniquement », « Natif de Hawaï et autre population insulaire du Pacifique uniquement » ; « Plus de deux races », « Hispanique ou latino », « Ni hispanique ni latino-américain ».

<sup>27</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California : The Transformation of Orange County Since World War II*, Berkeley, University of California Press, 1991.

<sup>28</sup> D. Marsh, R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, Encinitas, Heritage Publishing Company, 1994.

<sup>29</sup> J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », *Los Angeles Times*, 5 novembre 2018.

<sup>30</sup> R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, *op. cit.*

<sup>31</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>32</sup> « City's Latinos on the grow : Majority Santa Ana's Hispanics make up 65 % of the population and have recorded solid gains, but some still say they are ignored by City Hall », *Los Angeles Times*, 26 février 1991.

<sup>33</sup> *Ibid.*



proportions que la population de la ville. En dix ans (1950-1960), celle-ci est passée de 45 333 habitants à 100 350, puis à 156 601 en 1970<sup>34</sup>. Dans les années 1990, après plusieurs vagues d'immigration, la composition ethnique de Santa Ana était déjà fortement diversifiée. La ville accueillait des personnes originaires du Salvador, du Guatemala, du Cambodge, du Laos et des Philippines<sup>35</sup>, en plus d'une importante communauté vietnamienne venue vivre à Santa Ana, Garden Grove et Westminster dans le cadre du programme de réinstallation des réfugiés du gouvernement américain. Les recensements de la population effectués dans les années 1990 ont ainsi montré que la moitié des résidents de Santa Ana étaient nés à l'étranger, et que la majorité d'entre eux étaient arrivés au cours des années 1980<sup>36</sup>.

A mesure que la population multi-ethnique de cette ville continuait de croître, le comté d'Orange est devenu un bastion du conservatisme en Californie. La construction d'une base militaire, la Santa Ana Army Base, durant la Seconde Guerre mondiale avait attiré des milliers de personnes dans le sud de l'Etat. De nombreuses entreprises du secteur aéronautique basées à l'extérieur de Los Angeles ont migré vers le comté d'Orange où les terrains étaient bien moins chers. Ces implantations ont poussé un certain nombre de personnes à y rester après la guerre ou à continuer à y venir en masse pour travailler<sup>37</sup>. L'emploi offert par l'augmentation du nombre de grandes entreprises de défense comme Boeing, Hughes Aircraft, Ford Aeronutronic et d'autres a attiré des populations conservatrices du Midwest en quête de travail<sup>38</sup>. De plus, les propriétaires agricoles se sont mis à transformer leurs terres en zones d'habitation ou de commerces, ou à les vendre aux plus offrants. Selon un article du *LA Times*, « le cœur du comté d'Orange portait une tension entre le traditionalisme du Midwest et la quête de réinvention de la Californie »<sup>39</sup>. Cette combinaison de facteurs a engendré une tendance générale en faveur du libertarianisme, prônant à la fois la baisse des taxes et des réglementations pour permettre le développement foncier, et des postures religieuses conservatrices axées sur les « valeurs de la famille ».

La construction de la première méga-église en 1980, l'une des premières du pays, est à replacer dans le contexte de cette tendance conservatrice et religieuse<sup>40</sup>. Elle continue d'attirer des millions d'habitants du comté. Au cours de la décennie 1980, d'autres infrastructures se sont développées, notamment des parcs à thème comme Knott's Berry Farm, suivi de Disneyland qui s'est rapidement transformé en une attraction mondiale. L'immense centre commercial appelé South Coast Plaza est également devenu une destination internationale et son affluence a même pu dépasser celle de Disneyland<sup>41</sup>. La ville d'Irvine, nommée d'après l'une des premières familles de propriétaires terriens du comté, s'est transformée en un tel projet de développement urbain qu'elle est devenue la plus grande ville planifiée des Etats-

---

<sup>34</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>35</sup> R. Richardson, *Santa Ana, an Illustrated History*, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », art. cité.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

Unis, construite autour d'un important projet d'université publique : l'Université de Californie à Irvine<sup>42</sup>.

L'industrie de la défense a également continué de croître dans le comté d'Orange durant la guerre froide, attirant des populations conservatrices foncièrement anticomunistes. Grâce au succès du développement industriel, la population totale du comté est passée de deux cent mille habitants en 1950 à deux millions en 1987, pour atteindre plus de trois millions aujourd'hui<sup>43</sup>. C'est en particulier dans les villes plus récentes construites le long de la côte sud du comté d'Orange que de nombreuses zones sont devenues majoritairement blanches et politiquement homogènes, avec peu de syndicats organisés et des intérêts trop hétérogènes pour promouvoir des politiques dites « de gauche ». Cela a contribué à en faire un centre de soutien à la campagne du gouverneur Reagan, puis aux campagnes présidentielles de Reagan et de Nixon. Les villes plus récentes du sud du comté ont également attiré des républicains blancs et riches des vieilles villes du nord du comté. Comme l'explique Fred Smoller, le conservatisme et les opinions antiminorités exprimées dans certains espaces ont contribué à stimuler la carrière politique des membres d'extrême droite du Congrès<sup>44</sup>.

Soutenues par des concentrations plus élevées de résidents blancs et riches, les « communautés planifiées », construites par des entreprises commerciales et des promoteurs immobiliers dans des villes comme Irvine, Laguna Niguel et Mission Viejo, ont également continué à croître, offrant une « promesse utopique » à leurs résidents aisés<sup>45</sup>. La croissance de ces zones rappelle celle de l'agriculture dans le passé, tirant profit d'une main-d'œuvre latino bon marché pour construire des villes nouvelles, plus onéreuses. Ces nouveaux logements ont contribué au phénomène des *gated communities*, ces quartiers cloisonnés permettant aux résidents conservateurs et fortunés de creuser davantage l'écart avec les zones populaires en construisant des barrières physiques, démographiques et financières pour bloquer l'accès aux outsiders. Mais à la différence de la plupart des banlieues conventionnelles, entre le milieu des années 1970 et les années 1980, le comté d'Orange comprenait « un mélange complexe et décentralisé d'espaces urbains, suburbains et ruraux » qui incluaient également « de grands quartiers pauvres » comme ceux de Santa Ana, au milieu de quartiers plus riches<sup>46</sup>. Pour résumer le développement de ce comté, on peut dire qu'il est passé d'une « partie presque indiscernable de la banlieue de Los Angeles » dans les années 1950 et 1960 à « une économie et une vie culturelle autonomes et complexes, ce qui est suffisamment intéressant et significatif pour faire du comté d'Orange un sujet d'étude à part entière »<sup>47</sup>.

Centre historique du comté, Santa Ana n'a pas connu ce même phénomène de quartiers résidentiels enclos et autocentrés qui caractérisent de nombreux lieux du comté. La ville est parvenue à maintenir des liens plus resserrés entre les quartiers et les familles construits sur le

---

<sup>42</sup> W. B. Piggot, « Globalization from the bottom up : Irvine, California, and the birth of suburban cosmopolitanism », *Pacific Historical Review*, Vol. 81, n° 1, 2012, pp. 60-91.

<sup>43</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>44</sup> J. Mazingo, « In Orange County, land of reinvention, even its conservative politics is changing », art. cité.

<sup>45</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> *Ibid.*

socle fort de la communauté latino. Son histoire longue et le sentiment de proximité entre ses quartiers lui ont permis d'apporter une réponse différente aux nouveaux projets de développements immobiliers, à partir d'une mobilisation citoyenne rare dans le comté. Dans son rapport intitulé « Grass-roots protest and the politics of Ppanning : Santa Ana, 1976-1988 », Lisbeth Haas donne un exemple précis : la mobilisation de quartier contre les projets de destruction de maisons et d'immeubles anciens dans la ville. Elle explique comment les immigrants clandestins ont mené la contestation contre la municipalité qui cherchait à remplacer leurs logements par des projets immobiliers destinés à des individus aux revenus supérieurs. Si une telle mobilisation a été possible, c'est parce qu'à la différence d'autres lieux du comté, la politique de cette vieille ville est marquée par « des tensions raciales et de classes très fortes »<sup>48</sup>.

Le rôle joué par Santa Ana au sein du comté d'Orange s'explique également par des changements démographiques. En 1950, plus d'un tiers de la population du comté y résidait, mais le développement de ce dernier a conduit les habitants à migrer vers de nouvelles extensions urbaines. Cette migration interne a aussi eu pour effet de pousser les Latinos vers des quartiers aux loyers plus modérés comme à Santa Ana, qui a ainsi vu cette population passer de quarante mille à quatre-vingt-dix mille habitants dans les années 1970. Au cours des décennies suivantes, sa croissance s'est poursuivie à tel point qu'en 1980, 41 % de tous les immigrants du comté y vivaient<sup>49</sup>. Comme l'explique Lisbeth Haas, « contrairement à ce qui avait été voulu par les urbanistes et les responsables politiques, dans les années 1980, Santa Ana était devenue le centre latino du comté ». Les immigrants latinos ont eu tendance à choisir Santa Ana en raison du réseau de quartiers latinos et des loyers moins chers qu'ailleurs.

Cette main-d'œuvre a aussi formé un segment majeur d'industries aux bas salaires, comme l'agriculture, la construction et d'autres secteurs ouvriers. Ces hommes et ces femmes étaient davantage tenus à l'écart du fait de la fracture urbaine et du type d'opportunité offert. En conséquence, les revenus des familles latinos étaient systématiquement bas et au début des années 1980, ces salaires étaient tellement ancrés que « 88 % de la population latino du comté d'Orange gagnait moins que le revenu médian ». Cet écart salarial explique aussi que la ville abritait « huit des dix secteurs de recensement les plus pauvres du pays dans les années 1980 »<sup>50</sup>. Il est donc important de comprendre comment la particularité historique et la division ethnique propre à Santa Ana ont façonné l'image de cette ville considérée comme un district pauvre et avant tout latino. Toutefois, les différences en matière de composition démographique et d'utilisation de l'espace urbain ont également encouragé des alliances communautaires plus importantes et une mobilisation de la base qui ont finalement suscité celle des jeunes immigrants eux-mêmes en faveur du sanctuaire. Elles permettent aussi d'expliquer comment une enclave démocrate, avec des quartiers à faibles revenus et une importante population historiquement latino, a continué à se développer jusqu'à devenir le centre du comté, entouré de districts à majorité républicaine. Comme le souligne Lisbeth Haas, « l'histoire de cette segmentation ethnique nous aide à expliquer la base sociale du

---

<sup>48</sup> L. Haas, « Grass-roots protest and the politics of planning : Santa Ana, 1976-1988 », in R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>49</sup> R. Kling, S. Olin, M. Poster (dir.), *Postsuburban California...*, *op. cit.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

mouvement urbain »<sup>51</sup>. Si l’auteure fait ici référence à la mobilisation urbaine contre la démolition de logements dans les années 1980, sa conclusion s’applique tout à fait au statut actuel de Santa Ana.

La ville a continué à se développer et à consolider son image de bastion latino du comté d’Orange. En octobre 2016, elle a fait l’objet d’un article du *New York Times* selon lequel « Santa Ana est en ce moment le visage d’une nouvelle Californie, un Etat dans lequel les Latinos ont plus d’influence dans la vie quotidienne – du point de vue électoral, culturel et démographique – qu’à peu près n’importe où ailleurs dans le pays »<sup>52</sup>. A cette date, le conseil municipal était exclusivement constitué d’élus latinos depuis une dizaine d’année, et des changements en faveur des habitants de cette communauté avaient déjà été ressenties, comme le règlement imposant la traduction simultanée en espagnol de toutes les réunions du conseil. L’élue locale Michele Martinez explique : « Nombre de mes amis et de mes collègues ont grandi ici à une époque où il leur était interdit de parler en espagnol... »<sup>53</sup>. En intégrant la langue espagnole aux réunions du conseil municipal, le gouvernement local a ainsi non seulement tenté de pallier au déni de l’héritage latino de la ville, mais il a aussi fait œuvre de reconnaissance symbolique de sa culture.

Ces évolutions des représentations politiques et culturelles depuis les années 1990 ont pu être observées dans d’autres départements gouvernementaux de la Californie. De fait, la population de l’Etat est à 40 % latino, un taux qui ne devrait cesser d’augmenter<sup>54</sup>. La représentation politique des Latinos aux niveaux local et étatique a augmenté proportionnellement à la croissance de la base électorale latino. Les dirigeants de l’assemblée législative de l’Etat de Californie et l’actuel maire de Los Angeles – la ville la plus peuplée de l’Etat – comme son prédécesseur sont tous latinos. Selon le Pew Research Center, 25 % des électeurs latinos des Etats-Unis habitent en Californie<sup>55</sup>. Mais si la représentation politique de cette communauté s’est améliorée, ses membres sont toujours victimes en Californie d’un taux de chômage plus élevé que la moyenne étatique, ils comptent moins d’étudiants inscrits dans le supérieur et souffrent d’un taux de pauvreté plus élevé (23 % contre 16 % pour la moyenne de l’Etat)<sup>56</sup>. Ces chiffres sont par ailleurs représentatifs de la situation à Santa Ana, où l’on rapporte un taux de pauvreté de 22 %<sup>57</sup>.

En dépit de la composition de son conseil municipal, il a fallu attendre décembre 2016 pour que la ville vote une résolution de ville sanctuaire. Carlos Perea, le directeur des politiques et des programmes du groupe de défense des droits des immigrants, Resilience OC, promoteur du combat en faveur de cette résolution, explique dans un entretien que celui-ci a été initié de nombreuses années auparavant. Lorsque nous lui avons demandé ce qui avait permis ce changement, il nous a répondu : « Ce n’est pas quelque chose qui est sorti de leur

---

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> U.S. Census Bureau as of July 2015.

<sup>55</sup> G. Lopez, R. Stepler, « Latinos in the 2016 election : California », Pew Research Center, 19 janvier 2016.

<sup>56</sup> « California demographic labor force : Summary tables », State of California Employment Development Department, février 2017.

<sup>57</sup> *Ibid.*

bon cœur ; nous exprimions cette même demande à l'époque où Barak Obama faisait tourner la machine à expulsions. Je pense que ce qui a changé, c'est qu'il n'est plus politiquement viable pour eux de s'aligner sur les politiques du président »<sup>58</sup>. Cette opinion est partagée par des représentants d'autres groupes d'immigrants. Pour Ana Garcia, conseillère politique au Centre de ressources d'Amérique centrale (Caracen), dans le climat postélection de 2016 a émergé ce sentiment qu'aucun compromis forcés avec les républicains ne serait désormais possible dans ce combat pour une réforme de l'immigration. Au cours de plusieurs entretiens, des représentants de ces groupes ont expliqué que durant la présidence Obama, les démocrates avaient dû faire des compromis pour essayer de faire passer des versions plus modérées de la réforme de l'immigration, tout en garantissant une protection minimale de l'immigration<sup>59</sup>. Selon eux, ce changement a eu pour effet qu'il incombe désormais aux villes et aux Etats de lutter et de plaider en faveur d'une réforme de l'immigration.

### **La résolution et le règlement de Santa Ana en faveur de la création d'une ville sanctuaire**

« Je ne pense pas qu'aucune autre ville, dans tout le pays en réalité, ait remporté autant de victoires qu'ici à Santa Ana, et pas que symboliques. Certaines ont été significatives. Le fait est que nous sommes la lueur d'espoir, un exemple de la façon dont les choses peuvent être faites ».

Carlos Perea, Resilience OC<sup>60</sup>

La couverture médiatique nationale et locale de l'événement fait à la fois l'éloge et la critique de la ville pour avoir passé l'un des textes de loi les plus ambitieux et les plus importants du pays en faveur de la création d'un sanctuaire. Toutefois, le combat pour sa mise en œuvre se poursuit. Le règlement exige des engagements forts en faveur de politiques visant à « prévenir un maintien de l'ordre discriminatoire », à promouvoir « la justice sociale et l'inclusion » pour l'ensemble des habitants, y compris les immigrés, et à établir une commission ou un groupe de travail dédié à la mise en œuvre de ces décisions. La première résolution du sanctuaire comportait un ensemble de déclarations ambitieuses et essentiellement symboliques<sup>61</sup>. Le 17 janvier 2017, la ville a voté un arrêté qui l'a transformée en loi. De ce fait, les dispositions les plus concrètes spécifiées dans la résolution font partie d'un arrêté municipal exécutoire. Il y est dit qu'en application des clauses centrales suivantes<sup>62</sup>, la ville de Santa Ana :

- ne se soumettra pas aux demandes de détention du gouvernement fédéral (*Immigration Detainer Requests*) ;
- n'assistera pas l'ICE dans le cadre d'opérations conjointes ;

---

<sup>58</sup> Entretien mené à Santa Ana, Californie, 1<sup>er</sup> mars 2017.

<sup>59</sup> Entretiens menés à Santa Ana, Californie, mars 2017.

<sup>60</sup> Entretien mené à Santa Ana, Californie, 1<sup>er</sup> mars 2017.

<sup>61</sup> « Resolution to declare the city of Santa Ana a sanctuary for all its residents regardless of their immigration status (strategic plan No. 5, 6F) », 6 décembre 2016.

<sup>62</sup> Santa Ana City Ordinance No. NS-2908 – Relating to the city's Procedures concerning sensitive information and the enforcement of federal immigration law following the declaration of the city of Santa Ana as a sanctuary for all its residents », 17 janvier 2017.

- ne notifiera pas l’ICE des dates de libération ;
- n’arrêtera pas une personne pour cause de violation de la loi sur l’immigration ;
- ne mobilisera aucune ressource municipale pour l’application de la loi sur l’immigration ;
- ne conservera ni n’exigera d’informations sensibles<sup>63</sup> ;
- n’imposera aucun programme d’enregistrement des individus fondé sur des données ethniques, nationales ou religieuses.

En plus de ces dispositions, l’ordonnance comprend une section qui stipule qu’elle « n’entrera en conflit avec aucune loi fédérale ». Elle ne crée donc pas sa propre politique d’immigration, mais souligne plutôt qu’il n’est pas du ressort de la ville de mettre en œuvre cette loi ni d’utiliser les ressources de la ville pour le faire. Agissant dans le cadre de son rôle au sein du système fédéral, la ville exerce son pouvoir de ne pas coopérer avec un programme fédéral volontaire auquel elle s’oppose. La loi précise que son intention est de « clarifier la relation de communication et d’exécution entre la ville et le gouvernement fédéral » et son but est « d’établir les procédures de la ville concernant le statut d’immigration et l’application des lois fédérales sur l’immigration civile »<sup>64</sup>. Ce positionnement se distingue des autres types de stratégies de défense des droits des immigrants, qui mettent davantage l’accent sur la modification des politiques fédérales en matière d’immigration. Des représentants de groupes nationaux de défense des droits des immigrés comme le Caracen ou la Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles (Chirla) ont expliqué au cours d’entretiens que le combat principal de défense des droits des immigrés devrait encourager une réforme générale de l’immigration (*Comprehensive Immigration Reform*, CIR) au niveau fédéral comprenant une voie vers la citoyenneté<sup>65</sup>. A l’inverse, les entretiens conduits auprès de militants d’associations de Santa Ana montrent une attention portée avant tout à une protection immédiate des communautés par le biais des interactions de la ville avec l’ICE et du rôle des policiers locaux.

Après les élections présidentielles de 2016, les objectifs des associations locales et nationales de défense des droits des immigrés ont évolué, car tout espoir de parvenir à une réforme générale de l’immigration semblait perdu. L’heure était plutôt à la gestion de crise : des ateliers « connaissez vos droits » ont été mis en place afin de tenter de satisfaire au mieux les demandes d’aide juridique et de rassurer les individus craignant de participer aux événements organisés. Pour Georgina Maldonado, directrice exécutive de l’Orange County Community Health Initiative, l’un des principaux combats du moment était de répondre aux peurs de « descentes » des services de l’immigration. Pour répondre à ces changements politiques et à cette peur croissante, le règlement voté par Santa Ana commence par résumer la situation politique actuelle et la tendance des villes sanctuaires. Il mentionne l’opposition de Donald Trump à l’existence d’autres villes sanctuaires et attire l’attention sur celles qui ont réaffirmé leur statut

---

<sup>63</sup> Selon le texte, les informations sensibles incluent « toute information qui peut être considérée comme sensible ou personnelle par nature, y compris le statut de victime de violences conjugales ou d’agression sexuelle ; le statut de victime ou de témoin d’un crime d’un point de vue général, le statut de citoyen ou celui au regard de la législation sur l’immigration ; le statut de bénéficiaire d’une aide publique ; l’orientation sexuelle ; le sexe biologique ou le genre ; ou un handicap ».

<sup>64</sup> Santa Ana City Ordinance No. NS-2908, Section 2.

<sup>65</sup> Entretiens menés à Santa Ana et à Los Angeles, Californie entre février et mars 2017.



depuis les élections de 2016 en dépit des menaces de l'administration de couper les subventions fédérales. Le texte déclare que Santa Ana se joint à leur combat en s'engageant en faveur de la « justice sociale » et en offrant « un sanctuaire à tous les habitants qui ont peur en leur garantissant que la ville ne dépensera aucun fonds, qu'elle n'utilisera aucune de ses ressources, y compris humaines, pour administrer la loi fédérale sur l'immigration, qui est de la responsabilité exclusive du gouvernement fédéral ». La résolution stipule également qu'elle reconnaît la compétence des lois et des politiques fédérales, y compris la loi U.S.C. 1373 relative à l'échange d'informations sur le statut d'immigrant.

L'introduction du texte aborde directement les principaux points susmentionnés. Son objectif premier est de clarifier la relation entre le gouvernement fédéral et les employés municipaux concernant l'application de la loi sur l'immigration. Le texte reconnaît expressément que la ville agit dans les limites posées par le gouvernement fédéral. Il ne remet donc pas en question l'autorité du gouvernement fédéral, mais précise la façon dont la ville compte coopérer par des programmes fédéraux volontaires. L'accent est mis sur la réticence de la ville à participer aux politiques fédérales d'application de la loi, ce qui constitue une tentative de définition de la relation entre la police locale et les agents fédéraux. On peut ainsi observer une opposition morale et une réaction légale à l'augmentation de la surveillance policière et de la surveillance de leurs communautés. Morale pour ce qui est de l'engagement de la ville en matière de « justice sociale », qui repose sur la conviction que la coopération avec les autorités fédérales ne favoriserait pas la justice sociale dans la ville ; et légale car le texte rappelle l'autorité légale spécifique de son propre personnel municipal et les ressources allouées au regard de la compétence du gouvernement fédéral.

En plus des aspects moraux et légaux, la ville inscrit ses actions dans le cadre de préoccupations financières. Dans le cas des demandes de détention prolongées de l'ICE par exemple, plusieurs procès remettant en question la légalité de cette politique ont engendré des coûts pour les villes. Les décisions de justice les ont en effet contraintes à verser des dommages et intérêts aux individus qui avaient été détenus au-delà de la durée légale sans cause valable<sup>66</sup>. Comme l'explique la professeure Jennifer Chacón dans un entretien, « il y avait de véritables questions financières liées à l'exécution des ordres... et cela a entraîné tout un mouvement, il y a maintenant deux ans, de comtés qui ont déclaré : "on ne va pas maintenir en détention sans raison valable, on ne va pas maintenir en détention uniquement parce que vous nous le demandez, car on risque d'être poursuivis en justice" »<sup>67</sup>. Il faut également tenir compte du coût humain de la relation des immigrants avec les responsables municipaux. Jennifer Chacón poursuit ainsi : « il est difficile de faire venir les membres des communautés, de leur faire porter plainte ou de témoigner s'ils ont peur d'être expulsés ». Elle explique qu'en plus de coûts liés à la sécurité pour la communauté, il y a également un

---

<sup>66</sup> Voir *Miranda-Olivares v. Clackamas County*, No. 3:12-cv-02317-ST, 2014 WL 1414305 (D.Or. April 11, 2014) ; *Jimenez-Moreno v. Napolitano*, No. 1:11-cv-05452, Docket Entry 230 at 16-17 (N.D. Ill. Sept. 30, 2016) ; *Morales v. Chadbourne*, 996 F. Supp. 2d 19 (D.R.I. 2014) aff'd in part, dismissed in part, 793 F.3d 208, 215-216 (1st Cir. 2015) ; *Mercado et al. v. Dallas County*, No. 3:15-CV-3481 (N.D.Tex filed Jan. 17, 2017).

<sup>67</sup> Entretien avec Jennifer Chacón, UC Irvine Law School, Californie, 6 mars 2017.



effet négatif sur la santé publique et l'éducation, lorsque par exemple des parents hésitent à faire vacciner leurs enfants ou à les envoyer à l'école par crainte d'être expulsés du territoire.

L'adoption de la résolution et de la loi ont également exigé la présence et la collaboration d'un éventail d'acteurs différents : groupes locaux structurant le mouvement, organismes d'aide juridique et écoles de droit, membres de la collectivité et du conseil municipal. Ces liens entre les fonctionnaires et la communauté ont été essentiels pour inciter la ville à développer sa propre politique de non-coopération. De plus, ces connections entre différents réseaux se sont multipliées au-delà des limites de la ville de Santa Ana, et de nouveaux liens se sont forgés entre les groupes militants, principalement latinos, de Santa Ana et les associations asiatiques-américaines telles que le Korean Resource Center à Fullerton dans le comté d'Orange. Les entretiens conduits avec Carlos Perea de Resilience OC et avec Ruben Barreto de Santa Ana Building Healthy Communities nous montrent que leurs organisations sont favorables à la poursuite du changement au niveau local et dans les villes voisines. Le premier explique qu'ils prévoient de poursuivre leurs actions en aidant à faire passer une nouvelle résolution de ville sanctuaire à Westminster, Garden Grove et Anaheim, des villes voisines. Il insiste également sur le fait qu'il faut que Santa Ana et le comté d'Orange servent de modèle de changement local et que l'expérience de la ville constitue un plan d'action pour des demandes concrètes auprès des conseils municipaux.

Les conversations avec les acteurs locaux ont confirmé combien il était important d'instaurer une relation de confiance et de reconnaître tant la légitimité du gouvernement local que le rôle crucial de la citoyenneté locale et du sentiment d'appartenance urbaine. Lors des réunions du conseil municipal, des membres de la communauté qui avaient été détenus par l'ICE dans la prison de la ville se sont élevés contre l'accord existant et ont partagé leurs expériences personnelles au sein du système carcéral. La question centrale n'était pas de savoir si l'individu était en règle ou pas. En effet, ce qui les préoccupait était de pouvoir partager leurs points de vue et influencer les décisions politiques locales. En outre, le débat au sein du conseil municipal n'a pas porté sur la question de savoir si ces membres de la communauté avaient le droit de prendre la parole, mais plutôt sur les coûts et les avantages pour la ville et pour ceux qui avaient été détenus dans le centre pénitentiaire local. Ces discussions ont montré que s'exprimer en tant que résident de la ville était un droit incontesté, qui n'avait pas grand-chose à voir avec le statut de l'individu au regard de la loi sur l'immigration ou avec son passeport fédéral.

Dans cette perspective, on a pu constater que c'est « l'expérience quotidienne de la ville qui offre un droit à la ville, plutôt que la citoyenneté nationale d'un individu »<sup>68</sup>. La présence de sans-papiers aux réunions du conseil municipal et leur participation à des manifestations locales aux côtés de membres de leur famille et d'autres membres de la communauté ayant des papiers en règle, ont créé une nouvelle forme de solidarité qui efface les lignes de la citoyenneté légale, même temporairement. Selon Harold Bauder, la présence physique d'une personne dans un espace, comme la ville, lui octroie un ensemble de droits fondés sur ses interactions quotidiennes avec les institutions, les entreprises et les autres individus. Cette présence sert à son tour de

---

<sup>68</sup> M. Purcell, « Possible worlds : Henri Lefebvre and the right to the city », *Journal of Urban Affairs*, Vol. 36, n° 1, p. 142.

lien plus tangible avec un espace concret que la notion abstraite d'appartenance à une nation<sup>69</sup>. Il y a, en conséquence, « une solidarité fondée sur la participation par la présence »<sup>70</sup>. La façon dont les politiques sont mises en œuvre revêt un intérêt majeur pour les habitants de la ville, en particulier lorsqu'eux-mêmes, un membre de leur famille ou un ami peuvent être directement concernés. La participation à la vie politique locale n'est donc pas toujours fondée sur la citoyenneté légale, mais bien sur la présence physique au sein d'une ville et sur le temps passé à vivre dans le pays. Pour Harold Bauder, « lorsque les migrants devenus illégaux partagent une sphère politique avec les citoyens et qu'ils apparaissent dans la rue, se comportant comme des citoyens, ils revendiquent leur citoyenneté de façon mimétique »<sup>71</sup>. De la même manière, lorsqu'un individu prend la parole au cours d'une réunion municipale pour dire que « le terme de citoyen inclut tous les habitants », on se rend compte à quel point la présence physique dans la ville se transforme en présence politique. Cette dernière permet aux acteurs locaux, qu'ils aient ou non des papiers, de « se décréter sujets politiques de plein droit »<sup>72</sup>.

On pourrait aisément penser que la criminalisation accrue de l'immigration, des environnements hostiles présentant des risques élevés, la surveillance et le maintien de l'ordre « peuvent dissuader des immigrés sans papiers de s'engager dans des mobilisations de contestation et de revendiquer des droits »<sup>73</sup>. Mais comme le montre le cas de Santa Ana, il n'en est rien. Les immigrés clandestins s'organisent pour faire valoir leurs droits citoyens dans différents domaines et le font par l'intermédiaire « d'ouvertures de niches » qui leur permettent de mettre en avant leurs propres discours et demandes. Allant à l'encontre d'études antérieures, Walter Nicholls explique qu'un environnement national répressif, doublé de l'expansion et de l'application d'une frontière intérieure au-delà de ses limites physiques génèrent des formes de résistance locale. Cette dernière émerge à partir d'une base normative selon laquelle les acteurs locaux considèrent que le contexte de plus en plus restrictif est moralement inacceptable. En définitive, cette résistance locale peut entraîner une mobilisation<sup>74</sup>.

Le cas particulier de Santa Ana témoigne du fait que la mobilisation citoyenne en faveur d'une ville sanctuaire a plus de chance de se produire lorsque l'environnement politique local y est plus favorable, lorsqu'elle est soutenue par un mouvement migratoire de jeunes directement touchés par un contexte national de plus en plus restrictif. Ainsi, tout comme les défenseurs des sanctuaires ont répondu à ce qu'ils considéraient être des politiques injustes à l'encontre des réfugiés d'Amérique centrale à la fin des années 1980, les associations et les groupes locaux ont été indispensables pour initier un nouveau mouvement en faveur des sanctuaires dans les années 2010. Le passage d'un mouvement citoyen au vote concret de lois nous montre comment la collaboration entre des membres de communautés,

---

<sup>69</sup> H. Bauder, « Possibilities of urban belonging », *Antipode*, Vol. 48, n° 2, 2016, p. 264.

<sup>70</sup> V. Squire, « From community cohesion to mobile solidarities : The city of sanctuary network and the strangers into citizens campaign », *Political Studies*, Vol. 59, n° 2, 2010, p. 290.

<sup>71</sup> H. Bauder, *Possibilities of Urban Belonging*, *op. cit.*, p. 264.

<sup>72</sup> V. Squire, J. Bagelman, « Taking not waiting in citizenship, migrant activism and the politics of movement », in P. Nyers et K. Rygiel (dir.), *Migration and Citizenship : Migrant Activism and the Politics of Movement*, Abingdon, Routledge, 2012, p. 162.

<sup>73</sup> W. J. Nicholls, « From political opportunities to niche-openings... », art. cité, p. 24.

<sup>74</sup> *Ibid.*

d'organisations juridiques et d'écoles de droit, d'associations à but non lucratif et du conseil municipal peut produire des résultats politiques tangibles. Si leurs tactiques peuvent prendre la forme de manifestations, de groupes de travail approuvés par la ville et de réunions d'information, tous ces acteurs locaux œuvrent dans le cadre du système fédéral afin de générer du changement dans leurs propres communautés.

*Traduit par Miriam Perier*

## **Annexe**

### **Partis politiques latino-américains cités dans ce volume**

#### **Argentine**

Changeons : Cambiemos  
Front de tous : Frente de Todos  
Proposition républicaine (PRO)  
Coalition civique : Coalición Cívica  
Union civique radicale : Unión Cívica Radical  
Ensemble pour le changement : Juntos por el Cambio (CC)

#### **Bolivie**

Communauté citoyenne : Comunidad Ciudadana (CC)  
Mouvement vers le socialisme (MAS)

#### **Brésil**

Nouveau parti : Partido Novo (NOVO)  
Parti de la social-démocratie brésilienne : Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)  
Redresse le Brésil : Endireita Brasil

#### **Colombie**

Alliance verte : Alianza Verde  
Armée de libération nationale : Ejército de Liberación Nacional (ELN)  
Colombie humaine : Colombia Humana  
Forces armées révolutionnaires de Colombie (rebaptisée Force alternative révolutionnaire du commun) : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) (FARC)

#### **Cuba**

Parti communiste cubain : Partido comunista de Cuba (PCC)

#### **Equateur**

Parti social-chrétien : Partido Social Cristiano (PSC)

#### **Guatemala**

Front de convergence nationale : Frente de Convergencia Nacional, FCN-Nación)  
Fuerza  
Mouvement pour la libération des peuples : Movimiento para la Liberación de los Pueblos (MLP)  
Parti de l'avance nationale-Podemos : Partido de Avanzada Nacional (PAN)-Podemos  
Parti Semilla : Movimiento Semilla  
Parti humaniste du Guatemala : Partido Humanista de Guatemala  
Parti Valor : Partido Valor  
Prospérité citoyenne : Prosperidad Ciudadana  
Todos  
Union du changement national : Unión del Cambio Nacional (UCN)

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

### **Mexique**

Mouvement de régénération nationale : Movimiento Regeneración Nacional (Morena)  
Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)  
Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

### **Nicaragua**

Alliance civique pour la justice et la démocratie : Alianza cívica por la justicia y la democracia (ACDJ)  
Front sandiniste de libération nationale : Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)  
Union nationale bleu et blanc : Unidad Nacional Azul y Blanco

### **Panama**

Changement démocratique : Cambio Democrático  
Forces unifiées : Uniendo Fuerzas  
Front large pour la démocratie : Frente Amplio por la Democracia (FAD)  
Mouvement libéral républicain nationaliste : Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena)  
Parti Alliance : Partido Alianza  
Parti révolutionnaire démocratique : Partido Revolucionario Democrático (PRD)  
Parti panaméiste Partido Panameñista  
Parti populaire : Partido Popular

### **Paraguay**

Alliance patriotique pour le changement : Alianza Patriótica para el Cambio (APC)  
Association nationale républicaine-Parti colorado : Asociación Nacional Republicana (ANR)-Partido colorado  
Parti libéral radical authentique : Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)  
Parti patrie chérie : Partido Patria Querida

### **Uruguay**

Cabildo ouvert : Cabildo Abierto (CA)  
Front large : Frente amplio (FA)  
Parti colorado : Partido Colorado (PC)  
Parti national : Partido Nacional (PN)

### **Salvador**

Alliance républicaine nationaliste : Alianza Republicana Nacionalista (Arena)  
Changement démocratique : Cambio Democrático  
Front Farabundo Marti de libération nationale : Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)  
Grande alliance pour l'unité nationale : Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU)  
Nouvelles idées : Nuevas Ideas  
Parti de concertation nationale : Partido de Concertación Nacional (PCN)  
Parti démocrate-chrétien : Partido Demócrata Cristiano de El Salvador (PDC)