

# amérique latine political outlook 2009

Une publication de l'Observatoire Politique de  
l'Amérique Latine et des Caraïbes

Sous la direction  
d'Olivier Dabène





# Sommaire

<b>Introduction</b> (Olivier Dabène).....	2
<b>1<sup>ère</sup> partie : L'Amérique latine en 2009</b> .....	<b>6</b>
Des pays dans l'actualité :	
<b>Honduras</b> (Cecilia Baeza).....	7
<b>Cuba</b> (Marie-Laure Geoffray).....	12
<b>Bolivie</b> (Veronica Calvo).....	15
Des pays dans l'histoire :	
<b>1969. 40 ans d'intégration et désintégration</b> (Olivier Dabène).....	18
<b>1979. Nicaragua</b> (Maya Collombon).....	22
<b>1989. Le Chili de la Concertación</b> (Patricio Scaff).....	27
Des pays aux urnes :	
<b>Salvador</b> (Thierry Maire).....	33
<b>Argentine</b> (Darío Rodríguez) .....	35
<b>Mexique</b> (David Recondo – Gaspard Estrada).....	39
<b>Equateur</b> (Marie Esther Lacuisse).....	42
<b>Honduras</b> (Cecilia Baeza).....	47
<b>Uruguay</b> (Cécile Casen) .....	49
<b>2<sup>ème</sup> partie : L'Amérique latine en perspectives</b> .....	<b>52</b>
<b>L'Etat face à la crise</b> (Pierre Louis Mayaux).....	53
<b>Questions agraires</b> (Damien Larrouqué) .....	65
<b>3<sup>ème</sup> partie : L'actualité de la recherche</b> .....	<b>74</b>
<b>Thèse</b> (Julie Devineau) .....	75
<b>Sciences Po / Colmex</b> (David Recondo).....	78
<b>Mémoires soutenus</b> .....	79
<b>Nouveaux doctorants</b> .....	80
<b>4<sup>ème</sup> partie : L'OPALC en 2009</b> .....	<b>81</b>
<b>L'Opalc de 2009 à 2010</b>	

## Introduction

# Guerre froide en Amérique latine ?

Olivier Dabène

Comme le reste du monde, l'Amérique latine a été en 2009 à l'affût de signes de changements en provenance des Etats-Unis. La campagne électorale de Barack Obama ayant en 2008 suscité un niveau d'attentes déraisonnablement élevé, le sémillant nouveau président démocrate ne pouvait que décevoir. Obama s'est montré souvent ouvert et parfois visionnaire, mais il n'a pu en quelques mois effacer des années d'immobilisme et de malentendus. Trois dossiers ont permis de se forger une idée de la nouvelle politique latino-américaine des Etats-Unis : Cuba, le Honduras et la Colombie. Dans les trois cas, Obama a déçu.

L'actualité électorale a par ailleurs été riche en 2009. Un cycle électoral s'est ouvert qui se terminera en 2012 avec les élections mexicaine et vénézuélienne. Des signes d'affaiblissement de la gauche modérée sont perceptibles qui risquent de laisser béante la brèche idéologique qui court du nord au sud de l'Amérique latine.

Alors qu'en 2009 l'Organisation des Etats américains (OEA) a soldé un héritage de la guerre froide en annulant l'expulsion de Cuba votée en 1962, l'Amérique latine semble en proie avec sa propre guerre froide, attisée par une inquiétante course aux armements. Le 8 novembre 2009, le président Hugo Chavez demandait à sa population de se préparer à la guerre, tandis que des accusations d'espionnage étaient échangées entre la Colombie et le Venezuela et entre le Pérou et le Chili. L'Amérique latine semble toutefois disposer des ressources nécessaires à l'apaisement des tensions.

### Cuba : l'ouverture calculée

Trois mois après son entrée en fonction, Obama a rompu avec la politique républicaine vis-à-vis de Cuba en faisant une annonce particulièrement habile. Au moment où l'île célébrait le cinquantenaire de sa révolution, et où les changements promis par Raul Castro tardaient à se faire sentir<sup>1</sup>, l'allusion à une levée de l'interdiction de voyager et de transférer des fonds à Cuba lui permettait tout à la fois de faire un geste important sur un dossier sensible à quelques semaines du cinquième Sommet des Amériques (Port of Spain, Trinidad et Tobago, 17-19 avril 2009), de semer le trouble au sein de la gauche radicale latino-américaine, et de mettre en difficulté le régime castriste. Si les mesures sont mises en œuvre, l'afflux de touristes et de devises risque en effet de soumettre la très fragile économie cubaine à des tensions insoutenables, avec un creusement prévisible des inégalités et une fuite probable d'une partie de sa population en âge de travailler vers le secteur du tourisme. Comment l'Etat parviendra-t-il dans ces conditions à conserver ses fonctionnaires, ses docteurs ou ses enseignants, et donc à protéger les maigres « acquis de la révolution » subsistant encore ? Voilà une question qui doit tarauder de nombreux responsables du parti communiste cubain.

L'avancée cubaine d'Obama lui a valu un chaleureux accueil lors du Sommet des Amériques, mais elle a été jugée insuffisante par le camp de la gauche radicale emmené par Hugo Chavez, qui a notamment exigé la pleine réintégration de Cuba au sein de l'OEA. Lors de l'Assemblée générale de l'OEA (San Pedro Sula, Honduras, 2-3 juin 2009), la question a été abordée mais pas définitivement tranchée. La résolution 2438 adoptée à l'unanimité contient en effet deux articles partiellement contradictoires. Le premier, historique, déclare la résolution du 31 janvier 1962 excluant Cuba « nulle et non avenue ». Mais la deuxième subordonne sa réintégration à un « processus de dialogue entamé

---

<sup>1</sup> Lire dans ce rapport l'article de Marie-Laure Geoffroy.

à la demande du gouvernement de Cuba, et en conformité avec les pratiques, buts et principes de l'OEA ».

La Secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, ne s'est pas privée durant l'année d'insister sur la nécessité pour Cuba de faire des gestes en matière de respect de la démocratie et des droits de l'homme. Alors que le Salvador est devenu le dernier pays latino-américain à rétablir ses relations diplomatiques avec l'île, les Etats-Unis, en dépit de leur geste, apparaissent de plus en plus isolés. La reprise du dialogue avec Cuba sur les questions migratoires, interrompu depuis 2003, devra aboutir à un accord pour éviter que le dossier cubain ne s'enlise à nouveau.

### **Honduras : le règlement avorté de la crise<sup>2</sup>**

Le coup d'Etat contre le président hondurien Manuel Zelaya le 28 juin a offert à l'administration Obama une seconde opportunité d'afficher sa différence avec Georges Bush. Il est vrai que la Charte démocratique interaméricaine (adoptée le 11 septembre 2001) ne laissait guère de marge de manœuvre aux membres de l'OEA.<sup>3</sup> En dépit des sympathies de Zelaya pour Chavez et de l'adhésion du Honduras à l'Alliance Bolivarienne pour les Amériques (ALBA), les Etats-Unis réagissaient promptement en exigeant le rétablissement de la démocratie. Hugo Chavez avait beau affirmer que les putschistes étaient soutenus par l'« Empire », l'administration américaine ne laissait planer aucun doute sur sa condamnation.

Toutefois, le Honduras une fois exclu de l'OEA, les Etats-Unis n'ont pas fait usage de tout l'arsenal d'intimidation politique et de sanctions économiques dont ils pouvaient disposer à l'endroit du petit pays centraméricain. La personnalité fantasque de Manuel Zelaya, réfugié à l'Ambassade du Brésil, et les élucubrations d'Hugo Chavez y ont sans doute été pour beaucoup. Obama a dans un premier temps préféré laisser l'OEA à la manœuvre puis a soutenu l'offre de médiation du président costaricien, Oscar Arias. Ces efforts ayant échoué, les Etats-Unis ont laissé le président *de facto* Roberto Micheletti gagner du temps, puis ont finalement convaincu les parties de faire des concessions. Un accord est signé le 29 octobre, exactement un mois avant les élections présidentielles, confirmant les Etats-Unis dans leur rôle de régulateur politique en dernier ressort, aux dépens de l'OEA. Sa mise en œuvre s'avère toutefois plus problématique que prévue, et le consensus de la communauté américaine se fissure à mesure que se rapproche la date des élections et que la restitution de Zelaya est sans cesse repoussée. Les élections du 29 novembre ne mettent pas un terme à la crise et le président élu Porfirio Lobo devra s'employer pour panser les plaies ouvertes au Honduras et se faire accepter par ses pairs latino-américains. Au lendemain des élections, seuls la Colombie et le Pérou reconnaissent la légitimité de Lobo.

### **La Colombie et la course aux armements**

Le dossier colombien a aussi sérieusement mis à mal l'excellente image dont jouissait Barack Obama au début de l'année 2009. La fermeture de la base militaire de Manta en Equateur (18 septembre) a contraint l'administration américaine à chercher une solution de remplacement pour continuer à orchestrer la lutte contre le narcotrafic dans les Andes. La Colombie est rapidement apparue comme l'unique pays disposé à laisser l'armée américaine utiliser ses bases militaires, confirmant ainsi son statut de fidèle allié des Etats-Unis dans la région.

Hugo Chavez n'a pas manqué d'agiter le spectre de l'interventionnisme et de la menace, alors même que plusieurs pays sont engagés dans une authentique course aux armements, et décidait en août de geler ses relations diplomatiques avec la Colombie. Lors du 3<sup>ème</sup> sommet de l'Union des Nations Sud-américaines (UNASUR), le 15 septembre 2009 à Quito, aucun progrès n'a pu être réalisé.

<sup>2</sup> Lire dans ce rapport l'article de Cecilia Baeza et sur le site de l'OPALC les analyses de Cecilia Baeza et Nicanor Madueno.

<sup>3</sup> L'Article 21 de la Charte stipule: « Lorsque l'Assemblée générale, réunie en Session extraordinaire, vérifie qu'il y a eu une interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un Etat membre et que les démarches diplomatiques se sont révélées infructueuses, à la lumière de la Charte de l'OEA, elle décidera de la suspension de l'exercice par cet Etat membre de son droit de participation à l'OEA, par le vote affirmatif des deux tiers des Etats membres. La suspension prend effet immédiatement. »

Le 30 octobre, un « accord complémentaire pour la coopération et l'assistance technique en matière de défense et sécurité » est signé octroyant aux Etats-Unis la possibilité d'utiliser sept bases colombiennes pendant une période de dix ans. Peu précis, le texte<sup>4</sup> étend le périmètre d'action des futures missions militaires aux cas de « menaces communes à la paix, la stabilité, la liberté et la démocratie » et ne précise pas si elles seront limitées au territoire de la Colombie, avivant l'inquiétude du Venezuela.

Plus que jamais le Brésil apparaît comme une force modératrice dans ce dossier, Lula ayant assuré la Colombie et les Etats-Unis de sa confiance et suggéré de rendre publiques tous les accords militaires signés par le Brésil, la Colombie et le Venezuela, tout en faisant part à Obama de son désaccord avec l'installation de bases nord-américaines. Obama, de son côté, s'est écarté de la prometteuse approche multilatérale qui semblait inspirer jusque là la construction de sa politique extérieure en direction de l'Amérique latine.

### **L'Actualité électorale : vers un retournement de tendance et une extension de la guerre froide ?**

Quatre ans après le cycle électoral 2005-2006, l'Amérique latine connaît à nouveau une intense séquence politique avec en 2009 de nombreuses élections présidentielles (Salvador, Equateur, Panama, Uruguay, Honduras, Bolivie, Chili) et d'importantes élections législatives (Mexique, Argentine), qui seront suivies en 2010 par une autre série d'élections présidentielles (Costa Rica, Colombie, Brésil) et législatives (Venezuela). Les présidentielles au Pérou, en Argentine, au Guatemala et au Nicaragua en 2011, puis au Mexique, en République Dominicaine et au Venezuela en 2012, clôtureront le cycle.<sup>5</sup>

Le panorama en 2009 pourrait être annonciateur d'un retournement de tendance.

Même si au Salvador, Mauricio Funes, soutenu par le Front Farabundo Marti de Libération Nationale (FMLN, gauche), a mis un terme à vingt ans de victoires électorales de l'Alliance républicaine nationaliste (ARENA, droite)<sup>6</sup>, et si en Uruguay le Frente Amplio (FA, gauche) s'est maintenu au pouvoir<sup>7</sup>, le Panama a été le premier pays à retourner à droite depuis le virage à gauche du début de la décennie. Le Honduras et le Chili ont suivi.<sup>8</sup> Parallèlement, la gauche radicale a maintenu ses positions en Equateur et en Bolivie, où Correa et Morales ont été facilement réélus, accentuant une polarisation politique du continent perceptible dans certaines campagnes électorales et dans les relations interaméricaines.

Comme l'avance Cecilia Baeza dans ce *Political Outlook*, la fracture idéologique s'est faite sentir en 2009 au Honduras. Au-delà, elle est présente à l'état de latence dans d'autres pays comme le Paraguay, le Nicaragua ou le Pérou où la menace de la gauche radicale et la rhétorique bolivarienne de guerre des classes ont ravivé un anticommunisme qui n'avait jamais disparu. Dans ces pays, l'anticommunisme risque d'être une ressource politique mobilisée pendant les campagnes électorales et Hugo Chavez pourrait apparaître comme un grand électeur susceptible de faire pencher la balance, parfois à son corps défendant.

Il reste que dans de nombreux autres pays, comme en Uruguay et au Chili en 2009, les débats électoraux ne prennent pas la forme de conflits idéologiques, mais bien plutôt de confrontations entre des propositions pour faire face aux problèmes du moment (crise économique, insécurité..).

Il est bien difficile de dire si, dans les deux années qui viennent, les campagnes électorales seront de nature idéologique ou pragmatique. Quoi qu'il en soit, l'issue de ces scrutins aura un effet au plan des relations interaméricaines, dans la mesure où la polarisation idéologique peut signifier une extension au reste de l'Amérique latine du climat de guerre froide qui sévit déjà dans les Andes. Dans ces conditions, le scrutin majeur pour l'équilibre du continent aura lieu au Brésil en 2010. Une défaite du Parti des Travailleurs (PT) de Lula ferait perdre à l'Amérique latine une salutaire force tampon.

<sup>4</sup> Publié sur le site de l'OPALC (<http://opalc.org/web/images/stories/ACUERDOCOLOMBIAEEUU.pdf>)

<sup>5</sup> Voir les analyses à la rubrique « Elections » du site de l'OPALC.

<sup>6</sup> Lire le texte de Thierry Maire dans ce rapport.

<sup>7</sup> Lire le texte de Cécile Casen et Paulo Ravecca dans ce rapport.

<sup>8</sup> Ce rapport est mis sous presse avant le deuxième tour des élections chiliennes. Mais quel que soit le vainqueur, en rapport aux années Lagos – Bachelet, le Chili connaît un glissement vers la droite, naturellement plus accentué avec Sebastian Piñera (candidat de l'alliance Renouveau nationale – Union démocrate indépendante), mais réel aussi avec Eduardo Frei (démocrate-chrétien).

D'autres pays sont toutefois susceptibles d'atténuer les tensions. Le Costa Rica l'a montré pendant la crise hondurienne en 2009, et le président dominicain Leonel Fernandez, sollicité par Alvaro Uribe et Hugo Chavez lors du sommet ibéro américain d'Estoril (1er décembre 2009), peut aussi faire office de médiateur efficace, comme il l'avait démontré le 8 mai 2008 lors d'une mémorable réunion du Groupe de Rio.<sup>9</sup>

Des signes encourageants sont, de surcroît, perceptibles, avec notamment la reprise des relations diplomatiques entre la Colombie et l'Equateur, et la concertation au sein du Conseil de défense de l'UNASUR qui, le 27 novembre 2009, a permis la signature d'une importante résolution<sup>10</sup> arrêtant une liste de mesures destinées à rétablir la confiance entre les membres de l'Union : échange d'informations sur les systèmes de défense, les accords signés et les manœuvres programmées ; coopération en matière de lutte contre les trafics et le terrorisme ; garanties que les accords de coopération en matière de défense signés par les membres de l'UNASUR contiennent une clause de non intervention dans les affaires intérieures des autres membres. La mise en œuvre de ces mesures semble a priori complexe, mais elles engagent la région dans un exercice de diplomatie collective autour d'un agenda de sécurité qui rappelle l'Amérique centrale de la fin des années 80 et qui peut conduire à la construction d'une « Communauté de sécurité »<sup>11</sup>. Différentes propositions de traités de paix et sécurité sont en ce sens avancées par le Pérou et le Chili notamment.

Barack Obama, de son côté, ne semble pas franchement décidé à soutenir le camp progressiste, quand bien même a-t-il déclaré que Lula « *is my man* ». L'intervention dans la crise hondurienne d'un groupe de sénateurs républicains favorable au coup d'Etat, et les résistances à la nomination d'Arturo Valenzuela comme sous secrétaire d'Etat en charge des dossiers latino-américains, ont en revanche bien montré que les secteurs conservateurs poursuivaient leur bataille idéologique aux Etats-Unis. Il y a bien longtemps que les Latino-américains ont appris à manœuvrer à Washington pour y trouver des soutiens, mais il faudra bien que Barack Obama fasse preuve de leadership s'il veut éviter une polarisation politique croissante du continent.

En 2010, le dossier du narcotrafic pourrait lui en fournir l'occasion.

---

<sup>9</sup> Durant laquelle il était parvenu à réconcilier (provisoirement) le président colombien et ses collègues vénézuélien et équatorien, deux mois après le bombardement du camp des FARC en territoire équatorien. Leonel Fernandez, lors de son intervention à Sciences Po le 3 décembre 2009, s'est montré disposé à tout mettre en œuvre pour faire prévaloir le respect mutuel dans la région (voir la vidéo de la conférence sur le site de l'OPALC).

<sup>10</sup> Publiée sur le site de l'OPALC ([http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=147&Itemid=177](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=177))

<sup>11</sup> Au sens de Karl Deutsch (*Political community and the north atlantic area*, Princeton university press, 1957).

première partie :  
**L'Amérique latine en 2009**

Des pays dans l'actualité  
Des pays dans l'histoire  
Des pays aux urnes

## Des pays dans l'actualité

### Honduras

Cecilia Baeza

Dimanche 28 juin 2009, après une tension politique de plusieurs mois, l'Armée hondurienne délogeait de chez lui, au petit matin, le président élu José Manuel Zelaya Rosales, pour l'expulser *manu militari* vers le Costa Rica. Le Honduras semblait ainsi renouer avec une vieille tradition putschiste : en un demi-siècle, les militaires sont en effet intervenus à cinq reprises pour renverser le gouvernement qui était en place (1956, 1963, 1972, 1975 et 1978).

On aurait tort pourtant d'appliquer les grilles de lecture du passé à ce coup d'Etat, car deux éléments lui donnent un caractère inédit. Le premier est le maintien des civils au pouvoir : c'est en effet Roberto Micheletti Bain, le président du Congrès et un membre du Parti libéral – le parti de Zelaya – qui a pris la tête du gouvernement intérimaire, devenant ainsi le président *de facto* du Honduras. Le second élément de nouveauté est l'unanimité de tous les États des Amériques, y compris des États-Unis, pour condamner le renversement militaire du président Zelaya. Ce consensus à l'échelle continentale a donné un mandat de premier ordre à l'OEA dans la résolution de la crise, mais a également fortement mis à l'épreuve l'organisation panaméricaine. Nous reviendrons ici sur les origines internes de la crise et sur ce que cette dernière nous dit de l'évolution récente du système politique hondurien.

#### Aux origines de la crise : polarisation et isolement progressif de Zelaya au sein de l'État

Le 27 novembre 2005, Manuel Zelaya, dit « Mel », était élu avec 49,9% des voix, contre Porfirio Lobo, son opposant du Parti national, qui ne recueillait que 46,17% des suffrages – le restant se répartissant entre trois petits partis<sup>12</sup>. L'abstention, notons-le, atteignait des niveaux record : 44,92% des électeurs avaient déserté les urnes, signifiant qu'une portion croissante de la population se sentait exclue ou désintéressée de la citoyenneté électorale. La participation venait en effet de reculer de 11,22% par rapport aux élections de 2001. La campagne, quant à elle, s'était déroulée sans surprises. De plus en plus proches sur le plan programmatique depuis le début des années 1980, le Parti libéral et le Parti national – les deux partis dominants – avaient fait une campagne au centre, voire au centre-droit, autour de la lutte pour la « sécurité citoyenne » et contre la corruption. Sur le thème de la sécurité, Porfirio Lobo avait joué la surenchère en réclamant le rétablissement de la peine de mort, abolie depuis 1957. Dans un pays durement affecté par le phénomène des *maras*<sup>13</sup>, l'idée n'avait pas choqué outre mesure, mais n'avait pas non plus permis au Parti national de s'imposer. Force est de constater en tout cas, que Mel Zelaya n'avait pas présenté de programme politique spécialement marqué à gauche, ni même suggéré de nouvelles alliances régionales. Zelaya, entrepreneur et

<sup>12</sup> Le système électoral hondurien établit des élections présidentielles à un tour. Le même jour ont lieu les élections parlementaires (le Honduras n'a qu'une seule chambre des représentants) et municipales.

<sup>13</sup> Les *maras* sont des gangs de jeunes armés extrêmement violents présents en Amérique centrale. Voir le documentaire *La Vida loca*, de Christian Poveda sur les maras au Salvador.

propriétaire terrien, ancien membre de la direction du COHEP<sup>14</sup> (1987-1994) – l'organisation patronale la plus influente du pays –, s'inscrivait dans la continuité du Parti libéral, au pouvoir à quatre reprises depuis le retour à la démocratie en 1982<sup>15</sup>. Que s'est-il passé au cours de son mandat pour qu'il en altère la trajectoire ?

Le président, entré en exercice en janvier 2006, est d'abord confronté à une forte pression sociale liée à la question énergétique. Les cours mondiaux du baril de pétrole ne cessent en effet de monter jusqu'à dépasser le seuil historique des 100 dollars le 2 janvier 2008. L'impact social de cette hausse est particulièrement fort pour la petite économie du Honduras. Depuis fin 2006, des grèves de transports sans précédents paralysent le pays pour réclamer une baisse des prix de l'essence. L'inflation est relancée et touche d'autant plus les secteurs les plus pauvres qu'une autre bulle spéculative mondiale, sur les produits agricoles cette fois, menace le pays de crise alimentaire. C'est dans ce contexte que Zelaya fait un premier pas vers Hugo Chávez afin d'intégrer PETROCARIBE, alliance régionale qui permet à ses membres d'acheter du pétrole au Venezuela à des tarifs préférentiels. L'alliance ne réclamant pas de contreparties politiques directes, le Honduras adhère fin janvier 2008 à l'organisation. Les milieux économiques sont prudents, car ils craignent déjà un virage politique plus à gauche. Celui-ci est finalement engagé peu de temps plus tard avec l'adhésion en août 2008 du Honduras à l'ALBA (Alliance Bolivarienne pour les Amériques)<sup>16</sup>. La tension entre ses opposants et le gouvernement monte dès lors d'un cran. Les organisations patronales (le COHEP, l'ANDI<sup>17</sup>, l'AHM<sup>18</sup> et les Chambres régionales de Commerce et d'Industrie), le Parti national et les factions conservatrices du Parti libéral emmenées par Roberto Micheletti, forment un large front de contestation contre la politique de Zelaya.

La progression du nouvel agenda politique et social du gouvernement devient difficile. Le seul dossier sur lequel il parvient à avancer est celui de l'augmentation du salaire minimum, qu'il arrache de justesse en décembre 2008 contre l'opposition des milieux économiques. S'étant aliéné la classe politique, Zelaya cherche à mobiliser directement les secteurs populaires qui lui sont favorables. Il s'inspire alors des gouvernements de la mouvance bolivarienne qui ont fait du changement constitutionnel leur principale arme de mobilisation « par le bas » contre l'establishment politique : Hugo Chávez au Venezuela en 1999, Evo Morales en Bolivie et Rafael Correa en Equateur en 2007 ont en effet eu recours à une assemblée constituante pour refondre les principes de l'Etat ; tous ont promu, via une « présidence plébiscitaire », la participation des secteurs populaires qui dans les dernières décennies avaient perdu confiance dans les mécanismes formels de la démocratie représentative (Conaghan, 2008). C'est avec ces modèles en tête que Zelaya propose le 22 novembre 2008 qu'une « quatrième urne » soit ajoutée à celles des élections générales convoquées pour le 29 novembre 2009 : l'idée est d'organiser un référendum sur la tenue d'une assemblée constituante en 2010.

Cette proposition déclenche la dernière phase de la crise qui aboutit au coup de force du 28 juin. Le style tribun et provocateur désormais adopté par Zelaya polarise la société hondurienne. L'idée de changer de Constitution, et d'autoriser notamment le renouvellement des mandats présidentiels, jusqu'à présent interdit, fait craindre à ses opposants que Zelaya ne tente de se maintenir au pouvoir, à l'image d'un Chávez par ailleurs diabolisé par les médias dominants. En réalité, la logique de polarisation est en train de déformer les termes du débat : Zelaya ne peut pas se représenter aux élections de 2009 dans la mesure où les candidatures ont déjà été ratifiées par le Tribunal Suprême

<sup>14</sup> Conseil Hondurien de l'Entreprise Privée

<sup>15</sup> 1982-1986 : Roberto Suazo Córdova ; 1986-1990 : José Azcona Hoyo ; 1990-1994 : Carlos Roberto Reina ; 1998-2002 : Carlos Flores Facussé

<sup>16</sup> Officiellement lancée en 2005 entre Cuba et le Venezuela, l'ALBA est une organisation régionale destinée à promouvoir la coopération entre ses membres. L'entraide économique, sociale et politique entre les membres est fondée en grande partie sur les largesses du président vénézuélien. Le Honduras s'est vu ainsi promettre contre son adhésion plus de 100 millions de dollars de prêts et de fournitures de matériel agricole et électrique.

<sup>17</sup> Association Nationale des Industriels

<sup>18</sup> Association Hondurienne des Maquilladores

Electoral en décembre 2008, officialisant Elvín Santos comme candidat du Parti libéral, désigné un mois plus tôt par les primaires du parti. La négociation cède le pas au bras de fer : les deux camps entament une série de procédures judiciaires pour emporter la bataille politique. Le 27 mai 2009, le Tribunal de Justice invalide le projet de « quatrième urne », décision que Zelaya tente de contourner en lançant l'idée d'une « consultation populaire » pour le 28 juin<sup>19</sup>. Celle-ci n'aurait pas valeur de référendum mais d'« enquête d'opinion » autour de la question : « *Etes-vous d'accord pour que soit installée, à l'occasion des élections générales, une Quatrième Urne dans laquelle le peuple décidera de la convocation d'une Assemblée Nationale Constituante ?* ». Mais le Tribunal Suprême Electoral déclare l'enquête illégale ; en conséquence, l'armée, censée encadrer l'organisation de la consultation, s'y refuse et bloque la remise du matériel pour le vote. Poussé par ses partisans, notamment le syndicaliste Juan Barahona<sup>20</sup>, Zelaya persiste dans la réalisation de son projet. Le 26 juin, la Cour Suprême, sur demande du Ministère public, accuse le président de « trahison à la patrie, d'abus d'autorité et d'usurpation de fonctions ». La tension dans le pays atteint son apogée, les partisans de Zelaya tentant d'organiser coûte que coûte la consultation populaire, tandis que ses opposants sont en train de préparer sa destitution par la force.

L'intervention militaire contre le président se produit finalement le 28 juin. Refusant de reconnaître devant la communauté internationale la notion de « coup d'État », Roberto Micheletti, le président *de facto*, défend la légalité de la destitution de Zelaya et engage une campagne médiatique internationale à cet effet. Le président déchu, faible sur le plan interne où il ne dispose du soutien que de la « rue » et de syndicats de travailleurs, parvient cependant à conserver le soutien des diplomaties des Amériques. Ce rééquilibrage des forces politiques plonge le pays dans une impasse. Le Honduras entame une longue crise de plusieurs mois.

### **Un révélateur des enjeux internes : l'interpénétration des milieux économiques et politiques**

Au-delà de ses répercussions politiques immédiates, cette crise apparaît comme un révélateur d'enjeux jusque là sous-évalués. Du point de vue de la politique intérieure, le coup de force du 28 juin pose d'abord la question de l'influence des groupes d'intérêts et autres « pouvoirs de facto » (*poderes fácticos*) dans l'évolution de la démocratie hondurienne (Salomon, 2007). Le fait que l'Armée ait joué, dans les années 1980, un rôle déterminant dans le processus de transition démocratique au Honduras, n'est un secret pour personne : alors que le gouvernement de Roberto Suazo Córdova marquait en 1982 le retour des civils au pouvoir, les forces armées, sous le commandement du Général Álvaro Martínez, ont en effet continué à contrôler en sous-main un appareil d'État inféodé à l'impératif de lutte contre la « subversion » révolutionnaire (Ruhl, 1996 ; d'Ans, 1997 ; Posas, 1989). Cette démocratie de façade, au sein de laquelle l'Armée a pu commettre de graves violations de droits de l'Homme<sup>21</sup>, était alors protégée par les États-Unis, dans le cadre de leur politique régionale de *containment*. Et il ne faudra pas moins que la victoire de Violeta Chamorro face aux Sandinistes au Nicaragua en 1990, pour que l'aide militaire américaine au Honduras diminue et que les Forces Armées soient amenées à perdre de leur influence au sein du système politique hondurien (Ruhl, 1996). D'importantes modifications constitutionnelles sont alors réalisées afin de rétablir la tutelle du pouvoir civil sur les militaires et un processus de réforme interne est lancé au sein même du corps militaire pour en changer les pratiques (Salomon, 2005 et 2007).

<sup>19</sup> Zelaya s'est appuyé sur la « Loi de Participation Citoyenne » de 2006, et a recolté 400.000 signatures dans tout le pays pour soutenir cette initiative.

<sup>20</sup> Leader ouvrier, il préside la Fédération Unitaire des Travailleurs du Honduras (FUTH)

<sup>21</sup> Les pires exactions (disparitions, exécutions arbitraires, torture) ont été commises par le Bataillon 3-16, unité secrète et spéciale de l'Armée, dont le rôle a été celui d'un « escadron de la mort ».

Mais à mesure que l'Armée se retire de la vie politique hondurienne, on voit refaire surface d'autres groupes d'intérêts que la focalisation sur les militaires avait eu tendance à masquer. Le plus influent d'entre eux est celui lié à l'élite économique nationale. Nous avons déjà cité ses principales organisations : COHEP, ANDI, AHM, auxquelles il faut ajouter le syndicat des propriétaires terriens, la FENAGH<sup>22</sup>. Ces organisations ont commencé à peser dans la vie publique hondurienne au tournant des années 1960 (Euraque, 2001). Le corporatisme d'État des années de gouvernement militaire (1972-1978) a par la suite institutionnalisé la participation politique de ces organisations (Morris et Ropp, 1977). Les partis politiques, de retour sur la scène publique dès 1978 pour préparer la transition démocratique, se sont tournés vers les syndicats patronaux pour recruter une bonne partie de leurs cadres. La présence d'hommes d'affaires en politique, déjà expérimentée au sein du Parti libéral depuis les années 1950, devient ainsi dans les années 1980 récurrente dans tous les partis. Leur entrée en politique semble d'autant plus évidente qu'ils sont alors parmi les rares à pouvoir assumer pleinement les coûts financiers d'une carrière politique et qu'ils peuvent compter sur les médias dont ils sont propriétaires pour faire campagne – les principaux titres de presse, stations de radio et chaînes de télévision ayant été fondés par des clans industriels<sup>23</sup>. Cinq des sept présidents élus depuis le retour des civils au pouvoir en 1982 sont ainsi d'importants hommes d'affaires et Roberto Micheletti, le président de facto depuis le 28 juin, est patron d'une entreprise de transports publics... Un grand nombre de députés dispose également de cette double casquette. Ajoutée à la participation directe des organisations patronales au sein du système politique<sup>24</sup>, la fongibilité des statuts d'entrepreneur et de professionnel de la politique assure une interpénétration très grande des milieux économiques et politiques. Cette caractéristique est déterminante pour comprendre la forte cohésion entre la classe politique et les organisations patronales contre la présidence de Zelaya.

L'autre élément qui se dégage de cette crise, est l'héritage non soldé de la guerre froide. Contrairement à ce que beaucoup d'analyses rapides ont pu conclure, cette rémanence de la guerre froide n'est pas à chercher dans une quelconque intervention américaine : pour une fois, les États-Unis se sont tenus à l'écart de la politique intérieure du pays, lequel n'a eu besoin d'aucune ingérence pour laisser éclater ses contradictions. Ce que cette période a laissé en revanche, c'est un anticommunisme farouche, largement transposé depuis les années 2000 contre la figure d'Hugo Chávez. Si les généraux n'ont pas pris l'initiative de ce coup de force, peu leur a fallu en effet pour accepter de renverser un président dont ils avaient été très mal vécu le virage à gauche. Car l'anticommunisme n'est pas pour eux un registre politique parmi d'autres, mais un puissant vecteur d'identification qui a modelé leur institution tout au long des années 1980. Le rapprochement de Zelaya avec l'axe cubano-vénézuélien a donc constitué une ligne rouge que les forces armées n'étaient vraisemblablement pas prêtes à laisser franchir. Ainsi, si les coups d'État du passé visaient à garantir les intérêts corporatistes de l'institution militaire (ses prérogatives, ses moyens etc.), le putsch contre Zelaya revêt un caractère essentiellement idéologique. Preuve en est que pour la première fois, les généraux n'ont pas cherché à conserver le pouvoir pour eux-mêmes, mais l'ont immédiatement remis aux civils qui leur avaient enjoint d'intervenir.

Quelle que soit l'issue du bras de fer entre les pro- et les anti- Zelaya, la démocratie hondurienne aura à relever plusieurs défis. Le premier sera celui d'un dialogue national capable de surmonter une polarisation politique telle que n'en avait jamais connu le pays. La fracture risque d'être profonde et rétablir la crédibilité des institutions ne pourra se faire sans tenir compte de ce que la crise a mis à nu : le manque d'identification de larges franges de la population avec les institutions de l'État

---

<sup>22</sup> Fédération des Agriculteurs et des Éleveurs Honduriens.

<sup>23</sup> C'est là assez paradoxal si l'on considère que la création des principaux titres de presse par des industriels dans les années 1960 et 1970, avait pour but d'éditer une information indépendante du pouvoir de l'État...

<sup>24</sup> Le COHEP fait partie de la commission qui propose au Congrès une liste de candidats à la magistrature de la Cour Suprême et est un partenaire régulièrement consulté pour l'élaboration des politiques publiques.

et sa classe politique ; la pénétration du système politique par les intérêts économiques privés de l'oligarchie ; la politisation des forces armées.

### **Bibliographie :**

- d'ANS André-Marcel, *Le Honduras, difficile émergence d'une nation, d'un État*, Karthala, Paris, 1997, 385 p.
- CONAGHAN Catherine, « Ecuador: Correa's plebiscitary presidency », *Journal of Democracy*, vol.19, n°2, avril 2008, p.46-60
- EURAQUE Darío, *El Capitalismo de San Pedro Sula y la historia política hondureña (1870-1972)*, trad. de l'anglais par Marcela Carías, Ed. Guaymuras, Tegucigalpa, (2e d.), 2001, 365 p.
- MORRIS James et ROPP Steve, « Corporatism and Dependent Development: A Honduran Case Study », *Latin American Research Review*, Vol. 12, n°2, 1977, p.27-68
- POSAS Mario, *Modalidades del proceso de democratización en Honduras*, Ed. Universitaria de la UNAH, Tegucigalpa, 1989, 214 p.
- RUHL J. Mark, « Redefining Civil-Military Relations in Honduras », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, n°1, Spring 1996, p.33-66
- SELSER Gregorio, « Honduras: de república bananera a enclave militar (1980-1984) », *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, n°3, Centroamérica y el nuevo imperialismo, Jul.-Sep. 1984, p. 241-269
- SALOMÓN Leticia (dir.), *Honduras: poderes fácticos y sistema político*, CEDOH, Tegucigalpa, 2007
- SALOMÓN Leticia, « La conducción y control civil de la defensa: un reto democrático », RESDAL, 2007
- SALOMÓN Leticia, « El sistema de defensa en honduras », RESDAL, 2005

## Des pays dans l'actualité

# L'indétermination cubaine : ni congrès du Parti ni réformes structurelles

Marie Laure Geoffroy

Un an après les festivités frugales de l'anniversaire des cinquante ans de révolution (1959-2009), le gouvernement cubain semble se trouver dans une impasse. En effet, les réformes annoncées par Raul Castro dans l'agriculture et les transports n'ont pas porté leurs fruits et sont entravées par le fonctionnement bureaucratique de la société cubaine. Quant au VI<sup>e</sup> congrès du Parti Communiste Cubain (PCC) qui devait se tenir avant la fin de l'année 2009, il a été reporté *sine die*<sup>25</sup>. Or, ce congrès devait représenter un événement majeur pour deux raisons : il devait entériner les réformes en cours et permettre de connaître les rapports de force politiques à l'intérieur d'une organisation dont le dernier congrès remonte à 1997. On peut interpréter cette décision comme le signe contradictoire d'une fragilité politique d'un côté, avec la peur de ne pas réussir à canaliser l'expression d'un mécontentement toujours croissant, et d'une inflexibilité de l'autre, autrement dit le refus de rendre visible la diversité des positions politiques à l'intérieur du PCC. En l'absence de la tenue de ce congrès, les analystes spécialistes de la Cuba socialiste en sont réduits à tenter de déchiffrer les quelques signes envoyés par le gouvernement cubain.

### Des changements dans la sphère politique

Le remaniement ministériel effectué au printemps semble aller dans le sens d'un renouvellement générationnel et d'une technicisation des profils recrutés<sup>26</sup>. Les nouveaux ministres ont en effet le plus souvent occupé des positions locales avant d'accéder à des responsabilités nationales et leur carrière politique s'effectue généralement dans le secteur dans lequel ils ont obtenu leur diplôme universitaire. Il faut par ailleurs mentionner que trois femmes furent nommées parmi les huit nouveaux ministres. Enfin, la fusion de quatre anciens ministères (ministère de la pêche, de l'agriculture, du commerce extérieur, des investissements étrangers) en deux nouveaux pôles (ministère de l'industrie alimentaire et ministère du commerce extérieur et des investissements étrangers) témoigne d'une volonté d'efficacité accrue autour d'un gouvernement resserré.

Ce remaniement, annoncé des mois auparavant par Raul Castro, s'est pourtant effectué sous le signe de la surprise politique : deux figures internationales du gouvernement ont, en effet, été destituées de façon brutale : Carlos Lage, le secrétaire exécutif du conseil des ministres – ce qui correspond en France au rôle de premier ministre – et vice-président du conseil d'Etat – la plus haute instance politique cubaine puisque le président du conseil d'Etat est président de la République – et Felipe Perez Roque, ministre des affaires étrangères. Ceux-ci durent renoncer à leurs postes respectifs après avoir tenu des propos très critiques à l'endroit de Fidel et Raul Castro, sans savoir qu'ils étaient sur écoute. Leurs lettres de démission, rendues publiques, étaient adressées au président Raul Castro. Ils s'y accusaient d'avoir outrepassé les bornes et manqué d'humilité, disaient souhaiter démissionner de tous leurs postes à responsabilité (ministère, députation, membre du Comité Central du PCC) et réaffirmaient leur engagement envers les principes de la révolution cubaine.

Ces destitutions surprises peuvent être interprétées de plusieurs manières. Raul Castro aurait pu souhaiter écarter deux hommes politiques promus par Fidel Castro, à la carrière politique fulgurante, et proches du président du Venezuela, Hugo Chavez, afin de placer ses hommes de

<sup>25</sup> <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/07/31/internacional/1249035773.html>, article du 01/09/2009

<sup>26</sup> <http://granma.co.cu/2009/03/03/nacional/artic09.html>, article du 03/03/2009

confiance à leurs postes. Une autre interprétation serait liée à l'ambition de ces deux hommes et à la reconnaissance dont ils jouissaient à l'étranger. Ils auraient pu, comme d'autres en leur temps, constituer une sorte d'équipe de promotion d'une politique alternative à celle de la vieille garde de la révolution. Or, les leaders historiques n'ont jamais longtemps laissé à leurs postes de possibles successeurs. Carlos Aldana (ancien secrétaire à l'idéologie du Comité Central du PCC) et Roberto Robaina (ancien ministre des affaires étrangères) avaient déjà fait les frais de cette politique dans les années 1990.

Par ailleurs, il semble que le relatif renouvellement générationnel constitué par la nomination de cadres d'une cinquantaine à une soixantaine d'années dans les ministères soit fortement contrebalancé par la nomination dans des postes clés de membres de la vieille garde révolutionnaire. Otto Rivero, ancien responsable des Jeunesses Communistes (UJC) et vice-président du conseil des ministres a par exemple été remplacé par Ramiro Valdés, qui lutta avec les frères Castro dans la Sierra Maestra. Né en 1930, le premier vice-président du conseil d'Etat, José Ramon Machado Ventura appartient également à cette génération. On pourrait multiplier les exemples. C'est ce qui pousse le chanteur de punk-rock contestataire, Gorki Aguila, à parler d'une « gérontocratie » au pouvoir.

La prééminence de la vieille garde de la révolution au plus niveau du pouvoir est cependant à relativiser partiellement. Les hauts gradés de l'armée sont en effet ceux qui ont obtenu le plus de postes depuis les remaniements opérés par Raul Castro, à partir du mois d'août 2006. Sur les cinq postes de vice-présidents du conseil d'Etat, deux sont occupés par des généraux (Julio Casas Regueiro et Abelardo Colomé Ibarra) et deux postes sont vacants (ils étaient occupés par Juan Almeida, commandant de la révolution, décédé en septembre 2009 à l'âge de 82 ans et Carlos Lage). Au conseil des ministres, trois des six vice-présidents sont également des militaires. Il semble donc que les FAR (Forces Armées Révolutionnaires) bénéficient particulièrement de l'arrivée de Raul Castro, qui fut ministre de la défense de 1959 à 2008, au pouvoir.

## Les difficultés dans le domaine économique

Le commerce cubain à l'international ne donne pas de signaux positifs malgré la signature de nouveaux contrats avec la Chine, la Russie et l'Angola et la présence maintenue du Brésil, de l'Espagne et du Venezuela. Les échanges se sont réduits de 36% entre 2008 et 2009, selon le ministre du commerce extérieur Rodrigo Malmierca. De plus, le gouvernement cubain n'a pu honorer cette année le paiement d'une partie importante de biens et de services fournis par les entreprises étrangères qui commercent avec Cuba. D'après Victor Moro, président de la société des entrepreneurs espagnols, le gouvernement cubain devrait près de 300 millions d'euros aux sociétés espagnoles installées à Cuba<sup>27</sup>. Si les autorités cubaines se sont engagées à honorer leurs dettes jusqu'au dernier centime, les paiements se font attendre et plusieurs entreprises ont déjà quitté le pays.

Cette contraction de l'économie se fait durement sentir dans la vie quotidienne des Cubains. Lors des trois cyclones qui ont dévasté l'île à la fin de l'été 2008, 200 000 logements furent partiellement détruits, 500 000 affectés, le réseau électrique fut très endommagé et les récoltes de bananes, d'avocats et autres fruits et légumes perdues<sup>28</sup>. Plus d'un an après, l'activité économique n'a pas vraiment repris. Si les fruits et légumes sont en partie réapparus sur les étals des rares marchés paysans, souvent mal achalandés, la réforme agraire ne semble pas avoir porté ses fruits. 80% des aliments continuent à être importés et seules 20% des terres concédées en usufruit aux paysans grâce à la réforme sont réellement productives<sup>29</sup>. Quant au problème de l'habitat, il reste structurel et la surpopulation dans les logements, notamment dans la capitale, une réalité sociale problématique. Pourtant, alors qu'il est dans l'incapacité de fournir à la population de nouveaux logements, le gouvernement choisit de réprimer les initiatives informelles plutôt que de laisser les Cubains auto construire ou agrandir l'espace dont ils disposent, comme en témoigne la résolution 256/09 de l'Institut National du Logement, approuvée le 15 septembre 2009. Celle-ci établit en effet que tout logement construit avec des matériaux illégaux pourra être détruit<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> BBC mundo : [http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/11/091103\\_1946\\_cuba\\_comercio\\_irm.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/economia/2009/11/091103_1946_cuba_comercio_irm.shtml)

<sup>28</sup> <http://www.granma.cubaweb.cu/2008/09/13/nacional/artic07.html> (dernier accès 26/09/2008)

<sup>29</sup> Dépêche de l'agence EFE, 20 juillet 2009.

<sup>30</sup> <http://www.cubaencuentro.com/es/cuba/noticias/el-gobierno-crea-otro-instrumento-para-perseguir-las-construcciones-ilegales-217498> 16 octobre 2009

## Internet et la censure

Alors que Cuba est longtemps restée imperméable aux nouveaux moyens de communication, il semble que les Cubains aient obtenu un (très relatif) accès à l'Internet ces quelques dernières années. D'après Rafael Hernandez, directeur de la revue *Temas*, et qui cite des chiffres officiels du ministère cubain de l'informatique et des communications, il y aurait à Cuba 260 000 utilisateurs d'Internet (pour une population de plus de 11 millions d'habitants), un million de comptes personnels de courriels (qui ne permettent pas l'accès à l'Internet) et 1400 domaines cubains (sites en .cu)<sup>31</sup>.

Pourtant, les commentaires que la désormais célèbre Yoani Sanchez poste régulièrement sur son blog (Generación Y) démontrent qu'il n'est pas facile pour un Cubain d'accéder à la toile. Un des derniers articles du photographe Orlando Luis Pardo témoigne également de la censure mise en place par le gouvernement, qui, par le biais de filtres, empêche d'accéder à de très nombreuses pages web<sup>32</sup>. Le populaire site Skype, qui permet de téléphoner via l'Internet, a aussi fait les frais de cette politique tout comme la possibilité de « chatter » à travers les sites de courriels yahoo et hotmail, qui a été désactivée. Enfin, lors du dernier atelier de discussion de la revue *Temas* sur le thème de l'Internet – ces ateliers ont lieu le dernier jeudi de chaque mois – plusieurs bloggers cubains se sont vus refuser l'accès à la salle dans laquelle se tenait l'atelier. Seule Yoani Sanchez a réussi à entrer, grâce à un déguisement (perruque blonde et lunettes), ce qui lui a permis de témoigner de la censure à laquelle les bloggers sont systématiquement soumis<sup>33</sup>.

Malgré l'audace de certains jeunes contestataires<sup>34</sup> qui n'hésitent plus à organiser des marches pacifiques en plein centre de La Havane, avec des messages *a priori* non directement politiques, comme « paix et amour » et « pour la non violence », Cuba n'a jamais paru aussi loin d'un processus de transformation politique, économique et social qui ouvrirait la voie à nouveau régime plus démocratique et à la construction d'une citoyenneté renouvelée. En effet, alors que la conjoncture économique se dégrade et que la même équipe vieillissante se maintient au pouvoir, les signes envoyés par le gouvernement cubain semblent promettre plus de répression sociale. Il semble bien que Raul Castro ne sera pas le réformateur que certains attendaient.

---

<sup>31</sup> <http://www.cubaencuentro.com/es/cuba/noticias/analista-parte-de-la-discusion-sobre-cuba-en-internet-es-cyberchancleteo-218765> - 23 octobre 2009

<sup>32</sup> <http://www.penultimosdias.com/> - article du 6 novembre 2009

<sup>33</sup> <http://www.desdecuba.com/generaciony/> Voir la vidéo postée le 2 novembre 2009

<sup>34</sup> <http://www.elnuevoherald.com/noticias/ultimas-noticias/story/582577.html> Vidéos du 6 novembre 2009. Voir le message de Yoani à propos de la répression physique qu'elle a subie alors qu'elle se rendait à cette marche.

## Des pays dans l'actualité

### Bolivie

Veronica Calvo

Le bilan de l'année 2009 s'est soldé par la victoire historique d'Evo Morales à l'élection présidentielle du 6 décembre 2009 : avec 63% des votes en faveur de sa réélection, les citoyens boliviens ont renouvelé leur soutien au processus de Révolution démocratique dans lequel est plongée la Bolivie de Morales depuis 2005. L'appui au Mouvement vers le socialisme (MAS) s'est confirmé dans cinq des neuf départements. Cependant, et malgré sa défaite dans les départements de la demi-lune orientale (Santa Cruz, Tarija, Pando et Beni) le MAS-IPSP a vu augmenter considérablement son soutien, comparé aux antérieures échéances électorales, avec un score de 46% à Santa Cruz et de 49% à Tarija. Pour la première fois dans l'histoire démocratique de la Bolivie, un candidat réussit un tel score électoral et obtient 2/3 des députés au congrès et, encore plus important, une ample majorité au Sénat. Ainsi, le MAS-IPSP inaugure une nouvelle étape de son évolution politique, désormais presque sans opposition, et où le défi majeur sera d'élaborer le cadre législatif de mise en œuvre de la nouvelle Constitution. Les années 2008 et 2009 avaient constitué une phase prolongée d'instabilité politique et constitutionnelle dont la Bolivie ne pouvait pas complètement sortir tant que la nouvelle armature de normes et institutions ne soit mise en place. Or, ceci devient désormais possible grâce à l'installation de la nouvelle Assemblée Législative Plurinationale dont la composition en termes de forces politiques est la résultante des dernières élections du 6 décembre 2009. D'ores et déjà on peut avancer une série d'éléments et d'événements ayant eu lieu tout au long de ces deux dernières années, susceptibles d'avoir pesé sur le scrutin et qui ont contribué à la réélection d'Evo Morales.

Suite au référendum révocatoire des mandats du Président, du Vice président et des préfets des neuf départements, en août 2008, qui se solda par un soutien massif apporté au président (67% des voix), deux des neuf préfets, (Manfred Reyes Villa, préfet de Cochabamba et José Luis Paredes, préfet de La Paz) ne furent pas confirmés dans leur fonction. A contrario, les préfets de Santa Cruz, Beni, Pando, Potosí et Tarija<sup>35</sup> profitèrent d'un regain de légitimité apporté par les urnes. Un regain de légitimité qui, d'ailleurs, s'agissant des quatre départements de la demi-lune (Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija), bénéficiait aussi à l'opposition à la nouvelle Constitution et au gouvernement d'Evo Morales et, d'autre part, à la demande de reconnaissance de leurs statuts d'autonomie.

Dans le département de Pando, ces demandes se sont vues ternies par des actes de violence en septembre 2008. En effet, le 11 septembre 2008 eut lieu, ce que plus tard on appellera le massacre de Porvenir. Des violents affrontements éclatèrent dans la localité de Porvenir, département de Pando, qui se soldèrent par la mort de 16 personnes, 14 d'entre eux paysans pro-Morales, la disparition de 30 personnes et plusieurs blessés. L'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR), chargé de l'enquête, accusa le personnel de la préfecture de Pando d'avoir planifié de tels actes sous les ordres du préfet du département Leopoldo Fernández qui fut finalement mis à la disposition de la justice et incarcéré à titre préventif jusqu'à présent. Les médias de tout le pays se firent l'écho de ces événements et les médias « *officialistes* », en particulier, évoquèrent un coup d'Etat civil qui aurait été préparé par le président du Comité civique de Santa Cruz, Branco Marincovitch, et réalisé par le préfet de Pando.

En réaction, Evo Morales décida de décréter l'État de siège à Pando et de déclarer *persona non grata* l'ambassadeur des Etats-Unis, Philippe Goldberg<sup>36</sup>, accusé d'avoir appuyé financièrement, à travers l'agence américaine pour le développement international (USAID), les plans putschistes conçus

<sup>35</sup> Le préfet du département de Chuquisaca, Sabina Cuellar ne participa pas à la consultation, ayant été élue en juin 2008, contrairement aux huit autres préfets, élus en 2005.

<sup>36</sup> Evo Morales accusa l'ancien ambassadeur des Etats Unis, de « spécialiste dans la division des pays », ayant été chef de bureau au département d'Etat pour la Bosnie pendant la guerre des Balkans, de 1994 à 1996 et chef de mission au Kosovo entre 2004 et 2006.

par les groupuscules sécessionnistes de Santa Cruz. Cette action, appuyée au Venezuela par Hugo Chavez<sup>37</sup>, fut d'une portée symbolique extrêmement puissante, l'anti-impérialisme du parti de Morales, le Mouvement vers le socialisme (MAS), passant du discours à l'action.

C'est dans ce contexte d'anxiété générale que se déroula, en janvier 2009, le référendum pour l'approbation de la nouvelle Constitution qui se solda par une large victoire du oui (61,43% des voix). Le NON fut largement majoritaire dans les départements de la demi-lune, en dépit de l'inclusion d'un chapitre sur les statuts d'autonomies. En effet, ce chapitre inclue des autonomies de plusieurs ordres (régionale, municipale, indigène originaire et paysanne), perçu par l'opposition comme un artifice juridique qui diluait la demande concrète d'autonomie politique des départements de la demi lune. L'exécutif invita cependant les préfets de la demi-lune à accommoder leurs statuts d'autonomie aux dispositions de la loi sur les autonomies pour être ainsi inclus dans la nouvelle Constitution qui entra en vigueur en février 2009. Invitation qui reçut un accueil mitigé.

En effet, le nouveau régime des autonomies ne pouvait pas voir le jour tant que la nouvelle Assemblée Législative Plurinationale n'était pas mise en place. Ce qui devient désormais possible depuis les élections du 6 décembre dernier.

Un autre facteur ayant pu influencer le scrutin est sans doute le prétendu démantèlement d'une cellule terroriste à Santa Cruz, en avril 2009. Le 16 avril, un groupe d'élite de la police procéda à la détention de deux présumés terroristes<sup>38</sup> dont l'objectif était de fomenter un coup d'Etat contre le gouvernement. Deux autres individus, l'un d'entre eux étant supposé avoir été le leader de la cellule, le bolivien d'origine croate-hongroise Rózsa Flores, furent abattus lors de l'intervention des forces de l'ordre. Ces événements eurent lieu pendant la célèbre Feria de Santa Cruz, dont par ailleurs plusieurs stands furent inspectés. Dans deux d'entre eux, celui de COTAS (Coopérative de télécommunications de Santa Cruz) et de FEGASACRUZ, (Fédération d'éleveurs de Santa Cruz), la police trouva une quantité considérable d'armements et explosifs. Ces deux organisations furent accusées de financer la cellule terroriste par le juge qui, entre autres, accusa aussi de complicité plusieurs personnalités politiques controversées de la région, notamment le gouverneur de Santa Cruz, Rubén Costas et Branko Marincovich. La trame de l'affaire doit être décryptée de façon rigoureuse par la justice, afin notamment de révéler s'il existe une véritable implication des acteurs politiques accusés, mais pour l'instant tout laisse à penser qu'il s'agit d'une affaire délicate où plusieurs intérêts, publics et privés auraient été en jeu. En pleine campagne électorale, cette affaire a en tout cas servi à décrédibiliser l'opposition *cruceñiste* et à renforcer la théorie du complot que les deux blocs s'approprient : d'une part, les factions *officialistes* parlent d'un complot organisé par l'opposition et les intérêts privés pour renverser le Président Morales et, de l'autre, l'opposition de la demi-lune parle d'un complot, d'une propagande de discrédit organisée contre leur projet politique.

Dans cette optique, un autre élément de poids a sans doute été la configuration même du parti politique le plus important de l'opposition. En effet, la principale force de l'opposition, le parti *Plan Progreso para Bolivia Convergencia Nacional* (PPB-APB), a été mise en place par le candidat à la présidence, Manfred Reyes Villa, ancien préfet de Cochabamba révoqué à l'occasion du référendum, et déjà candidat à la présidence en 2002, et par Leopoldo Fernández, candidat à la vice-présidence et ancien préfet de Pando accusé d'avoir été l'instigateur du massacre de Porvenir. La composition de ce nouveau parti dirigé par ces deux personnalités politiques fortement connotées par leurs actions en opposition radicale au projet de Morales, a radicalisé l'actuel paysage politique. En effet, le fait qu'il n'existe plus une force politique modérée au niveau national, capable de fédérer les projets d'opposition, de capter le vote des indécis, rôle joué par PODEMOS en 2005, conduit l'électorat à un positionnement très tranché, phénomène qui a joué en faveur du MAS-IPSP lors des élections.

A ces éléments, s'ajoutent des atouts particulièrement importants dans la gestion d'Evo Morales, notamment en 2009, qui lui ont procuré une légitimité non seulement au niveau national mais aussi international.

La lutte contre le narcotrafic, en premier lieu, constitue un atout considérable pour Evo Morales. Sans l'appui de l'Agence américaine de lutte contre les drogues (DEA), expulsée en 2008 du territoire bolivien, le gouvernement de Morales aurait augmenté le nombre de saisies de cocaïne en Bolivie. La dernière prouesse à ce sujet date de juillet 2009, avec la destruction, à Santa Cruz, d'une fabrique de cocaïne d'une capacité de production de 100kg de cocaïne par jour. Il s'agit là d'un

<sup>37</sup> En effet, Hugo Chavez, en signe de solidarité bolivarienne, décida d'expulser lui aussi l'ambassadeur des Etats-Unis au Venezuela.

<sup>38</sup> Tádic Astorga, bolivien d'origine croate et Tóáso d'origine irlandaise.

événement d'une importance majeure, puisqu'il a contribué à démystifier le danger que représenterait la politique de défense de la culture de la feuille de coca pour usage traditionnel qui a été si fiévreusement défendue par Morales tout au long de sa carrière politique.

Dans cette même optique, la lutte contre l'analphabétisme, dynamisée par le programme « *Yo si puedo* » depuis l'arrivée au pouvoir de Morales, a enfin permis que la Bolivie soit déclarée pays libre d'analphabétisme<sup>39</sup> par l'ONU fin 2008.

Les atouts du gouvernement Morales s'étendent aussi au domaine économique. Grande fut la surprise quand l'agence de classification des risques Moody annonça, en septembre 2009, que la Bolivie était un des rares pays de la région latino-américaine à avoir réussi, malgré la crise financière, à améliorer de façon générale ses indicateurs créditeurs et à enregistrer un taux de croissance positif, de 6% en 2008. Le rapport de Moody conclue ainsi qu'il y a eu, en Bolivie, une bonne gestion face à la crise mondiale. Cependant, le défi demeure désormais de maintenir les taux récents de croissance compte tenu du fait que le pays andin enregistre de bas niveaux d'investissements. Ce problème d'investissements devrait toutefois s'atténuer: début 2009, grâce à la réalisation d'études de prospection, le gouvernement bolivien, a annoncé que le pays possédait 50% des ressources mondiales en lithium, minéral rare utilisé pour fabriquer les batteries de nombreux appareils de pointe, notamment des voitures hybrides et électriques. Bien évidemment, les grands investisseurs étrangers, Renault, Mitsubishi, Nissan et Bolloré, entre autres, se bousculent pour commencer à extraire le lithium bolivien qui gît dans les profondeurs souterraines du Salar de Uyuni.

Cependant, la posture du Président Morales est, pour l'instant, très ferme : la Bolivie aura le monopole souverain du contrôle de toutes ses ressources naturelles et n'exportera de lithium qu'à condition que le minéral extrait soit traité par l'industrie nationale avant son exportation. La COMIBOL (*Corporación Minera de Bolivia*) a ainsi investi six millions de dollars dans une base industrielle pour traiter ce minéral tellement convoité.

Ces quelques éléments d'analyse peuvent nous guider dans la compréhension de la conjoncture politique qui a précédé les élections de décembre 2009.

---

<sup>39</sup>Selon l'UNESCO, un pays peut se déclarer libre d'analphabétisme dès lors que plus de 96% de sa population adulte a été formée à la lecture et l'écriture. Avec le Venezuela et Cuba, la Bolivie est le troisième pays à atteindre un des objectifs du millénaire préconisés par l'ONU.

## Des pays dans l'histoire

# 1969. Latino-américanisme, intégration et désintégration en Amérique latine

Olivier Dabène

Dans l'histoire contemporaine de l'Amérique latine, il n'est sans doute pas d'années qui incarnent mieux que 1969 les espoirs et les déconvenues suscitées par l'intégration régionale.

Au titre des premiers, trois événements marquent l'année. Le 23 avril, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay signent à Brasilia le Traité du Bassin de La Plata, afin de renforcer le « développement harmonieux et l'intégration physique » de la région. Puis le 17 mai, les ministres des affaires étrangères de toute l'Amérique latine adoptent le « Consensus de Viña del Mar » et en présentent un mois plus tard les grandes lignes au nouveau président des Etats-Unis, Richard Nixon. Enfin, le 26 mai, le Chili, la Colombie, la Bolivie, l'Equateur et le Pérou créent le Groupe andin (GRAN) en signant l'Accord de Cartagena.

Au chapitre des secondes, la guerre entre le Salvador et le Honduras (14-20 juillet 1969) sonne le glas des espoirs d'une intégration politique profonde dans l'isthme centraméricain.

L'année 1969 est bien une année charnière. Dans la région andine, elle place le régionalisme sur une trajectoire dont les pays ne dévieront que vingt ans plus tard. En Amérique centrale, à l'inverse, elle clôt une séquence complexe d'intégration économique et politique. Et pour l'Amérique latine dans son ensemble, l'heure est au bilan amer de la mise en œuvre de l'Alliance pour le progrès et à l'apogée du latino-américanisme.

Les frustrations de l'Amérique latine aux lendemains de la seconde guerre mondiale avaient semblé se dissiper avec le lancement en fanfare par Kennedy du programme de l'Alliance pour le progrès en 1961.<sup>40</sup> Un an auparavant, l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALC) et le Marché commun centraméricain (MCCA) inauguraient une ère nouvelle d'intégration économique. En 1965, la zone caraïbe enclenche à son tour une dynamique d'intégration avec l'Accord de libre-échange caribéen (CARIFTA).

Conçue pour stimuler le développement et consolider la démocratie afin d'annihiler l'effet de démonstration de la révolution cubaine, l'Alliance pour le progrès échoue sur les deux plans, tandis que l'ALALC s'avère rapidement décevante pour les pays de « moindre développement » qui ne profitent guère de la (modeste) dynamisation du commerce régional. Dès 1966, les Andins envisagent un accord séparé.

Le sommet des Amériques de Punta del Este (12-14 avril 1967) tente de redonner un second souffle à l'Alliance. Sa proclamation de la « solidarité des pays représentés et leur décision d'atteindre dans la mesure du possible l'ordre social libre, juste et démocratique que réclament les peuples du continent » sonne pourtant bien creuse au moment où les coups d'Etat se multiplient. Dans la même déclaration, les Etats-Unis apportent leur soutien à la constitution d'un marché commun latino-américain sur la base d'une convergence ALALC/MCCA, mais sans offrir de moyens, et ils encouragent la signature d'accords sous-régionaux à titre provisoire. Les Andins, déçus par l'Alliance et l'ALALC se sentant soutenus, créent le Groupe andin (GRAN).

### Intégrations andine et centraméricaine. Variations sur un thème.

Accord ambitieux, le GRAN ne se contente pas d'établir une zone de libre-échange dans un groupe de pays relativement homogène. S'inspirant des théories de la CEPAL, il met en place des

<sup>40</sup> *Déclaration des peuples des Amériques*, 17 août 1961.

instruments de planification pour promouvoir un développement harmonieux et équilibré de la région. Dans cette logique, la Bolivie et l'Equateur bénéficient de dispositifs spécifiques afin de combler leur retard relatif de développement.

Les « programmes sectoriels de développement industriel » mentionnés par l'Accord sont complexes. Les Etats membres sont invités à déterminer les secteurs de l'économie qu'ils souhaitent voir développer conjointement, puis à planifier les investissements nécessaires, décider de la localisation de la production, libérer les échanges et fixer un tarif extérieur commun.

L'Amérique centrale, je vais l'évoquer dans un instant, avait eu la même ambition planificatrice mais s'était rapidement déchirée sur la délicate question de la localisation des entreprises régionales. Le GRAN, à son tour, s'avère rapidement incapable de prévenir les effets dévastateurs du choc des intérêts nationaux.

Le GRAN est pourtant doté d'une structure institutionnelle complexe, proche du modèle européen. Son organe administratif, la « Junte de Carthagène », dispose de prérogatives importantes, quasi supranationales. Avec la Corporation andine de développement (CAF), la région possède par ailleurs une banque régionale en mesure de financer des projets industriels.

En 1969, la région andine met donc en place un accord d'intégration ambitieux mais qui bute d'emblée sur des obstacles insurmontables.<sup>41</sup> De fait, les difficultés commencent avant même la signature du traité, le Venezuela décidant de se retirer des négociations. Ce pays ne rejoint le GRAN qu'en 1973, tandis que le Chili s'en retire en 1976.

Le Chili, gouverné dans la deuxième moitié des années 60 par le démocrate-chrétien Eduardo Frei, se montre très actif dans la promotion du sous-régionalisme andin, mais l'environnement politique et économique n'est guère favorable. L'instabilité politique et les coups d'Etat militaires dans la région ne facilitent pas les négociations et, surtout, la croissance économique rend l'option de l'intégration régionale peu attrayante.

Dans les années 1966-1969, les Andins sont encouragés dans leur démarche par l'exemple de l'Amérique centrale, probablement sans percevoir les ambiguïtés du modèle.

La dynamisation du commerce dans la région centraméricaine est en effet spectaculaire, mais le MCCA profite surtout aux multinationales qui s'installent dans la région et ne génère pas une dynamique de développement industriel endogène. Surtout, les flux commerciaux favorisent certains pays au détriment des autres. Le Honduras, en particulier, se trouve progressivement marginalisé des échanges, à tel point qu'il menace à plusieurs reprises de sortir du MCCA.

La séquence d'événements qui conduit à la guerre dite du football de 1969 a été décrite ailleurs. L'intégration régionale n'en est pas la cause directe, mais elle en est la victime. Alain Rouquié l'a justement qualifiée de « guerre de désintégration régionale ».<sup>42</sup> Alors que dès 1951 les Centraméricains avaient jeté les bases d'une intégration politique, en créant une Organisation des Etats Centraméricains (ODECA) qui se fixe pour objectif dans son article 1 de « prévenir et conjurer tout désaccord et d'assurer la solution pacifique des conflits qui pourraient surgir entre eux », la guerre de 1969 marque son échec définitif. En pleine crise, les ministres des affaires étrangères du Guatemala, du Costa Rica et du Nicaragua font une offre de médiation, mais le règlement de la crise est pris en charge par l'Organisation des Etats Américains (OEA). Et l'OEA a beau confier une mission de pacification à une Commission composée des trois pays centraméricains, celle-ci échoue et il revient à l'OEA d'orchestrer les conditions de la paix.

L'Amérique centrale constate en 1969 avec amertume que l'intégration économique ne garantit pas la paix.

### **Le salut par l'intégration sectorielle ?**

En 1969, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay s'essayent à une expérience d'intégration physique en signant le Traité du Bassin de La Plata. Quelques années plus tard, un accord similaire pour le Bassin de l'Amazonie est signé entre le Brésil, la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, la Guyana, le Pérou, le Surinam et le Venezuela (OTCA, 3 juillet 1978).

<sup>41</sup> Analysées par exemple par Rafael Vargas-Hidalgo dans : « The crisis of the Andean Pact: Lessons for integration among developing countries », *Journal of Common Market Studies*, Vol.XVII, n°3, March 1979, p.213-226

<sup>42</sup> Alain Rouquié, « Honduras – El Salvador. La guerre de cent heures: un cas de 'désintégration' régionale », *Revue Française de Science Politique*, Vol.21, N°6, 1971, p.1290-1316.



Le Bassin de la Plata est composé de trois systèmes hydriques (fleuves Paraná, Paraguay et Uruguay). Il regroupe 116 millions d'habitants (avec 4 des 5 capitales) sur 3,1 millions de Km<sup>2</sup>, partagés entre cinq pays, ce qui représente le cinquième bassin hydrique du monde (celui de l'Amazonie étant le premier). Plus de 60% du PIB des cinq pays concernés est concentré dans la zone.

Le projet est évoqué dès le 27 février 1967 à l'occasion d'une réunion de ministres des affaires étrangères à Buenos Aires. Un Comité intergouvernemental coordinateur des pays du bassin de la Plata (CIC)<sup>43</sup> est mis en place, qui prépare le Traité lors d'une deuxième réunion à Santa Cruz (Acte de Santa Cruz, 20 mai 1968).

Le Traité du Bassin de la Plata couvre un spectre très large de thèmes possibles de coopération. Son article 1 invite les pays à « identifier des thèmes d'intérêt communs et réaliser des études, programmes et travaux, ainsi qu'à souscrire les accords opérationnels et instruments juridiques qu'ils estiment nécessaires ». Les domaines concernés sont la navigation, l'utilisation de la ressource hydrique, la vie animale et végétale, les voies de communication, l'interconnexion des réseaux électriques, la complémentarité industrielle et économique, la sécurité sanitaire et la recherche.

Dès les années 1968-1971, l'OEA apporte son soutien à un programme d'identification systématique des ressources naturelles et des potentialités de développement économique et sociale. Mais dans les années qui suivent, le Traité de 1969 sert de cadre général à la signature d'une vingtaine d'accords opérationnels, en commençant en 1976 par le Fond financier pour le Bassin de la Plata (FONPLATA)<sup>44</sup>, qui fait progressivement perdre toute perspective globale.

La signature de ce traité participe d'une volonté de gestion collective des ressources naturelles et de construction de biens publics régionaux, mais il s'inscrit aussi dans le cadre de rivalités géopolitiques. L'Acte de Santa Cruz mettait par exemple en avant la nécessité de régler le différend frontalier entre l'Argentine et l'Uruguay. Le Traité du Bassin de la Plata répond quant à lui surtout à la préoccupation argentine de mise en place d'une gestion collective de l'eau, là où le Brésil des militaires poursuit sa politique unilatérale de construction de barrages afin d'assurer son indépendance énergétique. Le 22 juillet 1966, la signature de l'Acte d'Iguaçu entre le Brésil et le Paraguay ouvrait la voie à la construction du plus grand barrage du monde (Itaipu), dans des conditions imposées par les Brésiliens aux Paraguayens et ignorant les Argentins. L'Argentine pouvait pourtant arguer qu'Itaipu mettait en danger sa sécurité nationale, car un lâché d'eau massif avait le potentiel de submerger Buenos Aires. L'Argentine n'est finalement associée à un Traité tripartite que le 19 octobre 1979.

### Le latino-américanisme à son apogée ?

Déçu par le sommet de Punta del Este et l'impossible relance de l'Alliance pour le progrès, le Chili est aussi le pays qui se préoccupe de faire émerger une solidarité latino-américaine face aux Etats-Unis, dans le cadre de la Commission spéciale de coordination latino-américaine (CECLA), créée en 1964.

La réunion extraordinaire de la CECLA qui se tient à Viña del Mar du 15 au 17 mai 1969 aboutit à l'adoption d'un texte que l'histoire retient sous le nom de « consensus de Viña del Mar ».<sup>45</sup>

Le texte part d'un constat amer : « en dépit du fait que la solution aux problèmes de développement a constitué une préoccupation dominante dans la communauté internationale, les décisions, recommandations, principes et programmes d'action adoptés jusqu'ici, même s'ils

<sup>43</sup> <http://www.cicplata.org/>

<sup>44</sup> <http://www.fonplata.org/default.aspx>

<sup>45</sup> Lire l'intégralité du texte sur le site de l'OPALC.

représentent un ensemble de grand valeur, n'ont pas été suffisants ». Constat auquel s'ajoute une pétition de principe: « les pays membres de la CECLA affirment la personnalité propre de l'Amérique latine », ce qui signifie que les solutions aux problèmes de développement doivent être « élaborées avec des critères propres, qui reflètent son identité nationale ».

Le Consensus de Viña appelle à un partage des tâches. Car même s'il affirme que « la croissance économique et le progrès social [de l'Amérique latine] relèvent de la responsabilité de ses peuples », il ajoute qu'il lui sera impossible d'atteindre ces objectifs si « les pays qui détiennent le plus grand poids dans les décisions mondiales, ne reconnaissent et n'assument pas les responsabilités qui sont les leurs ».

S'en suit une liste d'une cinquantaine de doléances adressées aux Etats-Unis dans les domaines suivants : commerce international, transports, finances, investissements, développement scientifique et technologique, coopération technique et développement social. L'ensemble dénote un grand pragmatisme et surprend par sa modération, se limitant parfois à rappeler les engagements déjà pris lors de précédents sommets ou dans le cadre d'organismes multilatéraux comme la CNUCED. Le ton et le propos sont toutefois critiques à l'égard de la politique commerciale des Etats-Unis, dont les caractéristiques protectionnistes freinent la croissance économique de l'Amérique latine.

Gabriel Valdés relate dans ses mémoires la présentation du texte à Richard Nixon, le 11 Juin 1969, et surtout la fameuse réunion avec Henry Kissinger du lendemain, à l'occasion de laquelle ce dernier se montre hautain et arrogant, évoquant un axe de l'histoire ne passant pas par l'hémisphère sud.<sup>46</sup>

Accaparé par la guerre du Vietnam, Nixon accepte de créer une Commission spéciale de consultation et négociation (CECON) qui ne répond guère aux attentes des Latino-américains sur la question cruciale des tarifs douaniers nord-américains pénalisant les exportations latino-américaines. Gabriel Valdés regrette aujourd'hui encore d'avoir eu à faire à « un des pires présidents, peut-être le pire, présidents des Etats-Unis ».<sup>47</sup>

Une autre Commission réfléchit par ailleurs aux évolutions nécessaires des relations entre les Etats-Unis et l'Amérique latine. Ses conclusions, audacieuses, ne seront pas non plus suivies d'effets.<sup>48</sup>

Dans les années 70, l'Amérique latine s'enfonce dans l'hiver autoritaire et l'intégration régionale est paralysée pour vingt ans.

---

<sup>46</sup> Gabriel Valdés, *Sueños y memorias*, Santiago, Taurus, 2009, p.196-197. Voir aussi Gabriel Valdés, "The Americas in a changing world as a response to the Consensus of Viña del Mar", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.17, N°2, May 1975, pp.207-216.

<sup>47</sup> Gabriel Valdés, *Ibid*, p.197.

<sup>48</sup> La Commission recommande notamment la levée de l'embargo sur Cuba. Voir *The Americas in a changing world*

## Des pays dans l'histoire

### 1979. Nicaragua

Maya Collombon

Le 19 juillet 2009, le FSLN a célébré les 30 ans de la révolution sandiniste. Les festivités organisées sur la place de la révolution à Managua n'ont pas soulevé l'enthousiasme de la population et l'événement est passé à peu près inaperçu à l'extérieur du pays. Mais 30 ans plus tard, s'agissait-il vraiment de célébrer la révolution sandiniste ou le retour au pouvoir<sup>49</sup> du président Daniel Ortega s'employant à relancer la "*seconde phase de la révolution sandiniste*"? Dans cet article, nous proposons une brève compilation des moments clefs de la révolution sandiniste et de la contre-révolution et nous tâcherons de faire un bilan des premières années de gouvernement de Daniel Ortega, redevenu président du Nicaragua en 2006, 16 ans après la défaite électorale du gouvernement sandiniste.

#### 1979, la révolution sandiniste

##### *Chronologie de la révolution*

Au milieu des années 70, différents groupes sociaux manifestent leur mécontentement face au régime dictatorial d'Anastasio Somoza. La majorité des opposants au régime se regroupent derrière une opposition politique unie dirigée par Pedro Joaquín Chamorro, directeur du plus important quotidien du pays, *La Prensa Libre*. En janvier 1978, l'assassinat de Chamorro provoque d'importants troubles dans le pays. Malgré la répression du régime de Somoza contre les manifestants, le gouvernement montre ses premiers signes de faiblesse. Un mois plus tard, les États-Unis de Carter décident de suspendre l'aide militaire et économique à Somoza.

Quelques mois plus tard, le FSLN, créé en 1962<sup>50</sup> contre la dictature de Somoza et l'impérialisme nord-américain, réalise sa première opération publique d'envergure. Au mois d'août 1978, un groupe armé de sandinistes attaque le Palais National de Managua et retient en otages des membres du Congrès Nicaraguayen. En échange, les sandinistes obtiennent la libération de prisonniers du FSLN ainsi que des sauf-conduits pour que les membres du commando quittent le pays. Le succès de cette incursion sandiniste encourage d'autres membres de l'opposition et répand le mouvement de révolte à l'ensemble du territoire nicaraguayen. Par la suite, la brutale répression du régime de Somoza, qui touche non seulement les opposants politiques mais aussi de nombreux civils, favorise le soutien croissant des Nicaraguayens au FSLN mais aussi de la communauté internationale, qui pousse à une solution négociée au conflit<sup>51</sup>.

En mai 1979, les sandinistes annoncent une offensive finale et appellent à la rébellion nationale. Des batailles entre les sandinistes et la garde nationale se tiennent dans la majorité des grandes villes du pays (Managua, Masaya et Léon). Lors d'une réunion de crise, l'Organisation des États Américains (OEA) demande à Somoza de quitter le pouvoir et rejette la proposition des États-Unis d'envoyer des forces nord-américaines de maintien de la paix. Alors que la capitale, Managua, est entourée de forces révolutionnaires, Somoza quitte le pays. Le 19 juillet 1979, les sandinistes

<sup>49</sup> Octavio Enriquez, "Tengo ganas de volver a hacer la revolucion", *La Prensa*, 19 juillet 2009

<sup>50</sup> Le FSLN a été créé par un groupe d'étudiants dirigé par Carlos Fonseca, Silvio Mayorga y Tomás Borge. El Front Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) s'est appelé ainsi en hommage à César Augusto Sandino, héros de la résistance nicaraguayenne contre l'occupation nord-américaine (1927-1933). Le FSLN avait été créé contre la famille du dictateur Somoza et contre l'impérialisme des États-Unis sur le Nicaragua.

<sup>51</sup> Alors que les États-Unis ont déjà imposé des sanctions économiques au régime de Somoza, le Costa Rica, le Venezuela et le Panama apportent directement leur soutien aux sandinistes.

entrent dans Managua et prennent le contrôle du Nicaragua. Les Etats-Unis reconnaissent immédiatement le nouveau régime<sup>52</sup>.

### *Le gouvernement révolutionnaire*

La formation d'une junte gouvernementale de reconstruction nationale composée de sandinistes et de membres indépendants se veut la preuve de l'ouverture idéologique de la révolution sandiniste et le signe de la continuité des alliances précédant la victoire, notamment avec le secteur privé et l'église catholique<sup>53</sup>. Ainsi, au-delà de l'idéologie marxiste-léniniste de certains membres<sup>54</sup>, le sandinisme réclame non seulement une réforme politique et économique radicale qui permette de redistribuer la richesse entre les pauvres et les riches, mais aussi un dépassement des clivages politiques, sociaux et ethniques. Au sein du gouvernement sandiniste sont donc nommés des sociaux-démocrates, des prêtres, des indépendants, des marxistes et des marxistes-léninistes... Au lendemain de la victoire, les sandinistes confisquent tous les biens de Somoza mais s'engagent à respecter la propriété privée, les droits de l'homme et une politique internationale de non alignement. Ils entament de profondes réformes sociales et économiques et lancent une vaste réforme agraire.

Mais, la pluralité du premier gouvernement du FSLN est rapidement confrontée à la gestion quotidienne du pouvoir. Les deux membres indépendants parmi les 5 membres<sup>55</sup> de la première Junte gouvernementale de reconstruction nationale, le chef d'entreprise Alfonso Robelo Callejas et Violeta Barrios de Chamorro, veuve de Pedro Joaquín Chamorro, abandonnent la Junte en moins d'un an. Le conflit porte sur la maîtrise du pouvoir: de fait, le pouvoir n'est pas dans les mains du gouvernement officiel (la junte) mais dans celles des neuf commandants sandinistes intégrant le Directoire national du FSLN.

En 1980, le soutien des Etats-Unis de Jimmy Carter au nouveau régime se transforme radicalement avec l'élection de Ronald Reagan, un anti-communiste convaincu. À partir de 1981, l'objectif de son gouvernement est d'isoler le Nicaragua et d'appuyer les membres de la contre-révolution (*contras*) qui tentent de renverser le pouvoir sandiniste. La révolution avait de fait converti le Nicaragua en un centre d'attention internationale et il devenait difficile pour le gouvernement sandiniste de poursuivre sa politique de non alignement et d'ouverture politique. D'un côté, les Etats-Unis durcissent leur position. De l'autre, de nombreux pays se mobilisent pour soutenir le régime sandiniste. Cuba envoie des professeurs, des médecins et des militaires. L'URSS fournit de l'aide, ainsi que de nombreux pays d'Europe occidentale et d'Europe de l'Est. Bientôt, le gouvernement sandiniste opte pour une politique plus radicalement à gauche. Alors que la violence révolutionnaire s'étend à d'autres pays d'Amérique centrale, les sandinistes sont accusés d'appuyer la guérilla au Salvador.

## **Le régime sandiniste face à la contre-révolution**

### *La contre-révolution*

À partir de 1981, le gouvernement de Reagan augmente progressivement son appui à la *contra*, les "*combattants de la liberté*" selon l'expression utilisée par le gouvernement américain. Plus de 300 millions de dollars d'aide et d'équipements sont envoyés aux contre-révolutionnaires, qui reçoivent aussi une formation militaire de 1982 à 1990. Les *contras* sont formés d'anciens gardes somozistes, rejoints par des jeunes hommes fuyant la conscription obligatoire, des indiens de la côte atlantique s'opposant à l'assimilation de la région par le régime ou encore par d'anciens sandinistes

<sup>52</sup> Couffignal rappelle que les Etats-Unis accordent alors au tout nouveau régime sandiniste une aide de 16 millions de dollars, qui atteignent 75 millions en 1980. George Couffignal, "L'Amérique centrale 1979-1990: de l'internationalisation à la régionalisation des crises locales", *Cultures et conflits*, n°08, hiver 1992

<sup>53</sup> Dans ses mémoires, Sergio Ramirez rappelle la réponse d'un combattant d'origine paysanne donnant son opinion sur le groupe des douze: "C'est bien. C'est juste qu'il y a trop de curés et de riches.", Sergio Ramirez, *Adios Muchachos. Una memoria de la revolucion sandinista*, Aguilar, Mexico, 1999, p. 98

<sup>54</sup> Le FSLN n'appartenait pas au parti communiste nicaraguayen, créé en 1967, qui avait échoué à former un front commun contre la dictature.

<sup>55</sup> La Junte était composée de 5 membres dont le président de la Junte Daniel Ortega Saavedra, deux membres sandinistes, l'écrivain Sergio Ramirez et Moises Hassan et deux membres indépendants: Alfonso Robelo Callejas et Violeta Barrios de Chamorro.

décus<sup>56</sup>. De plus, les Etats-Unis imposent un embargo commercial au Nicaragua et bloquent les prêts de nombreuses institutions financières internationales. L'embargo fragilise l'économie nicaraguayenne et la guerre civile endommage l'ensemble des infrastructures du pays.

En réponse aux menaces des *contras*, le régime sandiniste se réorganise: en 1983, il institue le service militaire obligatoire, à partir de 1985, il consacra plus de 50% de son budget à la guerre, il renforce l'armée et accepte l'aide de l'URSS et de Cuba qui envoient des armes. Sous l'état d'exception, il suspend certaines libertés civiles, restreint la liberté de la presse et arrête les opposants politiques. Dans ce contexte, les pressions intérieures et extérieures pour mettre fin à la guerre se font chaque jour plus importantes: l'économie nicaraguayenne est en faillite, la production agricole ralentie par les attaques de la *contra*, l'inflation exponentielle, on compte des milliers de morts, de blessés et d'exilés.

### *Internationalisation et accords de paix*

L'internationalisation du conflit, à travers la mise en place du groupe de Contadora<sup>57</sup>, et le nouveau credo démocratique défendu par le gouvernement des Etats-Unis conduit le gouvernement sandiniste à céder sur le terrain électoral et à organiser des élections présidentielles en novembre 1984. Grâce au boycott de la majorité des opposants, les élections sont remportées par les sandinistes: Daniel Ortega est élu président avec 67% des voix et le FSLN obtient la majorité à l'Assemblée nationale. En 1986, il reste cependant 10 000 *contras* armés luttant contre le gouvernement du Nicaragua. La même année, les avancées du dialogue au sein du groupe de Contadora conduisent le président guatémaltèque Vinicio Cerezo à organiser un sommet des présidents centraméricains pour trouver une solution négociée aux conflits nicaraguayens et salvadoriens. L'année suivante, le deuxième sommet centraméricain aboutit à un plan de paix, les Accords d'Esquipulas II, signé le 7 août 1987.

En 1989, la scène internationale subit de profondes mutations. L'URSS qui doit faire face à une agitation politique et économique intérieure interrompt son aide civile et militaire aux sandinistes. Le scandale de l'*Irangate* et l'arrivée au pouvoir du républicain George Bush à la présidence des Etats-Unis favorise une sortie négociée du conflit. 1989, c'est aussi la chute du mur de Berlin et la fin du monde bipolaire. Le bloc communiste s'effondre et il entraîne avec lui les derniers soutiens du régime sandiniste. Les sandinistes acceptent d'organiser de nouvelles élections présidentielles en 1990. Les quatorze partis de l'opposition s'unissent pour former l'Union Nationale d'Opposition (UNO) sous la direction de Violetta Chamorro, candidate à l'élection. La UNO obtient 55% des voix contre 41% pour le FSLN. De longues négociations permettent au FSLN d'accepter calmement sa défaite. Le gouvernement de Chamorro négocie alors avec les dirigeants sandinistes qui parviennent à préserver une importante influence politique, notamment au sein de l'armée.

## **La révolution sandiniste, 30 ans plus tard**

### *Le retour de Daniel Ortega*

Lors de sa prise de fonction en janvier 2007, le nouveau président du Nicaragua, Daniel Ortega affirme que son gouvernement allait représenter la "*seconde phase de la révolution sandiniste*". En effet, 16 ans après<sup>58</sup> avoir perdu le pouvoir contre Violetta Chamorro, Ortega (1985-1990) est réélu président de la République du Nicaragua le 5 novembre 2006<sup>59</sup>. Grâce à la révision de la loi électorale<sup>60</sup>, l'ancien chef du gouvernement sandiniste gagne dès le premier tour<sup>61</sup>. Le nouveau

<sup>56</sup> Couffignal, art. cit.

<sup>57</sup> Le groupe de Contadora est créé en janvier 1983 et réunit la Colombie, le Mexique, le Venezuela et le Panama qui tentent d'imposer une lecture régionale des conflits au Nicaragua et au Salvador. Jusqu'en 1987, son activité diplomatique est intense. Au cours de ces années, ils présentent plusieurs plans de paix aux Etats centraméricains et insistent sur une possibilité de sortie négociée aux conflits.

<sup>58</sup> Pendant ces 16 années, le candidat sandiniste s'est présenté aux élections de 1990, 1996 et 2001.

<sup>59</sup> Il est élu face à Eduardo Montealegre, candidat dissident de la droite libérale, et José Rizo, candidat du PLC, le parti de l'ancien président Arnoldo Aleman.

<sup>60</sup> Cette élection s'est tenue dans un contexte politique marqué par le Pacte (El Pacto). Ce "Pacte" signé entre le front sandiniste et le parti libéral de l'ancien président Arnoldo Aleman avait divisé les partis et surtout la droite nicaraguayenne. Cette alliance a

président a pour vice-président Jaime Morales Carazo, ancien banquier, homme proche d'Arnoldo Aleman dans le gouvernement précédent et ancien *contra*.

Le retour au pouvoir d'Ortega est marqué par une perte de soutien politique dans un pays ayant connu d'importantes mutations institutionnelles, notamment une réforme constitutionnelle qui transfère les pouvoirs à l'assemblée pour la nomination et la destitution des ministres. Ortega doit gouverner avec ces réformes et créer un gouvernement parlementaire, alors même que les dernières élections n'ont donné la majorité à aucun parti au sein du Parlement<sup>62</sup>.

Par ailleurs, le nouveau président du Nicaragua a largement fait évoluer ses alliances. Ainsi, Ortega s'est réconcilié avant la campagne présidentielle avec un de ses pires ennemis de l'époque révolutionnaire, le très conservateur cardinal Miguel Obando y Bravo. Ortega a introduit un vocabulaire religieux dans tous ses discours, a épousé à l'église sa compagne de longue date, la poétesse Rosario Murillo et, surtout, a participé activement au vote interdisant l'avortement thérapeutique par une des lois les plus restrictives au monde<sup>63</sup>.

### *La seconde phase de la révolution sandiniste*

Et si la seconde phase de la révolution sandiniste consistait finalement à trouver un équilibre entre des politiques néolibérales inchangées et un alignement à l'international sur les pays de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA)? En effet, le positionnement d'Ortega est paradoxal à différents niveaux. Au plan économique, le gouvernement d'Ortega n'a pas renié la majorité des accords et des politiques néolibérales mises en œuvre par les gouvernements précédents: l'adhésion au CAFTA<sup>64</sup>, au Plan Puebla Panama<sup>65</sup>, l'accord de libre-échange avec l'Union européenne et il entretient de bonnes relations avec le FMI. Au plan social, il développe un discours anti-impérialiste, dénonce le néolibéralisme et soutient la cause des plus pauvres. Dès son arrivée au pouvoir, le FSLN instaure un programme "Faim zéro" pour combattre la malnutrition et engage plusieurs autres programmes sociaux universels. C'est grâce à l'adhésion du Nicaragua à l'ALBA en 2007 qu'il finance ces différents programmes. Il ne tient cependant pas certaines promesses de campagnes telles que l'arrêt du gel des salaires des fonctionnaires, des professeurs et des professionnels de la santé. Enfin, selon la Banque centrale du Nicaragua, le salaire moyen a reculé ces dernières années pour revenir au niveau de 2001.

Mais c'est sans doute au plan politique que le positionnement d'Ortega est le plus susceptible de faire l'objet des critiques des opposants. À l'occasion de la célébration des 30 ans de la révolution sandiniste, Daniel Ortega a suggéré l'idée d'une réforme constitutionnelle qui lui permettrait de se représenter à la fin de son mandat actuel. En effet, la Constitution nicaraguayenne<sup>66</sup> n'interdit pas d'envisager des réformes structurelles. Elle n'interdit pas non plus à un président de se représenter mais, depuis 1995, elle impose à celui ou à celle qui a occupé cette charge d'attendre au minimum le temps d'un mandat. Le 19 octobre 2009, la cour constitutionnelle a approuvé les modifications constitutionnelles demandées par Ortega, qui lui permettent de briguer immédiatement un nouveau mandat présidentiel, dès 2011.

---

permis en 2000 de réviser la loi électorale qui donne pour vainqueur des élections présidentielles, au premier tour, le candidat qui obtient 40% des voix ou 35% avec une marge de 5% sur le second.

<sup>61</sup> La division de la droite et une grande frustration de la population, qui n'a reçu aucun des bénéfices de la démocratie et se trouve dans une situation de pauvreté aggravée ces dernières années, explique en partie la réélection de Daniel Ortega. Sans compter que ce dernier a oublié son discours marxiste et s'est rapproché de l'église catholique persécutée dans le passé par son clan. En octobre 2006, il a ainsi encouragé ses députés à voter une loi anti-avortement. Il promet un gouvernement de modération, une alliance de toutes les forces pour la lutte contre la pauvreté, s'éloignant du discours radical pour lui préférer selon ses termes une « nouvelle culture politique ». Avec la présidentielle de 2006, un néo sandinisme est né au Nicaragua.

<sup>62</sup> Aucun parti n'a obtenu la majorité simple qui est de 47 voix pour faire passer une loi ordinaire.

<sup>63</sup> Le Nicaragua avait déjà une loi anti-avortement très restrictive. Mais l'amendement à la loi adopté en octobre 2006 et signé par le président Enrique Bolaños en fait une des lois les plus restrictives au monde. En effet, le Parlement nicaraguayen a ainsi voté pour une loi interdisant tout type d'avortement, même ceux dans lequel la grossesse est le résultat d'un viol ou quand la vie de la mère est en danger. Daniel Ortega qui, à l'époque révolutionnaire avait favorisé le droit des femmes à avorter, a changé de position depuis son alliance avec l'église catholique.

<sup>64</sup> Le *Central American Free Trade Agreement* a été ratifié en octobre 2005 par le Parlement Nicaraguayen.

<sup>65</sup> Le Plan Puebla Panama est un programme de coopération régionale entre les 9 Etats du Sud du Mexique et les 7 Etats centraméricains visant à promouvoir des grands travaux d'infrastructures dans la région (autoroutes, ports, barrages, réseau électrique Mésio-américain...). Voir Maya Collombon, "La syntaxe du développement en question: l'exemple mésoaméricain du Plan Puebla Panama", CHERPA, IEP Aix-en-Provence, juillet 2009

<sup>66</sup> Déjà modifiée en 1995 et en 2005.

La crise politique entre le gouvernement et l'opposition politique s'était déjà aggravée avec les élections municipales de 2008 et la victoire écrasante du FSLN dans 105 des 146 municipalités du pays. A l'annonce des résultats, l'opposition était descendue dans la rue, provoquant deux semaines de confrontations urbaines (deux morts et une dizaine de blessés). Ainsi, la "bataille de Managua", principal enjeu de ces élections municipales, a complètement déstabilisé le pays<sup>67</sup> pendant plusieurs semaines. La communauté internationale a condamné ces élections, accusant le gouvernement de fraude, corruption et de non transparence dans le processus électoral<sup>68</sup>.

## Conclusion

Aujourd'hui, le visage de l'opposition au régime sandiniste n'est plus seulement celui des responsables politiques de la droite libérale. Plusieurs des personnalités de la Révolution, dont Sergio Ramírez, Dora María Téllez, Carlos Mejía Godoy, Ernesto Cardenal, sont passés à l'opposition politique et ont fondé dès 1995 le Mouvement de rénovation sandiniste (MRS), interdit lors de l'élection municipale de 2008. D'autres anciens sandinistes, déçus des alliances pragmatiques avec la droite religieuse et le PLC, ont opté pour l'investissement dans des associations ou des mouvements citoyens. Plus généralement, les critiques du régime de la "seconde phase de la révolution sandiniste" proviennent d'ONG, de médias indépendants, de syndicats, de partis politiques d'opposition, d'organisations de femmes, d'organisations de la société civile... Comme le souligne le prix Nobel de littérature, José Saramago: "*Une nouvelle fois, la révolution a été trahie de l'intérieur.*" Aujourd'hui, le FSLN devenu un parti institutionnel peut difficilement, malgré sa victoire en 2006, prétendre à l'étiquette de "révolutionnaire".

## Bibliographie

- BURBACH Roger, "Et Tu, Daniel? The Sandinista Revolution Betrayed", *NACLA Report on the Americas*, "Revolutionary Legacies in the 21<sup>st</sup> Century," March/April, 2009  
 BORGES Tomas, *Los primeros pasos. La revolucion popular sandinista*  
 Siglo Veintiuno editores, Mexico, 1981  
 COUFFIGNAL Georges, "L'Amérique centrale 1979-1990 : de l'internationalisation a la régionalisation des crises locales", *Cultures & Conflits*, n° 8, 1992  
 DABÈNE Olivier, "Amérique centrale : de la fin de la crise régionale à la poursuite des crises locales", *Cultures & Conflits*, n°1, 1990  
 RAMIREZ Sergio, *Adios Muchachos. Una memoria de la revolucion sandinista*, Aguilar, Mexico, 1999

<sup>67</sup> Le candidat sandiniste à la mairie de Managua, l'ex-champion du monde de boxe Alexis Argüello, obtient 51,30% des voix contre 46,45% pour le candidat du PLC, le libéral Eduardo Montealegre, principal adversaire de Daniel Ortega à l'élection présidentielle de 2006. Mais, criant à la manipulation frauduleuse, Montealegre inverse les résultats du CSE, s'attribuant 51% et rabaisant à 46% le score d'Argüello.

<sup>68</sup> Le Mouvement de Rénovation Sandiniste (MRS) et le PC ont été disqualifiés et interdits de se présenter aux élections municipales de 2008.

## Des pays dans l'histoire

# 1989. Le Chili de la Concertación<sup>69</sup>

Patricio Scaff

Le 14 décembre 1989, les chiliens ont participé aux premières élections présidentielles et parlementaires après une lourde parenthèse dictatoriale de 17 ans imposée par Pinochet. Patricio Aylwin, le candidat démocrate-chrétien de la *Concertación*, a alors été élu Président sous le slogan « *gana la gente* » en obtenant 55,17% des voix au premier tour.

La *Concertación* de la fin des années 1980 et du début des années 1990 est alors une coalition instrumentale, qui avait été formée pour réunir toutes les forces opposées au régime dictatorial de Pinochet autour d'une idée commune : créer un climat de confiance permettant aux Chiliens de s'inscrire massivement sur les listes électorales et d'emporter par la suite le plébiscite du 5 octobre 1988.

Le 13 décembre 2009, 20 ans après, à un jour près, cette coalition qui devait être une sorte « d'installation politique éphémère » incarnée par un arc-en-ciel symbole de la réunion de toutes les couleurs politiques, est toujours présente sur les bulletins de vote des chiliens. Mais elle n'est plus la favorite.

Le maintien de cette alliance politique s'explique par des facteurs multiples :

Le premier est de toute évidence le facteur électoral, puisque les Chiliens continuent à voter *Concertación* et il s'avère impossible de remettre en cause la transparence ni la liberté des processus électoraux dans ce pays.

Le second, fortement lié au premier, est un facteur de résultats : la *Concertación* a conduit des politiques sociales et économiques avec des résultats concrets et performants et les quatre présidents sortants ont quitté le pouvoir avec des taux d'approbation impressionnants (76% pour Bachelet).

Le troisième est un facteur institutionnel, lié à l'existence d'un système politique binominal et du processus d'inscription électorale qui modèle un paysage politique bipartisan autour de deux majorités fortes sans aucune correction de proportionnalité. L'émergence d'une troisième force dans l'arène politique est en ce sens verrouillée et le corps électoral n'a pas évolué.

Un quatrième facteur se situe sur le plan de l'offre électorale : les propositions en concurrence ont inspiré de la défiance aux Chiliens vis-à-vis du passé, que ce soit à droite autour du régime militaire (Joaquin Lavín, Hernán Buchi) et à gauche autour des souvenirs de l'Unité populaire. Mais les élections de 2009 marquent un vrai tournant. Il s'agit ici à mon avis, d'un facteur décisif et qui explique en grande partie pourquoi en 2009, le candidat de la *Concertación* ne parvient pas à capitaliser le succès son prédécesseur. En effet, le gouvernement sortant de la *Concertación* dispose du taux d'approbation le plus élevé depuis le retour de la démocratie mais son candidat, Eduardo Frei n'a pas dépassé les 30%.

Cet article cherche à mettre en perspective ces quatre facteurs, qui auraient renforcé le succès de la *Concertación* selon un modèle de dépendance au sentier<sup>70</sup> (*Path dependence*). Nous analyserons tout particulièrement, au regard des élections de 2009, l'émergence d'une fenêtre d'opportunité au niveau de l'offre électorale qui découle d'un changement majeur agissant sur le quatrième facteur : celui de l'offre électorale.

<sup>69</sup> Le présent article est bouclé quelques jours après le 1<sup>er</sup> tour des élections présidentielles de 2009.

<sup>70</sup> On utilisera la notion de dépendance au sentier définie par Pierson comme l'idée de l'auto-renforcement d'une force politique (increasing returns). Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" in *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267.

## 20 ans de victoires électorales

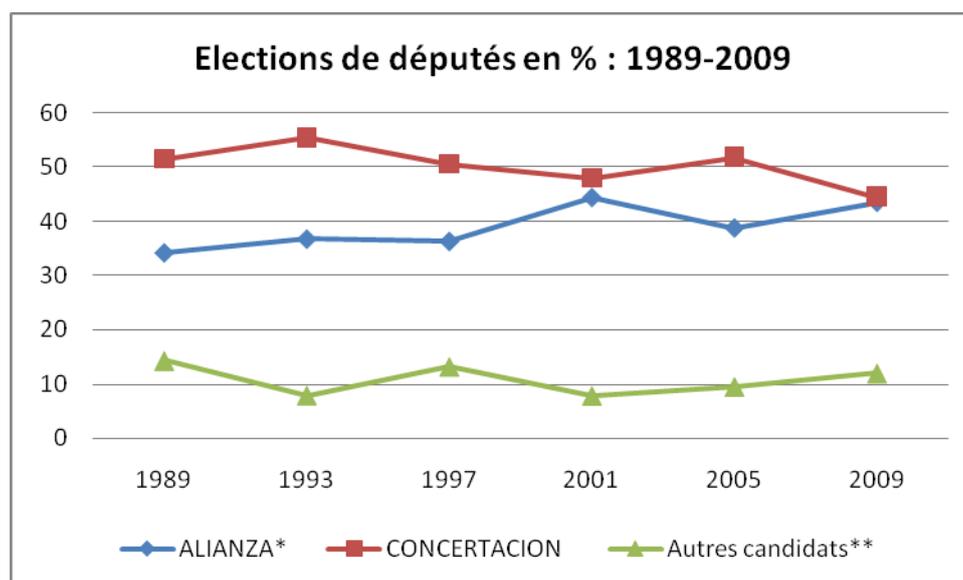
Le régime d'Augusto Pinochet avait prévu dans la Constitution de 1980 la réalisation d'un plébiscite en 1988, après la fin du premier mandat du dictateur en tant que « Président » de la République. Si le « Oui » l'emportait, le candidat des militaires, c'est-à-dire Augusto Pinochet, resterait au pouvoir jusqu'en mars 1997 avec un pouvoir législatif élu en 1989. Un « Non » majoritaire au plébiscite désapprouverait le candidat des militaires et conduirait à la convocation d'élections Présidentielles et Législatives en 1989.

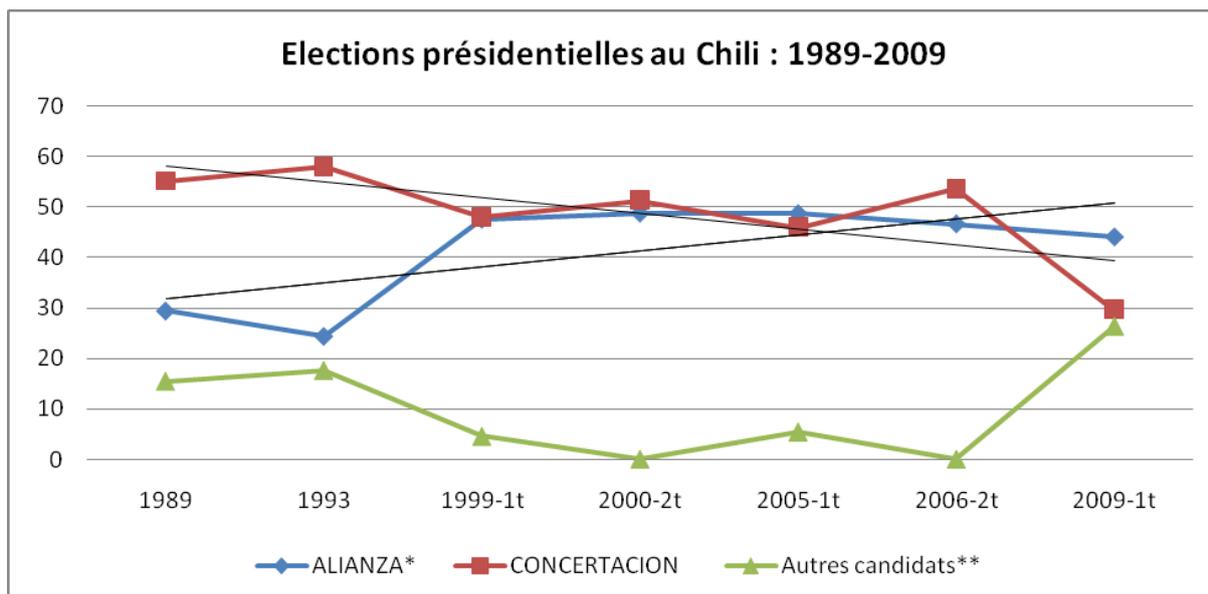
On comptera à la veille du plébiscite un taux d'inscription record -et jamais atteint en démocratie- dans les registres électoraux supérieur à 92% de la population de plus de 18 ans.

Le score du « Non », suite à une campagne exceptionnelle du point de vue de la communication politique, a été de 55,99% contre 44,01% pour le « Oui ». Ainsi, des élections générales ont dû être organisées en 1989 pour élire l'ensemble de la Chambre des Députés et du Sénat selon les modalités du système binominal ainsi que le Président de la République par suffrage universel direct.

Lors des élections de 1989 la *Concertación* décida de présenter comme candidat un de ses principaux leaders, le démocrate chrétien Patricio Aylwin qui remporta les élections au premier tour avec 55,2% des suffrages exprimés. Il obtint aussi une majorité confortable à la chambre des députés, contrairement à la situation au Sénat, où l'architecture constitutionnelle de 1980 héritée du processus de transition pactée permit de conserver une majorité de droite. Patricio Aylwin a été élu pour un mandat de quatre ans, dit de transition. Dès le début de son mandat il a dû gérer la question des droits de l'homme sans pour autant supprimer la loi d'amnistie qui protégeait les militaires.

Lors des élections présidentielles de 1993 la *Concertación* s'est maintenue au pouvoir, cette fois-ci avec Eduardo Frei, un autre démocrate chrétien élu avec 57,98% des voix pour un mandat de 6 ans. Son mandat s'est caractérisé par l'internationalisation de l'économie. L'arrivée des investissements directs étrangers et un riche agenda international animé par de nombreuses négociations d'accords commerciaux ont marqué sa présidence. C'est aussi la période du début des grands Partenariats Public-Privé dans le domaine des grands travaux publics. Le rôle du *Ministro de Obras Públicas*, le socialiste Ricardo Lagos du PPD (*Partido Por la Democracia*) et sa grande visibilité médiatique ont été des atouts majeurs pour la campagne présidentielle de 1999-2000. Ricardo Lagos emporte ainsi pour la *Concertación* les élections au second tour contre Joaquín Lavín, membre de l'UDI, parti de droite qui avait soutenu le « Oui » en 1989. Lagos est élu Président du Chili en janvier 2000 avec 51,31% des voix et sous le slogan « *Crecer con igualdad* ». Quand en 2005 Michelle Bachelet se présente aux présidentielles, elle capitalise l'héritage du soutien populaire au gouvernement de Ricardo Lagos et emporte sans difficulté les élections au second tour.



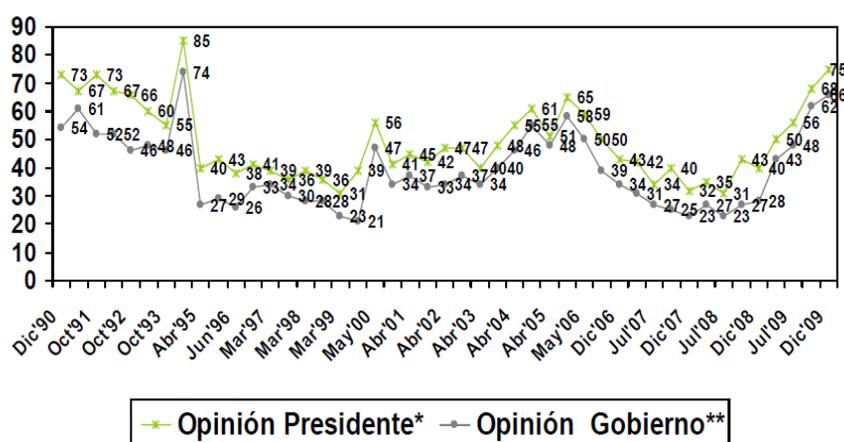


\*Addition des voix recueillis par Lavín et de Piñera lors du 1er tour de 2005. \*\*Addition des voix de tous les autres candidats (verts, communistes, indépendants de droite ou de gauche)

Source : SERVEL

Ainsi la *Concertación* a remporté toutes les élections depuis le retour de la démocratie au Chili. Les deux graphiques ci-dessus montrent l'hégémonie de cette coalition et son évolution dans le temps. Cependant, cette tendance s'est brisée lors des élections de 2009, où une partie de l'électorat de la *Concertación* et quelques figures importantes de la coalition soutiennent la candidature de Marco Enríquez-Ominami, dissident de la *Concertación*. Pour autant, les cotes de popularité du président et du gouvernement se sont renforcées, gouvernement après gouvernement, en particulier en fin de mandat, à l'heure des bilans, comme le montre le graphique suivant :

## LA OPINION SOBRE EL PRESIDENTE Y SOBRE EL GOBIERNO, 1990-2009.



P: Me gustaría saber cuál es su opinión sobre el presidente P. Aylwin / E. Frei Ruiz-Tagle / R. Lagos/ M. Bachelet. Completar pregunta con alternativas \*Suma de buena y muy buena  
P: Queremos conocer su opinión sobre el Gobierno de P. Aylwin / E. Frei-Ruiz Tagle / R. Lagos/ M. Bachelet. Tomando en cuenta todo lo que ha hecho en estas semanas, ¿cómo diría que se ha desempeñado?. Completar pregunta con alternativas \*\*Se sumaron "Muy bien y bien"

Fuente: BARÓMETRO CERC, Diciembre de 2009



## 20 ans de croissance économique et de progrès social

Les quatre gouvernements successifs de la *Concertación* laissent un bilan plutôt positif dans tous les domaines, bien que sur certains dossiers importants les avancées soient insuffisantes. Le succès des politiques menées par cette coalition est indiscutable, en particulier face aux performances économiques et sociales peu solides des deux gouvernements qui ont précédé celui d'Aylwin.

Les sources du fort soutien populaire dont disposèrent les 4 présidents de la coalition sont visibles quotidiennement par les Chiliens et sont présentes dans tous les domaines, des infrastructures au développement du secteur culturel.

Sur le plan économique, le Chili a su mettre en place une politique macroéconomique solide, responsable et consensuelle. Cette gestion a permis de gagner la confiance des institutions financières et des investisseurs. Ainsi, le pays s'est positionné de façon précoce comme une plateforme fiable et stable pour attirer des investissements étrangers dans une région comparativement instable si l'on croit les notations de risque pays des pays voisins. Cette perception de solidité du Chili n'a pas été affaiblie par la crise économique de 2009, comme en témoigne la révision à la hausse de la notation de risque souverain de A2 à A1 par l'agence Moody's. Le Chili reste également selon le rapport basé sur la perception de la corruption de *Transparency International* 2009 le pays le moins corrompu de la région.

Sans pour autant compter sur un marché interne très attractif (les chiliens ne sont que 17 millions en 2009), la *Concertación* a mené une politique commerciale très active sur le plan international. La signature de nombreux accords de libre-échange, a permis de diversifier les partenaires commerciaux du pays afin d'éviter la dépendance vis-à-vis d'une seule région en cas de crise et a permis d'ouvrir de nouveaux marchés pour le secteur de l'agro-business.

Par ailleurs, les indicateurs sociaux sont révélateurs du succès des politiques de la *Concertación*, mais laissent aussi entrevoir ce qui reste à faire, en particulier dans le domaine des inégalités de revenus, d'accès aux soins, d'éducation... A titre d'exemple, si la part des Chiliens ayant accès à l'enseignement supérieur n'a cessé d'augmenter pendant ces dix dernières années, la faible régulation de l'offre de formation et le contrôle quasi-inexistant de la qualité de ces programmes ne font que creuser les inégalités entre les bonnes et mauvaises universités. Dans le domaine de la santé, si l'Etat a posé les bases d'une couverture maladie universelle (AUGE), le nombre des prestations concernées reste insuffisant pour assurer l'égalité de traitement entre les assurés du secteur public et ceux du secteur privé. En matière de lutte contre la pauvreté la *Concertación* a réduit la part de la population vivant en situation de pauvreté, passant de plus de 40% en 1989 à 13,7% en 2006<sup>71</sup>. Mais les inégalités persistent et la différence en termes de revenus entre les 20% de chiliens les plus riches et les 20% les plus pauvres est de 13,1 fois (même si elle était de 14,4 fois en 2003).

D'autre part, des problématiques sociales comme la question Mapuche et les droits des femmes (contraception ou disparités salariales) persistent et leurs solutions n'ont pas fait l'objet d'un traitement particulier pendant la campagne et ne semblent pas faire partie du programme des deux forces politiques en tête à la veille des élections de 2009.

Finalement, Michelle Bachelet quitte le pouvoir, comme ses prédécesseurs, avec une écrasante cote de popularité et il semblerait que les Chiliens soient satisfaits de la gestion de son gouvernement. Cependant, les sondages montrent que ce soutien n'est pas transféré à son successeur légitime, Eduardo Frei. Autrement dit, la *Concertación* éprouve des difficultés à se renforcer avec ses propres résultats. Si la question de l'offre politique nous fournira une clé de réponse, il convient de préciser que les 4 candidats en concurrence ont utilisé dans leur communication de campagne l'héritage de la présidente sortante : une tactique de triangulation politique jamais vue auparavant au Chili.

## La concurrence limitée et l'autosatisfaction d'un système politique

La *Concertación* est une construction politique solide mais qui repose sur des bases marécageuses. Elle est solide principalement à cause du système politique binominal sans correction proportionnelle ce qui garantit deux pôles majoritaires à l'issue de toutes les élections législatives. Cette

---

71 Encuesta CASEN 2006

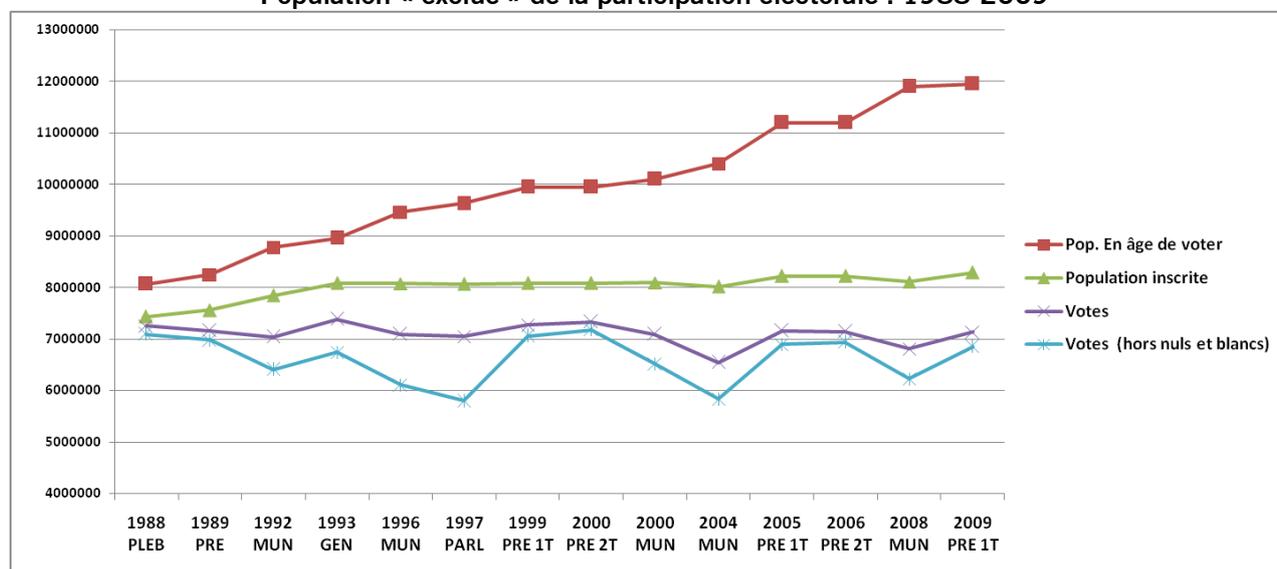
dynamique a permis à la coalition de résister dans le temps et de maintenir un *statu quo* confortable pour les deux majorités qui se partagent le pouvoir. Or, la politique de consensus qu'elle doit mener en interne pour satisfaire les contradictions idéologiques des quatre partis<sup>72</sup> l'empêche d'avancer sur quelques sujets politiques comme la question des droits à la contraception ou les droits des minorités sexuelles. La *Concertación* occupe actuellement une grande partie du spectre de centre-gauche de la vie politique chilienne. A droite, demeure l'*Alianza*, la coalition conservatrice composée d'anciens proches du régime d'Augusto Pinochet et d'anciens conservateurs et libéraux. Enfin, la gauche qui n'a pas de représentation au parlement - malgré ses résultats qui ont souvent dépassé la barre des 5% des voix lors des élections législatives et municipales - est composée du *Partido Humanista* et du *Partido Comunista* qui se sont présentés ensemble lors des élections de 2005 et qui soutiennent la candidature de Jorge Arrate en 2009.

Une autre difficulté rencontrée par la *Concertación* est celle du renouveau de ses élites dirigeantes. La candidature d'un ancien président, Eduardo Frei, incarne bien cette incapacité d'accueillir de nouveaux visages.

Illustration de cette lassitude vis-à-vis d'élites qui ne se renouvèlent pas, 2 millions de jeunes chiliens ne votent pas le 13 décembre. Si le vote au Chili est obligatoire, l'inscription sur les listes électorales est volontaire. Le nombre d'électeurs chiliens est resté stable depuis 1989 alors que la population en âge de voter a augmenté (?), et la classe politique n'a pas réussi à encourager la participation politique en particulier celle des plus jeunes. Cette stabilité du corps électoral a facilité le maintien par la *Concertación* de ses niches historiques d'électeurs, et a rendu les élections, dans une certaine mesure, moins compétitives.

La montée en puissance de la candidature de Marco Enriquez-Ominami, âgé de 36 ans, est en partie le fruit de cette exclusion, et sa campagne a permis de mettre sur l'agenda des sujets laissés au second plan par les forces politiques hégémoniques. Le tableau suivant montre la part croissante des personnes ne souhaitant pas participer aux élections. Si en 1988 les électeurs de la tranche 19-29 ans représentaient 36% des électeurs inscrits, en 2009, ils ne dépassent pas la barre des 10%.

Population « exclue » de la participation électorale : 1988-2009



Source : INE, SERVEL

### L'offre électorale et la prise de distance vis-à-vis des fantômes du passé

La campagne de 2009 est la campagne du consensus. Consensus entre les quatre candidats sur le succès des 20 ans de la *Concertación*, consensus autour de ce qu'il reste à faire. Les quatre candidats ne remettent en effet pas en cause de manière profonde les acquis du modèle économique,

<sup>72</sup> Le Parti Socialiste, le PPD (*Partido por la Democracia*) créé autour de Ricardo Lagos et issu du PS, le PRSD (*Partido Radical Sociodemocrata*) et le PDC (*Partido Demócrata Cristiano*), parti de centre, chrétien et force structurante pour le système partisan chilien depuis sa création en 1957.

seul Jorge Arrate, à gauche, propose des modifications notoires en matière de fiscalité et de *royalties* sur les ressources naturelles, mais dans aucun cas, un changement de voie ou de modèle n'est annoncé.

Il semblerait aussi que pour ces premières élections sans Pinochet, décédé en 2006, les fantômes de la dictature se soient éloignés. En effet, tant à droite qu'à gauche, les différents candidats ont partagé des points de vue globalement similaires sur des problématiques de redistribution de la richesse, de sécurité publique, de l'extension des libertés et de la démocratie, de l'emploi... Seul Jorge Arrate, ancien ministre d'Aylwin et de Frei et le candidat de la gauche a une posture qui se différencie de celle des trois autres candidats, sans pour autant vouloir changer les bases de l'économie chilienne.

Le candidat de la coalition de la droite, Sebastian Piñera a réussi à maintenir au second plan de sa communication de campagne les secteurs les plus radicaux de la droite catholique chilienne, incarnés par l'UDI. Dans un spot télévisé il a même fait paraître un couple d'homosexuels pour faire preuve d'ouverture. La nouveauté de la droite de ces dernières élections a été sa capacité à « voler » les problématiques sociales et politiques de la *Concertación*, à transmettre une image nouvelle, ouverte, transélitiste et moins hautaine que celle des campagnes précédentes. La prise de distance avec Pinochet est également un facteur clé. Dans ce cadre, si la droite l'emporte, l'avenir démocratique du pays n'est pas remis en question. Il en sera très certainement de même pour les programmes sociaux initiés par la *Concertación*.

En somme, une victoire de la droite en 2009/2010 ne représentera pas forcément l'échec du bilan de la *Concertación*, mais un moment d'alternance politique et de renouveau des élites dirigeantes.

Si les projections des intentions de vote se confirment, la grande nouveauté de cette campagne sera la place dans les négociations pour le second tour des deux vaincus, qui représenteront un tiers des voix, un tiers puissant, pas tant par sa capacité à définir l'élection, mais par sa capacité à mettre sur l'agenda de la campagne de second tour des sujets souvent écartés par l'*establishment* dominant.

## Des pays aux urnes

# Salvador. Des élections historiques

Thierry Maire

Les élections qui se sont déroulées au Salvador en 2009 ont une portée historique parce qu'il y eut concomitance entre les trois principaux niveaux électoraux, présidentiel, législatif et municipal, ce qui a permis un renouvellement politique profond, mais aussi et surtout parce que ces élections se sont soldées par une alternance au plus haut sommet de l'Etat. Après vingt années de domination sans réel partage du parti de droite ARENA (Alliance républicaine nationaliste), le candidat soutenu par le FMLN (Front Farabundo Martí de Libération Nationale), issu des rangs de la guérilla, a remporté le scrutin présidentiel. Ce résultat à lui seul suffirait à conférer à ces élections une dimension historique. Mais il va en réalité bien au-delà du décompte des suffrages le soir du 15 mars 2009. Ces élections constituent en effet un événement clé d'une part parce qu'elles représentent l'alternance politique qui marque le degré d'avancement de la démocratie à El Salvador, d'autre part parce qu'elles permettent à un parti fondamental du panorama politique d'accéder au pouvoir et de se confronter à celui-ci, enfin parce qu'elles sont l'occasion de changer en profondeur les axes de la politique salvadorienne.

### D'un scrutin à l'autre : électorat et forces politiques

Il faut s'intéresser avant tout aux différents scrutins qui se sont déroulés entre les mois de janvier et mars 2009, et à la campagne qui les précéda. Rodrigo Avila, pour l'ARENA, fut le candidat d'une continuité, celle du président sortant Elias Saca. Le choix opéré par le FMLN, plus précoce et plus consensuel, au moins en apparence, représenta tout au contraire à la fois une rupture et un pari. Mauricio Funes n'était pas membre du FMLN, et ce présentateur de programmes de télévision fort connu jouissait d'une image positive dans la population en général. Cela permit au parti communiste d'étendre d'un coup son audience, et de sortir de l'ornière où ses candidats précédents, tous anciens participants de la guerre civile des années 80, le cantonnaient certainement. Certes le choix des vice-présidents s'opéra à l'inverse, celui présenté par l'ARENA n'étant pas membre du parti alors que celui du FMLN représentait tout au contraire la branche la plus dure de l'ancienne guérilla. Le déroulement de la campagne illustra une fois de plus les difficultés encore vécues par la démocratie salvadorienne. Les actes de violence envers des candidats ou des militants furent assez nombreux. On aura pu constater que la manière dont les principaux médias ont rendu compte du déroulement de ces campagnes fut loin d'être équilibrée. Une équipe de sociologues, politologues et analystes de la presse, réunis autour du projet « *El Salvador en la mira* », mené par le département de sociologie et sciences politiques de l'Université Centraméricaine José Siméon Canas, a montré ainsi que le choix du vocabulaire était systématiquement défavorable au candidat de gauche. Les résultats des premières élections, municipales et législatives de janvier 2009, donnèrent un avantage au FMLN. Sur le plan législatif, le FMLN fut le seul parti à gagner des voix, passant de 32 à 35 sièges, ce qui, compte-tenu du système électoral salvadorien, est assez compliqué. Ce gain faible en sièges illustre donc un gain plus fort en termes de voix obtenues. L'analyse de l'équilibre des forces reflète cependant une complexité plus grande qu'en apparence. En effet ni l'un ni l'autre des grands partis ne disposaient initialement des moyens d'imposer ses vues. Les petits partis parvenaient à tirer profit du scrutin proportionnel pour défendre leurs positions. L'un d'entre eux, le Parti de conciliation nationale (PCN), avec 11 députés, fit même élire son leader, Ciro Cruz Zepeda, à la Présidence de l'Assemblée.

## La mise en place du nouveau pouvoir

L'élection de Mauricio Funes à la présidence fut cependant un moment véritablement historique. Elle fut reconnue presque immédiatement par l'ARENA et suivie d'un discours modéré du nouvel élu. Le processus de transition lui-même fut des plus efficaces. En soi, ce processus semblait indiquer la volonté de tous, futur parti de gouvernement comme nouvelle opposition, de tourner la page, d'une manière peut-être enfin définitive, de la guerre civile. On pourrait presque dire que cette première alternance démocratique marquait l'aboutissement réel des Accords de Paix signés en 1992. On retrouve trace de cette volonté dans les appels à l'Union du futur Président et de certains membres de son entourage immédiat. Le premier élément significatif fut la constitution du gouvernement. Il s'agissait ici de tester la mise en pratique des paroles du candidat FUNES, à savoir que son gouvernement ne serait pas celui d'un parti, mais qu'il serait ouvert à ceux désireux de participer au « changement » sans esprit partisan. C'était là un des thèmes récurrents de sa campagne, et qui fit l'objet d'un certain nombre de spéculations de part et d'autre. Le processus de nomination des ministres prit du temps, et l'on ne connut l'ensemble du cabinet que deux jours avant la prise de pouvoir. Au final, l'équilibre obtenu par le Président FUNES est remarquable : 7 ministres sont du FMLN, contre 6 qui ne le sont pas. Et encore le cas particulier de la Ministre de la Santé est-il à part, car Mme Rodriguez ne fut jamais directement liée au FMLN, il n'est pas établi qu'elle fut militante, disons plutôt sympathisante probablement. Si l'on examine le tableau ci-dessous, on prend la mesure non pas seulement de la répartition en nombre, mais bien des postes distribués :

Ministres FMLN	Ministres non FMLN
Affaires Etrangères	Finances
Justice et Sécurité	Economie
Education	Défense
Travail	Agriculture
Travaux Publics	Environnement
Intérieur	Tourisme
Santé (?)	

Le quasi-équilibre numérique est en effet contrebalancé par l'importance des postes contrôlés par le FMLN : la plupart relèvent des attributions régaliennes de l'Etat, et permettent une surveillance effective des politiques mises en œuvre. C'est en particulier le cas des ministères dits sociaux (Education, Travail et Santé) mais aussi des ministères d'autorité (Sécurité, Intérieur, Affaires Etrangères). A l'inverse, sans doute pour donner des gages de modération au secteur privé et aux investisseurs internationaux, c'est tout le domaine économique qui semble échapper au parti de l'ex-guérilla communiste : Economie, Finances, mais aussi Tourisme et Agriculture. On note également que les Forces Armées, qui auraient sans doute été très froissées de se retrouver sous l'autorité d'un ministre issu de l'ancienne guérilla échappent à ce traumatisme, même si la nomination du colonel Mungia Payes fut la dernière annoncée. Certaines voix au FMLN font ainsi remarquer que le Parti fut la base de cette élection et n'a pas mis la main sur les ministères « capitalistes ». D'autres se sont fait un plaisir de souligner la mainmise du FMLN sur les principaux leviers de contrôle de l'Etat. Mais, et c'est là un des risques inhérent à la candidature de Mauricio FUNES et à sa présidence aujourd'hui, elle place le Président en situation d'arbitre permanent entre ces deux forces qui constituent sa majorité : d'un côté le FMLN, de l'autre les « *Amigos de Mauricio* ». Cette configuration d'une sorte de cohabitation interne peut certes générer une certaine créativité, et permettre donc d'élaborer des solutions originales aux problèmes du pays. Elle peut cependant se transformer en luttes intestines, voire paralyser l'action du gouvernement.

## Une politique entre changements et ruptures

Mais l'enjeu principal de l'arrivée au pouvoir du FMLN réside bien entendu principalement dans la mise en œuvre d'un programme que l'on oserait qualifier de révolutionnaire. Qu'en est-il après presque six mois d'exercice ? Il y a d'abord eu des signaux symboliques. On peut citer ici plusieurs démarches qui constituent autant de ruptures avec les régimes précédents. Ainsi en est-il de la prise en compte du passé indigène du pays. Pour la première fois, des groupes indigènes en tant que tels ont été associés aux cérémonies de l'Indépendance du pays. On a vu ainsi une prière traditionnelle au beau milieu du Stade national où se déroulaient les festivités : des *ajquijabs* (les officiants du culte maya) officiant dans leur langue natale ! De la même manière le Président a lancé les fêtes nationales à Suchitoto, un des centres de présence indigène et une ancienne capitale temporaire du pays, une chorale d'enfants entonnant l'hymne national en Nahuat, autre moment historique. Sur un autre plan, le Président a aussi entamé une révision de l'historiographie officielle relative aux années du conflit civil. C'est ainsi qu'il a tenu à s'exprimer ce mois de novembre 2009 pour le vingtième anniversaire de l'assassinat des Jésuites de l'Université UCA, leur conférant la plus haute distinction nationale et prononçant un discours dans lequel il appelle au pardon réciproque mais aussi à la reconnaissance des crimes qui furent commis par les deux parties. Il est intéressant de citer les paroles même du Président Funes à cette occasion pour se rendre compte de l'objectif poursuivi mais aussi de l'impact recherché, bien au-delà du simple symbole :

*"(...) SIGNIFICA PARA MI, RETIRAR UN VELO ESPESO DE OSCURIDAD Y MENTIRAS, PARA DEJAR ENTRAR, LA LUZ DE LA JUSTICIA Y LA VERDAD. SIGNIFICA LEVANTAR LA ALFOMBRA POLVOSA DE LA HIPOCRECIA Y EMPEZAR A LIMPIAR LA CASA DE NUESTRA HISTORIA RECIENTE. PORQUE NO ES POSIBLE ENTENDER NUESTRO PAIS Y CONOCERNOS COMO COMUNIDAD, SI NO CONOCEMOS EL PASADO COMUN (...)"<sup>73</sup>*

Mais c'est sur le plan de la politique intérieure que l'on peut d'ores et déjà observer des inflexions porteuses de changement. Le troisième élément qui permet de prendre la mesure du changement est la mise en place de programmes aux accents nettement plus sociaux. Certes, tout n'est pas neuf. Ainsi le fonds « *Red solidaria* » créé par le précédent gouvernement, a été étendu à certaines zones urbaines en grandes difficultés (*Comunidades Solidarias Urbanas*). Cela paraissait logique, mais encore faut-il trouver les fonds nécessaires. On peut également citer l'initiative destinée aux jeunes de 16 à 24 ans –*PATI ou Programa de Ayuda Temporal de Ingresos*– issus de 15 quartiers identifiés à partir du croisement de plusieurs critères du PNUD, et qui vont toucher une somme d'argent de 100 dollars par mois pendant 6 mois pour financer un projet (formations, reprise d'études, amorçage d'un projet économique, etc.). On doit enfin citer la création d'un Conseil Economique et Social, formés de 30 représentants de la société civile, 30 représentants du secteur privé, 9 personnalités du monde universitaire, et 7 représentants de l'Administration. Bien évidemment ces diverses intentions se traduisent par des coûts qu'il faudra couvrir dans un contexte économique difficile, marqué autant par la crise économique globale, la récession économique (taux négatif de -2% probable pour le PIB en 2009, pour la première fois en une décennie), la baisse des « *remesas* » expédiées par l'immense diaspora salvadorienne et qui représentent pratiquement la moitié du déficit commercial courant, et, début novembre les destructions causées par l'ouragan IDA et dont le montant pourrait dépasser celles résultant de Mitch en 1998. Dès lors, il est évident que seule une réforme fiscale pourra permettre de rétablir un semblant d'équilibre budgétaire, tout en manifestant une meilleure justice fiscale. Dans un pays marqué par des inégalités fortes, une meilleure collecte fiscale et une imposition supplémentaire relève de l'évidence. Il est clair qu'avec un taux de prélèvements d'environ 13% El Salvador ne dispose pas même des fonds indispensables au bon fonctionnement de l'Etat, comme de multiples affaires l'ont plus qu'amplement démontré dans les années passées, tel le manque chronique de médicaments et autres produits pharmaceutiques dans les hôpitaux du réseau public pour ne citer que cet exemple, ou l'état de délabrement et/ou le manque d'équipements de base de nombre d'écoles publiques pour en citer un autre. C'est ici que réside la grande interrogation quant à l'avenir de ce gouvernement et à ses chances de succès. Réussir la

<sup>73</sup> (cet acte) signifie pour moi lever un voile épais d'obscurité et de mensonge, pour laisser entrer la lumière de la justice et de la vérité. Cela veut dire secouer le tapis poussiéreux de l'hypocrisie et commencer à nettoyer la maison de notre histoire récente. Parce qu'il n'est pas possible de comprendre notre pays et de nous accepter comme communauté si nous ignorons notre passé collectif. (...)

réforme fiscale suppose en effet de la faire voter par un Parlement qui, a priori, n'est pas suffisamment en faveur de l'actuel pouvoir, le FMLN ne disposant que de 35 députés sur 84. Or de récents événements nous ont livré de nouvelles clés. L'ARENA, dont nous avons déjà analysé les tensions internes, a vu son groupe parlementaire exploser. La crise couvait depuis la désignation du candidat présidentiel malheureux. Elle a finalement révélé son ampleur avec le départ, après une quinzaine de jours de débats par médias interposés, de menaces voilées et d'exigences exprimées clairement ou à demi-mots, d'un groupe de 12 députés, dont certains membres fort anciens du parti, et la création d'un nouveau groupe indépendant à l'Assemblée. Baptisé GANA (*Gran Alianza Nacionalista* – Grande Alliance Nationaliste) il mine sévèrement le potentiel d'opposition politique de l'ARENA qui ne conserve que 20 députés. Cet événement n'a pas nécessairement rendu plus simple la gestion parlementaire du Président Funes, puisqu'il y a un groupe de plus à satisfaire, et un groupe qui s'identifie toujours comme de droite.

L'un des résultats les plus immédiats de ce « big bang » parlementaire fut l'approbation express du projet de budget pour 2010 par l'Assemblée. L'analyse du vote effectué ce jour-là donne un aperçu des nouvelles alliances, puisque le vote fut obtenu par les 64 voix du FMLN, du PCN et de GANA réunies. Ce séisme politique en augure-t-il d'autres ? Le FMLN en sortira plus fort, à condition qu'il réalise lui-même un accompagnement raisonné du gouvernement dans ses projets, mais aussi un aggiornamento idéologique qui ne s'annonce pas simple non plus de ce côté de l'échiquier. Car le Salvador a changé, et sa population aussi. L'élévation du niveau d'études, lente mais réelle, la sempiternelle question de l'insécurité, la corruption, l'inefficacité des administrations passées, l'urbanisation, tous ces facteurs ne peuvent que provoquer un renouvellement du panorama politique salvadorien. Ce mouvement a déjà commencé, et c'est sans doute l'ARENA qui en est la victime première, fruit de sa défaite présidentielle. Le FMLN serait bien inspiré de ne pas trop se réjouir des malheurs de son puissant interlocuteur, et devrait en tirer au contraire des leçons d'avenir. S'il n'effectue pas lui aussi sa mue, il sera frappé tôt ou tard du même rejet. La personnalité de son candidat puis président ne doit pas occulter que bien des Salvadoriens ont voté d'abord pour Funes plutôt que pour le FMLN. Et la progression en termes de députés ou de maires s'explique aussi par des aspects locaux ou par un effet d'entraînement lié précisément à la candidature Funes. Or ce dernier, conformément à la constitution salvadorienne, ne pourra pas se représenter et, l'exemple du Honduras voisin aidant, il est peu probable que le FMLN se lance dans l'aventure d'une réforme constitutionnelle.

## Des pays aux urnes Fin d'un cycle politique ? Les élections législatives de 2009 et la restructuration de la scène politique nationale. Réflexions sur le cas argentin.

Darío Andrés Rodríguez

Dans un contexte marqué par la baisse manifeste des indicateurs de popularité, le gouvernement national a relevé cette année le lourd défi de réaliser les élections législatives de mi-mandat. Les résultats sont venus confirmer le processus actuel d'usure que connaît le gouvernement puisqu'ils ont révélé la désarticulation de ses anciennes bases de soutien, le plongeant dans une crise sérieuse en vue des prochaines élections présidentielles. L'affrontement avec les différents secteurs agricoles, les maladroites dans l'application de plusieurs politiques publiques et le questionnement généralisé de la majorité de l'opinion publique face à un style gouvernemental présenté comme peu enclin au dialogue et dépourvu d'une véritable vocation de concertation : ces facteurs se sont traduits par une perte conséquente du capital politique que le projet officiel avait su construire depuis l'ascension de l'ancien président Nestor Kirchner (2003-2007).

Cependant, cette débâcle électorale, à la surprise générale, n'a pas conduit à la dilution de la capacité du gouvernement de détenir l'initiative politique. Au contraire, grâce à l'approbation les mois suivants de différents projets de loi clés concernant son fonctionnement, le kirchnérisme a su conserver sa capacité de réguler les temps forts et les dynamiques de l'agenda public, et ce dans un cadre où sévit toujours une fragmentation notoire des troupes de l'opposition.

C'est donc une scène politique incertaine et très chancelante qui se dessine face aux prochaines élections de 2011. En effet, le processus d'affaiblissement dont le gouvernement a souffert au cours des dernières années de son fonctionnement est manifeste. Il est lié au contexte des conflits récents, responsables de la rupture totale, et pour l'heure irréversible, du lien qui unissait le gouvernement à la majorité des classes moyennes urbaines et rurales de son électorat. Cependant, cette configuration d'une scène politique encore davantage désagrégée en termes de partis, où est flagrante l'absence de réels leaders alternatifs qui réveilleraient un engouement citoyen, pose la question de la fin du cycle politique inauguré en avril 2003.

### **La composition de la force électorale et le déploiement des stratégies de campagne**

Comme cela s'est déjà produit pour d'autres élections, et ce à l'initiative du pouvoir exécutif, ces élections ont été avancées. Dans l'optique d'épargner le gouvernement de l'usure manifeste dont il souffrait et dans une tentative de contrôler les étapes de la composition de la scène politique, c'est fin juin que le premier tour a été convoqué, précipitant ainsi les délais préétablis pour la composition et la définition des listes de candidature.

Par conséquent, en ce qui concerne l'organisation des partis, ceux-ci ont affiché un niveau important de désarticulation au niveau national. C'est-à-dire que les principaux partis politiques : le Front pour la victoire (FPV), parti justicialiste actuellement au pouvoir, l'Accord civique et social (alliance entre l'Union civique radicale et la coalition civique) et Union-Pro (force politique dont la principale figure est Mauricio Macri, maire de Buenos Aires et qui réunit de nombreux péronistes non

kirchneristes) ne sont pas parvenus à s'implanter de façon homogène dans les 24 circonscriptions électorales du pays. Pour ne prendre qu'un exemple, celui des provinces de Santa Fe et de Córdoba, les représentations provinciales justicialistes ont présenté des listes contraires au gouvernement national.

Par ailleurs, à l'absence de forces politiques reconnues à l'échelle nationale (phénomène observé plus clairement depuis les élections de 2001), s'est ajouté un important processus de décomposition entre les différents niveaux de représentation. Le cas de la province de Buenos Aires l'illustre bien. On a observé dans cette circonscription électorale, de même que lors des dernières élections de 2007, un recours au mécanisme de « listes collectrices ». Ce mécanisme entendait réunir les soutiens de différentes forces politiques à l'échelle municipale pour les intégrer à la liste officielle des candidats à un siège à la Chambre des députés, avec à sa tête l'ancien président Kirchner pour la province de Buenos Aires, de sorte que les listes municipales ne lui soustraient aucune voix à l'échelle provinciale. En d'autres termes, le résultat des élections municipales s'est trouvé intégré directement dans les élections législatives.

D'autre part, en plus des « *listas colectoras* » (listes collectrices), ces élections ont mis en lumière un nouveau phénomène connu sous le nom de « candidatures témoins », qui ont aussi eu recours à cette stratégie. Elle a été utilisée par de nombreux intendants locaux (ndt : *intendente* = intendant, maire) - et même le gouverneur en personne - du parti au pouvoir dans la province de Buenos Aires (circonscription électorale la plus importante du pays), lesquels ont présenté leur candidature à des postes législatifs de différents niveaux de représentation. C'est ainsi que le gouverneur Daniel Scioli et la majorité des intendants du grand Buenos Aires, en plein exercice de leurs fonctions, ont intégré respectivement la liste pour le renouvellement des sièges de la Chambre des députés à l'échelle provinciale et municipaux sur le plan local<sup>74</sup>.

À l'appui de cet exemple, il faut remarquer que l'une des caractéristiques centrales qui ont défini la stratégie de campagne du FPV fut celle de faire des élections pour le renouvellement des postes législatifs un véritable plébiscite sur l'administration à l'échelle nationale en prenant la province de Buenos Aires comme champ de bataille électorale privilégié. Cela s'est clairement manifesté dans la désignation de l'ancien président Néstor Kirchner en tête de la liste nationale et celle du gouverneur provincial, Daniel Scioli, en deuxième position. Ainsi, on a cherché à « provincialiser » les élections nationales et à nationaliser les élections de la province de Buenos Aires, en créant une scène électorale où se sont superposées des stratégies politico-électorales de niveau administratif différent.

En s'appuyant sur ce panorama, l'opposition a joué le rôle d'axe central permettant de mettre un terme à la bataille électorale dans la province de Buenos Aires. Elle a voulu placer le gouvernement entre la défense d'un modèle de développement national avec un Etat omniprésent et redistributif, rappelant ainsi quelques principes et revendications historiques propres à l'imaginaire péroniste, incarné par Néstor Kirchner, et un modèle néolibéral fondé sur la privatisation où elle souhaitait inscrire la figure de son principal adversaire, l'homme d'affaires multimillionnaire d'origine colombienne Francisco de Narváez. Ce dernier était le candidat d'une force politique alliée au niveau national à celle de Mauricio Macri et implantée à Buenos Aires. Elle regroupait une grande partie du péronisme dissident organisé autour de la figure de l'ancien gouverneur provincial Felipe Sola. Pour sa part, en s'appuyant sur une structure dépolitisée afin de rassembler l'opinion publique en général plutôt qu'une catégorie de l'électorat prédéfinie politiquement, le candidat de Narváez a fait des problèmes d'insécurité sa principale stratégie de campagne.

Enfin, il convient de souligner qu'en raison de l'impopularité dont souffre aujourd'hui le gouvernement dans les différentes provinces ainsi que dans la plupart des communes de la province de Buenos Aires, les candidats du FPV ont été nombreux à adapter localement leur campagne, évitant ainsi d'être associé aux plus représentatives figures boudées du gouvernement national.

<sup>74</sup>Il faut souligner que la présentation des candidatures témoins a entraîné un « tapage juridique » de la campagne. En effet, la polémique qu'elles ont générée s'est traduite par une sérieuse confrontation juridique qui a encouragé l'opposition politique à dénoncer la présentation de ces candidats en raison de leur manque de fondement légal puisqu'il était évident qu'en cas de victoire desdits postes législatifs, ils n'occuperaient pas leurs fonctions indépendamment du niveau de représentation. Toutefois en dépit des réclamations énoncées, la justice électorale de Buenos Aires a décidé d'approuver ces candidatures controversées (La Nación, 17 mai 2009).

## La débâcle officielle : les résultats électoraux

Le premier commentaire que l'on peut émettre quant aux résultats c'est que le pourcentage de voix qu'a obtenu le kirchnerisme n'a jamais été aussi faible pour un parti au pouvoir depuis le retour de la démocratie aux élections de mi-mandat. En effet le FPV a obtenu à l'échelle nationale 26,55% des voix, l'emportant avec une différence de presque trois points sur l'Accord Civique et Social, lequel a obtenu 23,55% des voix. En troisième place vient UNION-PRO avec 17,22%, et enfin le péronisme dissident avec un peu plus de 8%<sup>75</sup>. Toutefois, comme si cela ne suffisait pas, à ces maigres résultats obtenus par le projet officiel à ce niveau est venue s'ajouter la perte pour le FPV de cinq des circonscriptions les plus importantes du pays: celles de la ville et de la province de Buenos Aires, celle de Córdoba, de Santa Fe et de Mendoza. De plus, dans ces circonscriptions (à l'exception de la ville de Buenos Aires), non seulement l'opposition l'a emporté sur le Front justicialiste Pour la Victoire, mais elle a vaincu les partis en place à l'échelle locale, laissant ainsi se profiler un gouvernement divisé tant sur le plan national que local.

De même, à Buenos Aires, malgré sa victoire le PRO (parti politique dont la figure de proue par excellence est l'actuel maire de la ville, Mauricio Macri) a vu réduire son nombre de voix par rapport aux précédentes élections. Il a été crédité d'un peu plus de 30% des voix, relayant au second plan le mouvement de centre-gauche emmené par Pino Solanas (lequel a récolté plus de 20% des suffrages, réalisant ainsi une excellente élection et renouant avec des expériences passées en ce qui concerne l'émergence de fronts autoproclamés dans la capitale de notre pays). Pour sa part, le FPV a dû se contenter de la quatrième place, derrière la force présidée par Elisa Carrió qui se trouve dans une position très compromise quant à sa candidature pour les élections présidentielles de 2011 puisqu'elle a accumulé moins de 20% des voix.

Dans la province de Buenos Aires, le plus marquant de ce cycle électoral a été la victoire du parti UNION-PRO qui a adopté la formule officielle avec à sa tête l'ancien président Kirchner. A quasiment deux points près le FPV a perdu pour la première fois dans cette circonscription décisive, ce qui a causé d'une part de sérieuses disputes du pouvoir au sein même du justicialisme et a confirmé d'autre part la tendance observée lors des élections précédentes en termes de fluctuation des votes et de la désarticulation des structures des partis dans cette circonscription clé de la géographie électorale du pays.

Enfin, en prenant les exemples de Córdoba, Santa Fe et Mendoza, il faut noter l'échec cuisant des partis du pouvoir dans ces trois circonscriptions et la victoire de Carlos Reutemann, devenu la référence du justicialisme provincial et celle de Julio Cobos, la référence du panradicalisme dans ces deux dernières circonscriptions. Il est clair que ces montées en puissance ajoutées aux événements de la province de Buenos Aires ont encouragé une reconfiguration substantielle de la scène politique nationale en vue des prochaines élections présidentielles.

## Panorama postélectoral

D'après la répartition des sièges, on remarque que le gouvernement perdra d'ici la fin de l'année la possibilité de constituer une majorité automatique et par conséquent le contrôle qu'il exerçait jusqu'à présent sur la dynamique législative<sup>76</sup>. Ce processus permettra l'émergence d'une nouvelle étape où la possibilité de signer des alliances et des accords aura une place centrale dans une arène politique de plus en plus fragmentée, et ce en vue d'assurer une gouvernabilité politique et la continuité du gouvernement jusqu'aux prochaines élections présidentielles de 2011.

D'autre part, suite à la défaite du FPV dans la province de Buenos Aires, l'ancien président Kirchner a décidé de renoncer à la présidence du parti justicialiste, laissant sa place à l'actuel gouverneur Daniel Scioli. C'est donc un important processus de refonte du parti qui s'ouvre dans le cadre duquel les figures les plus emblématiques du péronisme dissident, à savoir Carlos Reutemann, victorieux dans la province de Santa Fé, Fernando de Narvaez, vainqueur dans la province de Buenos Aires et enfin Eduardo Duhalde, l'ancien grand patron de la province et ancien président, luttent pour gagner du terrain et retirer au kirchnerisme le contrôle du parti. Ces candidats, auxquels il faut ajouter

<sup>75</sup> Pour le détail des résultats nationaux voir l'annexe II.

<sup>76</sup> Pour le détail de la répartition des sièges, voir l'annexe I

des personnalités comme Julio Cobos et Mauricio Macri, semblent actuellement les mieux à même de gagner la course à la présidence.

En somme, à l'heure actuelle la configuration de la scène politique en vue des prochaines élections présidentielles semble dépendre de la façon dont seront résolues les divisions politiques au sein du péronisme, soit concrètement, de la capacité de ce dernier à faire une place au péronisme postkirchneriste ou si ce courant, en perdant la bataille interne choisit de s'orienter vers une alliance externe au justicialisme avec les forces de centre-droit incarnées par Macri et De Narváez. Pour le moment, ce qui est sûr, c'est qu'il est peut probable de voir se (re)constituer un péronisme unifié et par conséquent d'assister à la recomposition d'une scène politique moins décousue et bipartite.

### Annexe I. Répartition des sièges législatifs

Chambre des Députés (2009-2011)		Sénat (2009-2011)	
Parti	Sièges	Parti	Sièges
FTE PARA LA VICTORIA (FPV) (Front pour la victoire)	97 (-18)	FTE PARA LA VICTORIA (FPV) (Front pour la victoire)	36 (-4)
Aliados FPV	15 (-6)	Aliados FPV	1
PANRADICALISMO	67 (+16)	UCR	9
UNION-PRO	27 (+2)	COALICION CIVICA (Coalition civique)	2
PERONISMO DISIDENTE (Péronisme dissident)	13 (+5)	PERONISMO DISIDENTE (Péronisme dissident)	2 (+1)
SI/PROYECTO SUR (Projet Sud)	10 (+10)	LIBERAL (Libéral)	1
SOCIALISMO (Socialisme)	7 (-3)	SOCIALISMO (Socialisme)	1
PARTIDO NUEVO (Nouveau parti)	3 (+2)	ARI	2
		RENOVADOR (Rénovateur)	1
AUTRES	18	AUTRES	
<b>QUORUM/TOTAL</b>	<b>129/257</b>	<b>QUORUM/TOTAL</b>	<b>32/72</b>

**Source:** *La Nación* (30 juin 2009).

### Annexe II. Résultats électoraux au niveau national

PARTI	VOIX	POURCENTAGES
FTE PARA LA VICTORIA (Front pour la victoire)	5.081.671	26.55%
ACUERDO CÍVICO Y SOCIAL (Accord civique et social)	4.506.648	23.55%
UNION-PRO	3.391.391	17.72%
PERONISMO DISIDENTE (Péronisme dissident)	1.549.253	8.09%
AUTRES	4.609.604	24.09%

Pourcentages recueillis sur le total des voix. Source : Ministère argentin de l'Intérieur  
<http://www.elecciones.gov.ar/inicio.htm>

## Des pays aux urnes

# Mexique : fracture sociale, marasme économique, paralysie politique

Gaspard Estrada, David Recondo

Les résultats des élections législatives de juillet 2009 ont confirmé le retour du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) aux affaires, aux dépens du Parti d'action nationale (PAN) et du Parti de la révolution démocratique (PRD). En effet, l'ancien parti dominant a remporté près de 37% des suffrages (contre 28% pour le PAN et 12% pour le PRD). Le PRI dispose désormais de la majorité à la chambre des députés, avec 237 sièges sur 500 (contre 143 pour le PAN et 71 pour le PRD), auxquels viennent s'ajouter les 22 députés du Parti écologiste (Parti vert écologiste du Mexique, PVEM), son allié inconditionnel. Neuf ans après l'alternance au pouvoir, le PRI semble désormais prêt à récupérer la Présidence, en 2012, par le biais du Gouverneur de l'État de Mexico (premier collège électoral du pays), Enrique Peña Nieto, en tête dans les sondages. Fort de son enracinement territorial – contrôlant 19 exécutifs régionaux sur 32 – et de sa nouvelle majorité à la Chambre des députés, le PRI est tout entier lancé vers cette échéance, et compte bien d'ici là renforcer son maillage local. Dix scrutins régionaux marqueront l'année 2010. Certains États pourraient à nouveau basculer vers le PRI.

Cette victoire intervient au moment où le pays se trouve confronté à une fracture sociale de plus en plus profonde, à un véritable marasme économique, et à une paralysie politique. La classe politique devra trouver des réponses à ce triple défi. Or, actuellement, les partis semblent absents des discussions qui émergent depuis la société civile.

### Fracture Sociale

La fracture sociale s'exprime par les croissantes inégalités économiques et territoriales, notamment dans les zones rurales. L'agriculture mexicaine, qui souffrait du manque de compétitivité, a vu ce déséquilibre se renforcer avec la signature de l'ALENA, les négociateurs mexicains ayant libéralisé l'accès à leur marché (octroi de baisses tarifaires agricoles), sans réussir à obtenir de concessions, ni même une discussion, sur les subventions. Ainsi, les conditions concurrentielles sont devenues encore plus inégales pour les paysans du Mexique. Aujourd'hui, le pays est devenu la plus importante destination, au monde, pour les produits agricoles américains, lesquels sont vendus en partie en dessous de leurs coûts réels de production, selon le dernier rapport d'Oxfam sur la crise alimentaire. Mais il faut aussi savoir que le Mexique octroie des subventions agricoles (PROCAMPO) relativement élevées – pour la période 2005-07, celles-ci correspondaient à plus de 20% de la valeur de production agricole mexicaine (OECD Factbook 2007), donc légèrement plus qu'aux États-Unis (20%). Or, une étude récente a montré que, sur les 15 ans du programme PROCAMPO, 10% des bénéficiaires ont reçu près de 57% des subventions (soit l'équivalent de 7 milliards de dollars), sur la base d'une manipulation des listes de bénéficiaires (Mauricio Merino, *Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada*, CIDE, Mexico, 2009). Des narcotrafiquants figuraient parmi ces derniers!

L'échec des politiques agricoles se couple d'une déstructuration de l'ordre familial dans les zones rurales suite aux intenses mouvements migratoires en direction des États-Unis, produisant une dépendance économique de ces régions vis-à-vis des transferts d'argent des migrants. Or, l'année dernière, ces transferts ont chuté d'au moins 15%. Le 25 novembre 2009, le Président Calderón a

annoncé que 6 millions de mexicains étaient entrés dans l'extrême pauvreté –gagnant moins d'un dollar par jour– entre 2008 et 2009, portant le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté de 13.8% à 18.2% de la population.

### Marasme économique

Pour la population insérée dans les marchés de l'emploi formels et informels, la situation économique ne s'est guère améliorée cette année : la masse salariale a diminué, suite à la perte de plusieurs centaines de milliers d'emplois formels et à l'augmentation des salaires inférieure à la hausse de l'inflation. Le taux de chômage a grimpé de 4.6% en 2008, à 6.3% au premier semestre 2009: la plus forte augmentation de toute l'Amérique latine. Le marché du crédit, qui n'était pas particulièrement actif avant la récession, a continué sa chute. Le tout, ajouté au déclin des transferts des migrants, a tiré le marché intérieur vers le bas.

Par ailleurs, l'année 2009 a rappelé à la classe politique la crise, structurelle, des finances publiques de l'Etat ainsi que des collectivités locales. En effet, le ratio des recettes fiscales/PIB est de 11%, hors pétrole. Dans un contexte récessif –baisse des recettes fiscales due à la chute de la croissance (-7%), chute de la production pétrolière et du prix du baril (comptant pour 40% des recettes fiscales)– l'État se trouve dans l'incapacité de financer de nouveaux programmes anticycliques sans augmenter la dette, mettant en péril *l'investment grade* des agences de notation. Concernant les collectivités locales, la situation est bien pire encore puisque l'essentiel de leurs ressources fiscales (80% en moyenne) dépendent des transferts financiers de l'État, du fait de la faible imposition locale. Face à cette chute des recettes, certains États ont dû recourir au marché pour de financer leurs dépenses courantes ; d'autres ont même clos temporairement plusieurs services publics.

### Paralysie politique

C'est dans ce contexte tendu que le gouvernement fédéral a envoyé au Congrès une proposition de réforme fiscale imbriquée dans le budget 2010. Ce dernier, procyclique, essentiellement centré sur l'augmentation de la fiscalité indirecte et directe (TVA, impôt sur le revenu) ainsi que sur la fin programmée de lois permettant « l'optimisation fiscale » des grands groupes industriels et commerciaux, a suscité de vives critiques, de l'opposition bien sûr, mais aussi des patrons des grandes entreprises qui refusent de perdre les privilèges qui leur ont été concédés jusque-là. Malgré l'approbation, en dernière instance, du budget et de quelques dispositions contenues dans le plan de réforme, les critiques fusent quant à l'incapacité de la classe politique à assumer le coût politique des réformes. En effet, malgré les effets d'annonce, le gouvernement n'a pas entrepris de réformes de fond depuis l'alternance à la présidence de la République, en 2000. Le système institutionnel, créé à l'époque autoritaire, rend difficile les coalitions majoritaires. Dans ce cadre, la victoire du PRI aux élections législatives du 5 juillet 2009, place ce dernier dans une position complexe : voter des réformes impopulaires avec le gouvernement, ou bien rester dans l'opposition, quitte à paraître « non fiable » aux yeux des milieux financiers ? Le PRI a choisi de jouer l'entre-deux, dans l'espoir de ménager ses futurs électeurs, tout en préservant les recettes de ses gouverneurs, qui disposent au Congrès de solides bases d'appui. Bien que ce choix ne contribue pas à rendre compréhensible le positionnement du PRI, les Mexicains semblent s'accommoder d'un probable retour du PRI en 2012, face à deux partis qui polarisent le pays (PAN et PRD).

Pourtant, à quelques semaines d'intervalle –et bien que différents sur le style (ainsi que sur l'épineuse question énergétique), le Président Calderón et son ancien rival à la présidentielle de 2006, Andrés Manuel López Obrador, ont présenté deux « décalogues », similaires sur le fond « afin de sortir de la paralysie politique » qui règne dans le pays. Les deux rivaux semblent coïncider sur l'impérieuse nécessité de réformer le cadre réglementaire du pays, d'accélérer le combat contre les monopoles, d'amplifier la réforme fiscale, et de faire aboutir la réforme politique tronquée depuis 1996, date de la

création de l'Institut fédéral électoral. Malgré ces rapprochements, tout semble indiquer que la forme primera sur le fond, et que le PRI pourra ainsi tirer profit des conflits émaillant les partis rivaux.

Or, ce n'est qu'en sortant de cette paralysie que le Mexique pourra effectivement croître, mieux distribuer la richesse, et donc lutter contre le crime organisé et la violence induite par le narcotrafic. Car celui-ci se nourrit de la crise sociale et économique, tout autant que du vide politique.

## Des pays aux urnes

# Equateur : une nouvelle géographie électorale

Marie-Esther Lacuisse

Les élections générales de 2009 étaient très attendues en Equateur, car elles venaient conclure un cycle de deux ans de réforme constitutionnelle. Depuis l'élection de Rafael Correa à la présidence de la république en novembre 2006, les équatoriens avaient successivement approuvé la tenue d'une assemblée constituante en avril 2007 puis la nouvelle constitution par référendum en septembre 2008.

Rafael Correa a été reconduit à la présidence du pays en recueillant 52% des voix au premier tour des élections présidentielles qui se sont déroulées le 26 avril 2009. Alors que les scrutins précédents s'étaient traduits par un véritable plébiscite pour Correa et son organisation politique *Mouvement Pays* (MPAIS), les résultats des élections générales n'offrent pas une majorité aussi importante qu'espérée par le gouvernement.

### Réduction de la polarisation régionale

Les résultats des élections témoignent d'un renouveau. Les Équatoriens avaient élu R. Correa en 2006 afin d'amener le pays sur la voie du changement. L'une des principales revendications était alors la fin de la *partidocracia*, c'est-à-dire l'éloignement du pouvoir de la vieille classe dirigeante. Ce fut chose faite. Aucun des deux partis politiques traditionnels n'a présenté de candidature pour les présidentielles. Le Parti social chrétien (PSC) et la Gauche démocratique (ID) ont définitivement disparu de l'espace politique. Respectivement implantés à Guayaquil et Quito, ces deux partis avaient exacerbé les divisions régionales dans le pays. La fin du PSC avait été symboliquement marquée par la mort de son leader historique, León Febres Cordero, grand magnat économique du pays, en décembre 2008.

Rafael Correa a réussi à faire évoluer ses appuis électoraux au point de réduire les divisions entre les provinces côtières et celles des Andes. En effet, Rafael Correa a remporté ses premières victoires grâce aux appuis de Quito et des provinces andines et en s'imposant face aux organisations politiques dominantes soutenues par les provinces côtières. Aux élections législatives de 2009, le mouvement politique de Rafael Correa, MPAIS, a gagné autant de représentants à l'assemblée nationale dans la province du Pichincha (Quito) que dans le Guayas où se trouve la capitale économique du pays (le port de Guayaquil). Certes, ce n'est pas dans l'agglomération de Guayaquil même que MPAIS a obtenu ses meilleurs scores, mais dans les zones rurales. Dans l'ensemble des circonscriptions rurales et agricoles de la côte, Rafael Correa a remporté un réel succès qu'il n'a pas toujours réussi à reproduire dans l'ensemble des circonscriptions rurales des provinces andines. A l'inverse, ce sont plutôt les centres urbains des Andes qui ont conservé leur appui à la révolution citoyenne lancée par Rafael Correa dès la campagne de 2006.

Aux élections législatives, MPAIS a remporté soixante sièges, ce qui ne lui a pas donné la majorité absolue (63 sièges). Quant aux élections locales, MPAIS a remporté soixante douze municipalités sur deux cent onze. Le résultat n'est pas négligeable dans la mesure où MPAIS est désormais l'organisation politique principale du pays. Cependant, MPAIS n'a pas réussi à regrouper sous son étiquette une multitude de mouvements politiques dits indépendants au niveau local qui ont remporté plus de soixante municipalités. Ces élections ont témoigné de la vigueur de ces

organisations, sans commune mesure avec les élections locales précédentes, hormis le scrutin de 2000 au plus fort de la crise<sup>77</sup>.

Participation des Mouvements Politiques Indépendants aux élections en Equateur depuis 1996									
	1996	1997	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2009
<b>National</b>	3	2	4	2	7	7	8	19	< 20
<b>Provincial /Cantonal</b>	79	44	49	158	48	122	63	84	179

**Source: TSE élaboration Marie-Esther Lacuisse à partir des résultats électoraux.**

élections générales  
 assemblée constituante  
 élections législatives avec renouvellement d'une minorité des conseillers municipaux et provinciaux  
 élections locales (maires, préfets et renouvellement de la majorité des conseillers municipaux et provinciaux)

2009 chiffre à confirmer suite au scrutin, élaboré à partir de la liste des mouvements dits prêts à participer.

### Discrédit dans l'*Oriente* et les Andes centrales

Les faibles scores obtenus par MPAIS aux élections locales dans certaines provinces du pays recourent les résultats des élections législatives. Dans les provinces de l'*Oriente* (Amazonie), MPAIS a été désavoué, sauf dans la province Morona Santiago où l'organisation politique de R. Correa a remporté les deux sièges de député. De la même manière, les provinces des Andes centrales (Bolivar, Chimborazo) ont reporté leur appui sur le candidat d'opposition, Lucio Gutierrez. Ces provinces ont en commun d'abriter le patrimoine énergétique du pays (minier et pétrolier) et de regrouper une population indigène importante.

Les opposants à Rafael Correa se concentrent dans les provinces qui ont été le théâtre de protestations ces derniers mois. Les relations entre l'Etat et les communautés indigènes tant des Andes que de l'Amazonie sont au cœur du conflit. Lors de la tenue de l'assemblée constituante, Rafael Correa avait déjà affronté l'opposition des communautés indigènes. Il s'était alors refusé à ouvrir des négociations.

Au-delà de considérations rhétoriques, ces mobilisations renvoient à un clivage au sein même du mouvement MPAIS entre les partisans d'une politique environnementaliste, désormais largement minoritaire au sein du gouvernement, et les défenseurs d'une politique extractive regroupés autour de Correa. Ce choix d'un modèle de développement plus favorable aux provinces de la côte qu'aux territoires protégés a pesé sur l'évolution des soutiens électoraux du gouvernement.

### Enjeux sectoriels et appuis électoraux

L'Equateur est le pays d'Amérique latine qui réhabilite le plus les anciens préceptes de la politique dite développementaliste de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) qui encourageait la substitution aux importations dans les années 60. Cette politique est en adéquation avec la révolution citoyenne lancée par le gouvernement, pour qui la souveraineté nationale est prioritaire. Elle n'exclut pas pour autant les recommandations actuelles de la CEPAL qui encouragent

<sup>77</sup>En 2000, l'Equateur a vécu une crise politique et économique sans précédent qui a conduit à la dollarisation du pays et au renversement du président de la république Jamil Mahuad.

le partenariat public-privé. Rafael Correa a fait le choix d'une politique d'investissements sur le long terme, recommandée par ailleurs dans le dernier rapport du FMI, en faveur des provinces les plus isolées afin de rééquilibrer le développement économique. Dans cette perspective, le gouvernement a lancé une politique d'investissements en infrastructure pour soutenir la production agricole, notamment dans les provinces côtières.

Dans cette perspective, le gouvernement encourage l'industrialisation plus que la protection environnementale. Tout en cherchant des alternatives à la filière pétrole, il encourage l'extraction pétrolière et celle des mines à ciel ouvert. C'est d'ailleurs dans le secteur minier que les plus importantes mobilisations ont eu lieu. Pourtant, l'Equateur avait fait preuve d'innovation en soutenant la proposition d'interdire l'extraction pétrolière sur une partie du territoire amazonien<sup>78</sup>. Cette mesure a été revue dès octobre 2007 avec la reprise d'extraction par Petrobras. La conservation du patrimoine naturelle n'est pas une priorité du gouvernement actuel et pourtant la protection des droits des peuples amazoniens est inscrite dans la nouvelle Constitution. Le texte de loi sur la décentralisation et les autonomies, qui devrait prochainement être approuvé, prévoit également l'autonomie territoriale pour les communautés de l'Amazonie avec l'aménagement de région sur le reste du territoire.

L'Equateur n'est pas le seul pays à donner la prééminence aux logiques extractives. Quelle que soit la position idéologique des gouvernements de la région, des plus radicaux (Venezuela et Bolivie) au plus néolibéral (Pérou), la politique extractive l'emporte partout sur les considérations environnementales. Alors que la politique de Rafael Correa est souvent considérée proche de celle de Chavez, avec lequel il partage des conceptions communes en matière de défense de la souveraineté nationale, en matière de développement, il se rapproche beaucoup plus des orientations prises par le gouvernement d'Alan Garcia au Pérou pour qui les bassins miniers et les territoires amazoniens sont au cœur du développement économique.

### **Une politique nationale contre les intérêts communautaires**

Rafael Correa a défendu un texte constitutionnel défendant un très grand nombre de spécificités, notamment ethniques, sociales et territoriales. Il a l'avantage de défendre les droits et libertés ainsi que l'égalité sociale pour tous les groupes, dont certains ont été exclus du cadre national depuis toujours. Le texte encourait le risque d'encourager les divisions et de favoriser les revendications particularistes faisant perdre la perspective d'une politique nationale intégrée. L'Equateur est un territoire divisé et complexe qui complique sa gouvernance. L'enjeu de la Constitution était de concilier des institutions nationales fortes et la reconnaissance de toutes les spécificités.

Au lendemain du scrutin d'avril 2009, Rafael Correa voit renforcée sa politique nationale basée sur un modèle de développement unique sans porter attention aux revendications communautaires, du moins dans les négociations. Rafael Correa bénéficie d'un niveau de soutien de la population jamais vu en Equateur pour avoir su remettre de l'ordre et imposer un retour de l'Etat dans plusieurs domaines d'action publique (règles institutionnelles, énergie, médias et éducation). Le gouvernement est désormais entré dans une seconde phase d'élaboration sectorielle des lois où le mode d'imposition des décisions ouvre risque de provoquer de nouvelles divisions basées non plus sur des clivages territoriaux mais sur des intérêts.

---

<sup>78</sup> Voir Narvaez, Ivan, *Petroleo y poder: el colapso de un lugar singular Yasuni*, Flacso et GTZ, Quito, 2009.

## Des pays aux urnes Elections au Honduras cinq mois après le coup d'Etat

Cecilia Baeza

Cinq mois après le renversement du président Manuel « Mel » Zelaya, 4,6 millions d'Honduriens, dont un million résidant à l'étranger, ont été appelés dimanche 29 novembre 2009 à voter pour les élections générales (présidentielles, législatives et municipales). Porfirio « Pepe » Lobo (Parti National) a été déclaré vainqueur par le Tribunal Suprême Electoral (TSE) avec 55,5% des voix et un taux de participation de 61,3% (il n'était en 2005 que de 44%). Elvin Santos, candidat du Parti Libéral, tout comme Roberto Micheletti, président de facto depuis le 28 juin, ont reconnu ces résultats ; les partisans de Zelaya, comme on pouvait s'y attendre, les ont revanche contestés.

Présentées par certains observateurs comme la seule issue raisonnable à la crise politique, ces élections ne font pour le moment qu'ajouter à la complexité du dossier hondurien.

Les deux candidats à la présidence ont été officiellement nommés en décembre 2008, suite aux élections primaires dans chacun des partis et à leur validation par le TSE. Les primaires au sein du Parti Libéral avaient alors permis de confirmer la perte d'influence de Zelaya dans son propre camp : la victoire d'Elvin Santos (52%), provisoirement représenté par Mauricio Villeda, reposait en effet sur une sévère critique du positionnement du gouvernement et sur une promesse de retrait de l'ALBA. Roberto Micheletti, le postulant soutenu par Zelaya (leur rupture interviendra plus tard), était arrivé loin derrière avec seulement 32% des votes du parti. Pepe Lobo, de son côté, candidat vaincu aux élections présidentielles de 2005, s'affirmait comme le leader incontesté du Parti National.

Le fait que la sélection des candidats ait été réalisée sous la présidence même de Zelaya plaide en faveur de la légitimité de cette élection présidentielle. Si l'on y ajoute le respect de cette procédure par le président de facto Roberto Micheletti, on a de toute évidence affaire à une configuration qui ne rappelle en rien les coups d'Etat militaires « classiques » en Amérique latine.

Du point de vue de la gouvernabilité démocratique, le compte n'y est pourtant pas. L'organisation des élections s'est d'abord déroulée dans un climat de peur et d'insécurité. Des violences ont éclaté dans les semaines précédant l'élection, mettant en cause les deux parties en conflit. Côté gouvernemental, Amnesty International rapporte de sérieuses atteintes aux droits civiques commises par les forces de l'ordre et les militaires : « homicides dus à un recours excessif de la force ; arrestations arbitraires de manifestants par la police et l'armée ; utilisation aveugle et gratuite de gaz lacrymogène ; mauvais traitements infligés à des personnes en garde à vue ; violences à l'égard de femmes ; et manœuvres de harcèlement à l'encontre de militants, de journalistes, d'avocats et de juges ». La présence massive de l'armée dans les rues le jour du scrutin, rassurante pour certains, a donc pu être perçue comme menaçante pour d'autres. Les programmes de Canal 36 et de Radio Globo, deux médias pro-Zelaya, ont par ailleurs été soumis à plusieurs suspensions, la dernière en date ayant eu lieu moins de dix jours avant la tenue des élections. D'autres intimidations ont pris une tournure plus criminelle, sans que les responsabilités ne puissent être clairement établies : Gregorio Ulises Sarmiento, un notable d'Olancho connu pour sa fidélité à Zelaya, a ainsi vu sa maison mitraillée par des inconnus le 19 novembre. Côté pro-Zelaya, la police a découvert plusieurs explosifs de faible intensité, dont elle impute la déposition à des « sympathisants de gauche ». Un de ces engins a détoné dans un bus d'une compagnie appartenant à Micheletti, ne faisant heureusement qu'un blessé léger. Un arsenal d'armes lourdes, enfin, a été saisi par la police à El Progreso, ville d'origine de Micheletti, lequel a dénoncé un projet d'attentat contre lui.

Le second point noir de ces élections tient à leur non-reconnaissance, au moment de leur tenue, par la communauté internationale – à l'exception des Etats-Unis et du Panama. Celle-ci a eu

pour conséquence l'absence d'observateurs officiels – ni l'ONU ni l'OEA n'ayant accepté d'envoyer des émissaires. Or cette absence rendait possible des manipulations, la première d'entre elles étant la fraude électorale. Les deux à trois-cents « moniteurs indépendants » venus observer le processus électoral n'ont pas pu pallier ce déficit de transparence, dans la mesure où la plupart affichaient un net parti-pris idéologique en faveur de la destitution de Zelaya . Cette situation devait s'avérer lourde de conséquences : en dépit de tous les gages de bonne volonté démontrés par le TSE , un consensus clair autour des résultats n'a pas pu émerger.

Sur le plan interne, le bilan de ces élections est plus que mitigé : le va-et-vient constant des institutions honduriennes, depuis le 28 juin, entre la revendication d'un strict respect des normes démocratiques formelles et le bafouement des règles élémentaires de l'Etat de droit, a rendu la situation confuse. Certes les militaires ne sont pas restés au pouvoir ; certes le président intérimaire s'est plié au calendrier du scrutin, prévu de longue date ; mais le pouvoir a également cédé à la violence politique et à la censure.

Le caractère inédit de cette configuration a plongé la communauté internationale, au départ unanime, dans un imbroglio politique de plus en plus centrifuge. Les Etats-Unis ont joué à cet égard un rôle déstabilisateur : en dénonçant d'abord le coup d'Etat du 28 juin en concertation avec l'ensemble des Etats latino-américains via l'OEA, puis en décidant d'accepter unilatéralement l'organisation des élections, en partie sous la pression de sénateurs républicains , l'administration d'Obama a redonné du grain à moudre aux tenants de la thèse de la responsabilité de « l'impérialisme américain » dans la destitution de Zelaya.

Réfugié depuis le 21 septembre à l'ambassade du Brésil, le président déchu Zelaya est cependant de plus en plus isolé – Eduardo Maldonado, de Radio Globo, a par exemple rallié Elvin Santos dès le 14 novembre. La population hondurienne est par ailleurs excédée par cette crise politique dont elle paie très cher la facture économique, alors même qu'elle est déjà très vulnérable. Mais le désir de normalisation ne vaut pas reconnaissance populaire et la crise de légitimité du nouveau gouvernement risque de faire long feu.

## Des pays aux urnes

# Les élections de 2009 en Uruguay

Cécile Casen, Paulo Ravecca

Le 29 novembre 2009, José Mujica a été élu au second tour, Président de la République Oriental de l'Uruguay. L'exguerrillero tupamaro a recueilli 52,4 % des voix. Lors du premier tour, le 25 octobre, le *Frente Amplio* (FA), le parti de Mujica, avait d'ores et déjà obtenu une majorité parlementaire avec 47,96 % des voix (il faut obtenir 50 % plus une voix pour la présidence). Le FA réaffirme ainsi sa condition de parti de gouvernement et reçoit de nouveau un soutien populaire massif pour la poursuite de son projet politique.

### Quelques données politiques clés

Le FA est créé en 1971 comme une alternative de gauche aux deux « partis traditionnels » qui dominaient jusqu'alors la politique nationale, le *Partido Colorado* (PC) et le *Partido Nacional* (PN). On explique généralement la croissance électorale constante du FA par son déplacement vers le centre du spectre politique et la modération progressive de son discours politique. Le déplacement parallèle vers la droite des partis traditionnels lui permet ainsi de se présenter comme une alternative aux politiques néolibérales des années 90, et de s'ajuster un peu plus à la culture politique nationale (particulièrement stato-centrique, pluraliste, modérée et égalitaire, du moins relativement au contexte latino-américain). En simplifiant un peu, à mesure que les partis traditionnels s'éloignent de la sensibilité de l'électeur moyen, le FA s'en rapproche.

En 2004, le FA gagne pour la première fois les élections générales avec 51,7 % des voix au premier tour, un résultat exceptionnel au regard du caractère tripartite du système de partis. L'arrivée de la gauche au gouvernement constitue sans aucun doute un événement marquant de l'histoire politique uruguayenne. Elle réveille les attentes de ses électeurs et des citoyens dans leur ensemble. Les performances du gouvernement sont comme toujours sujettes à débat mais généralement considérées comme satisfaisantes. A cela s'ajoute une opinion publique majoritairement favorable à sa gestion et une cote de popularité du Président oscillant entre 45 % y 71 %. Vázquez a gagné le respect explicite et l'admiration (dissimulée dans certains cas) de l'ensemble politique « *mainstream* » allant de la gauche au centre-droit. Seule la droite la plus récalcitrante et certains secteurs de gauche radicale rejettent clairement sa gestion.

Le PC, l'historique « parti de gouvernement », souffre d'une nette perte de prestige suite à la crise financière de 2002 qui frappe l'Uruguay alors que Jorge Batlle est à la tête du pays. En 2004, il atteint à peine 10 % des voix, le pire résultat de son histoire. La victoire de Pedro Bordaberry - fils de l'ex-dictateur Juan-María Bordaberry et incarnant la tradition conservatrice de son parti -, lors des dernières élections internes, consolide le renoncement du PC au *batllisme* - fraction historiquement étatiste et « progressiste ». Notons cependant la relative récupération du parti en 2009 puisqu'il obtient 17 % des voix au premier tour. Le profil de Bordaberry est aussi celui d'un candidat jeune et rénovateur. Son discours modéré et prétendument non idéologique, son caractère conciliateur semble avoir contribué à ce résultat.

De son côté, le PN conserve un soutien populaire élevé. Moins associé au désastre économique de 2002 que le PC, il peut aussi compter sur l'émergence du leadership de Jorge Larrañaga qui présente un profil centriste se rapprochant de l'électeur moyen. On observe cependant la capacité de l'ancien Président Luis Lacalle à s'imposer sur un ton beaucoup plus conservateur.

## La campagne 2009 jusqu'au premier tour

Les élections internes de juin 2009 devaient départager les candidats présidentiels de chacun des partis. S'il s'agit d'une compétition intrapartisane et non interpartisane, le PN a surpris en obtenant plus de votes que le FA, contrairement à ce que prévoyaient les sondages. De plus, dans la nuit même des résultats, le vainqueur Lacalle et le vaincu Larrañaga annoncent ensemble la formule présidentielle qui les associe finalement. Ce résultat électoral et le « coup médiatique » d'une annonce éclair placent momentanément le PN dans une situation favorable. Le FA n'étant pas un parti de *caudillos*, le processus de constitution de sa formule présidentielle est plus traumatique et négocié. Sa structure démocratique et la polarisation certaine entre Mujica et Astori (le candidat de la modération et de la rationalité économique) mettent le FA en difficulté. Finalement, le résultat de ces élections signifie une polarisation idéologique claire entre les deux principaux candidats à la Présidence, contribuant à faire du scrutin un affrontement entre la gauche et la droite. Les candidats à la Vice-Présidence jouent donc un rôle de modération important pendant la campagne.

Les difficultés initiales du FA sont compensées par un résultat final plus solide que celui du PN : Mujica (et son équipe de campagne) attribue un plus grand rôle à la figure d'Astori que celui concédé à Larrañaga par Lacalle. Par ailleurs, ce dernier commet de « grosses erreurs » (pour reprendre les mots utilisés par les analystes) qui rappellent son orientation idéologique : il menace de couper les dépenses publiques « à la tronçonneuse », suggère d'installer des toilettes et des salons de coiffure dans les quartiers pauvres et qualifie de « feignants » les bénéficiaires des plans sociaux du gouvernement. De plus, le FA se charge de rappeler de façon subtile aux citoyens les épisodes scandaleux de corruption qui ont marqué le gouvernement du PN entre 1999 et 2004.

Le style « populaire » de Mujica suscite certainement autant de sympathie chez les uns que de rejet chez les autres. « Comme je te dis ça, je pourrais dire autre chose » : cette répartie devient le symbole de son verbiage non exempt de contre-sens. Certaines de ses déclarations de campagne sont perçues comme problématiques, comme ses « doutes » concernant la justice. La parution d'un livre d'entretien où le candidat se réfère de façon très péjorative aux autres fractions du FA le met dans une mauvaise passe pendant quelques jours. Un autre aspect important concerne sa relation complexe avec le Président Vazquez. Le soutien de ce dernier à Astori lors des élections internes affaiblit l'association de la candidature de Mujica aux réussites du premier gouvernement de gauche. Les accolades tant attendues entre les deux hommes permettent finalement de légitimer Mujica.

La stratégie du PN oscille maladroitement entre les attaques contre le gouvernement du FA et la reconnaissance de ses réussites (tout en précisant que la victoire de Mujica ne saurait représenter leur prolongement). En général, on manque d'analyses politologiques qui transcendent le point de vue strictement stratégique-électoral et tiennent compte de la signification profonde de ces supposées « erreurs ». Les tensions qui marquent cette campagne ne relèvent pas seulement du « folklore ». Ainsi, la « convergence programmatique » souvent diagnostiquée par les analystes apparaît comme toute relative. On observe par exemple une polarisation claire au sujet des « droits civils ». Seule l'insensibilité analytique vis-à-vis de la densité politique du discours peut ignorer ce qui est en jeu dans la proposition du PN de remplacer le Ministère de développement social (MIDES) par le « Ministère de la famille ». Il renvoie entre autre au débat encore irrésolu en Uruguay concernant la laïcité. Lacalle déclare ainsi que le PN, sans être un parti confessionnel, est le porteur des valeurs chrétiennes. Une victoire de ce parti aurait supposé une restauration conservatrice certaine dans le domaine social et un retour en arrière sur des thèmes essentiels pour la construction d'une société plus égalitaire et plurielle. Alors que le PN est conservateur sans nuance, le FA tend, avec des nuances, à incorporer les demandes de « la nouvelle gauche ».

## Le second tour

Le résultat du FA au premier tour place la formule Mujica-Astori dans une situation clairement avantageuse. En vue du second tour, on s'attache à montrer les situations de blocage que pourraient occasionner une victoire du PN alors que le Parlement présente une majorité *frenteamplista*. Cet argument semble avoir contribué à générer l'idée que la gauche allait remporter la présidence.

On peut diviser en deux temps le déroulement de la campagne du second tour. Le premier est marqué par les affrontements médiatiques. Le PN va jusqu'à utiliser des spots associant Mujica à l'apparition d'un arsenal dans la banlieue de Montevideo. Ces spots - visant à raviver chez certains secteurs les vieilles peurs liées à son passé guérillero - prennent la forme d'une information journalistique, ne sont pas signés et sont diffusés dans les zones les moins informées du pays. Le FA répond avec fermeté à cette accusation gratuite et réaffirme sa vocation démocratique. Le PN se révèle alors acculé à des stratégies défensives. C'est seulement dans un deuxième temps que les propositions de gouvernement deviennent le centre des débats. Les candidats du PN présentent leur programme de « sécurité publique », sujet perçu comme le point faible de l'actuel gouvernement. Pendant ce temps, Mujica et Astori présentent leur « équipe économique » soulignant le rôle central d'Astori en cas de victoire du FA. Un signe de continuité et de modération destinée à capter les votes des électeurs indécis et du centre.

### **Premier discours**

Le 29 novembre au soir, lors de son premier discours, Mujica adopte une attitude d'ouverture envers l'opposition. Des milliers de personnes l'écoutent et fêtent la victoire dans la rue, comme il y a cinq ans, mais sous une pluie torrentielle.

## deuxième partie : **L'Amérique latine en perspectives**

Amérique latine : les Etats face à la crise  
Le monde rural latino-américain confronté aux défis de la mondialisation

# L'Amérique latine en perspectives

## Les Etats face à la crise

Pierre-Louis Mayaux

A rebours de certains pronostics initiaux qui tablaient sur un « découplage » des économies émergentes d'avec les économies avancées, l'Amérique Latine n'a nullement été épargnée par la crise financière et économique internationale. Dans l'ensemble des pays de la région, la croissance s'est fortement contractée à partir du troisième trimestre de 2008, tandis que la situation de l'emploi se dégradait et que le nombre de pauvres augmentait pour la première fois depuis 2002.

Pourtant, au-delà de cette forte dégradation conjoncturelle, il ne fait guère de doute que les politiques massivement contra-cycliques engagées par les Etats de la région s'inscrivent dans une inflexion historique majeure si on les compare aux politiques d'ajustement structurel menées lors des crises antérieures. Des fondamentaux macro-économiques plus solides lors de l'entrée en crise, deux décennies d'augmentation graduelle des dépenses sociales, et la vigueur des politiques menées (conjugués à des facteurs internationaux favorables tels que le maintien de la demande chinoise), ont permis d'atténuer l'impact de la crise, en moyenne plus limité que pour les pays d'Afrique, d'Asie centrale ou d'Europe de l'Est.

Ce constat mérite toutefois d'être sérieusement nuancé par deux observations. La première est la très grande diversité des situations : le Mexique, avec son économie étroitement corrélée à celle des Etats-Unis et son faible niveau de prélèvement obligatoire apparaît incomparablement plus touché (avec une récession de l'ordre de 7,5% en 2009) que le Chili, la Colombie et surtout le Brésil (qui devrait rebondir à 4,5% en 2010). Le degré de dollarisation des économies, les différences de partenaires commerciaux et le poids variable de l'exportation des matières premières dans les économies a généré des impacts très différenciés.

La deuxième observation est que la crise, en faisant baisser le cours des matières premières, en raréfiant l'accès au crédit et en recevant des réponses dont la priorité n'est pas d'être redistributives, a révélé et aggravé les vulnérabilités structurelles de la plupart des économies latino-américaines. Les marges de manœuvre budgétaires des Etats étant désormais sérieusement érodées, la région apparaît plus tributaire que jamais de la bonne santé de ses partenaires commerciaux dans la reprise.

Après avoir décrit l'impact généralisé mais différencié de la crise (partie 1), nous reviendrons sur les atouts inédits des pays latino-américains à la veille de l'entrée en crise (partie 2). Nous dresserons ensuite un panorama général des principales mesures adoptées (partie 3) avant de voir en quoi la crise révèle (et pourrait aggraver) les vulnérabilités structurelles des Etats latino-américains (partie 4). Nous terminerons en suggérant des pistes de réflexion sur les mutations de l'articulation entre Etat et marché au regard de la crise actuelle (partie 5).

### La crise mondiale : un impact régional généralisé mais différencié

#### *Un impact généralisé*

Contrairement aux espoirs initiaux de découplage, la crise financière internationale s'est rapidement propagée aux pays latino-américains à compter du troisième semestre de 2008. Sa transmission s'est effectuée par le truchement de quatre canaux : la raréfaction des investissements directs à l'étranger, la diminution des transferts de fonds des travailleurs migrants, la baisse du cours des matières premières et la contraction du commerce international.

Après les résultats exceptionnels obtenus en 2008 (en hausse de 13% par rapport à 2007 selon la CNUCED, en raison notamment de la réalisation différée d'investissements décidés avant la crise<sup>79</sup>), les IDE chuteraient de l'ordre de 35 à 45% en 2009 selon la CEPAL.

Dans le même temps, toujours selon la CEPAL, le montant des envois des migrants devrait baisser d'environ 10% en 2009. Cette diminution, conséquence du chômage frappant les économies avancées et notamment les Etats-Unis, est porteuse de conséquences particulièrement lourdes pour les pays des Caraïbes et d'Amérique Centrale: rappelons que les *remesas* représentent 28,5 % du PIB en Haïti, 23,0% au Honduras et 21,1% au Salvador.

De la même façon, après une forte hausse en 2007 et au cours du premier semestre de 2008, le cours des matières a fortement diminué depuis l'été 2008. Entre juin 2008 et février 2009, le prix du pétrole brut a ainsi chuté de 77%, affectant gravement les économies les plus dépendantes de la rente pétrolières que sont le Venezuela et l'Equateur. Au premier semestre de 2009, les denrées agricoles ont quant à elles accusé un fléchissement de l'ordre de 17%. Cette forte dégradation des termes de l'échange s'est vue partiellement atténuée, pour certains pays comme le Brésil, par le maintien en volume de la demande chinoise.

Enfin, la contraction du commerce international a provoqué la chute des exportations, en diminution de 31% au premier semestre de 2009, et donc une détérioration des balances courantes. Ce repli n'a nullement été compensé par le commerce intra-régional, en baisse de 33% au premier semestre de 2009.

L'effet conjugué de ces quatre voies de contagion a provoqué des effets sans équivoque dans la région.

Après une croissance de 4,5% en 2008, l'Amérique Latine devrait connaître une récession de l'ordre de 2% en 2009. Le coup d'arrêt est d'autant plus spectaculaire dans les pays qui connaissaient les plus fortes croissances jusqu'en 2008. Au Pérou, la croissance est ainsi passée de 9,8% à 0,3% entre le premier semestre 2008 et le premier semestre 2009.

Outre le secteur agricole, la production industrielle a également accusé une forte baisse, notamment dans des secteurs clefs comme l'automobile au Brésil ou le bâtiment en Argentine.

L'impact macroéconomique est évidemment porteur de conséquences sociales. L'Amérique Latine devrait compter 9 millions de pauvres supplémentaires à la fin 2009 par rapport à la fin de l'année précédente<sup>80</sup>, soit un passage de 180 à 189 millions de pauvres (34,1% de la population) et la première augmentation de la pauvreté depuis 2002. Pour préoccupante qu'elle soit, cette remontée de la pauvreté reste moins forte que celles consécutives à la crise « mexicaine » de 1995, à la crise « asiatique » de 1998-2000 et à la crise argentine de 2001-2002.

Dans le même temps, le chômage devrait grimper de 7,7 à 8,5% entre le 2<sup>e</sup> semestre 2008 et le 2<sup>e</sup> semestre 2009. Enfin, s'il est encore trop tôt pour disposer de chiffres fiables, il est probable que la crise (et le processus de récupération ultérieur) marquera une pause dans la légère réduction des inégalités entamée en 2003.

Le constat d'un coup d'arrêt brutal apposé aux progrès économiques et sociaux de la région doit toutefois être dès à présent nuancé. Les analystes s'accordent désormais (en novembre 2009) pour affirmer que le plus dur de la crise a touché la région durant les tous premiers mois de 2009. Après s'être fortement contractée au premier semestre, la croissance régionale s'est ainsi stabilisée au second semestre, de même que l'accès au crédit et la confiance des investisseurs.

Pour la première fois, le choc externe n'a pas généré de problèmes de change de grande ampleur (même si 2008 a vu la dépréciation accélérée de certaines monnaies par rapport au dollar - de l'ordre de 34% au Chili et au Brésil, de 23% au Mexique-), ou de perte de contrôle sur le niveau des prix.

Par ailleurs, la situation de la plupart des Etats latino-américains reste enviable comparée à celle de certains pays d'Asie du Sud-Est (Singapour devrait connaître une récession de l'ordre de 6% en 2009) ou d'Europe de l'Est (avec une récession de l'ordre de 12 à 15% prévue pour les Etats baltes).

<sup>79</sup> CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*, Juin 2009.

<sup>80</sup> CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2009*.

*Un impact différencié*

Ces moyennes régionales masquent toutefois de fortes disparités parmi les Etats de la région. Cette hétérogénéité des Etats de la région tient à trois grands facteurs : l'inégalité dans l'accès aux marchés internationaux de crédit et le degré de dollarisation des économies ; les différences de ventilation dans les marchés destinataires pour les exportations ; le poids des matières premières dans les économies.

Le Mexique se trouve ainsi dans une situation particulièrement grave. L'ALENA ayant étroitement arrimé l'économie mexicaine à celle des Etats-Unis, les industries d'assemblage, le secteur de la construction et l'agriculture ont été plongés dans la tourmente. A cette dépendance s'est ajoutée la chute du tourisme liée à la grippe porcine. La crise mexicaine a enfin été aggravée par la faiblesse des marges de jeu budgétaires de l'Etat, dans un pays où les recettes fiscales représentent à peine 11% du PIB (comparé à 36% au Brésil). Le pays devrait ainsi connaître une récession de l'ordre de 7,5% en 2009.

A l'inverse, après avoir traversé une récession modeste au dernier trimestre de 2008, la Colombie devrait croître à un rythme d'environ 1% en 2009, grâce au maintien relatif des IDE, à la politique de relance budgétaire et à la forte baisse des taux directeurs engagée par la Banque centrale.

De la même façon, l'économie brésilienne a amorcé un net rebond dès le deuxième trimestre de 2009, pour retrouver au troisième trimestre un rythme annuel de croissance de l'ordre de 5%. Si le pays devrait connaître une croissance nulle en 2009 selon l'OCDE, celle-ci devrait bondir à 4,5% en 2010 comme en 2011. En outre, la situation sur le front de l'emploi s'est déjà considérablement améliorée. Au cours du seul mois d'août, quelques 250.000 nouveaux emplois formels ont été créés, soit le meilleur résultat en 17 ans de statistiques selon le ministère du travail. Entre janvier et août, le pays a ainsi créé 680.000 emplois fixes. Avec la reprise d'une croissance ferme (+ 1,9% au troisième trimestre), le gouvernement compte sur la création de 1,5 millions d'emplois cette année, effaçant la contraction de l'emploi de la fin de 2008. Tous les secteurs, y compris les banques, participent à cette reprise. L'une des clefs du rebond brésilien est la solidité de la demande chinoise, premier partenaire commercial du pays. Les autres économies de la région, en comparaison, demeurent beaucoup plus dépendantes de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Dans l'ensemble, c'est la situation des pays caribéens et d'Amérique Centrale qui apparaît la plus préoccupante. Ces pays sont victimes d'une forte chute du tourisme, et de marges de manœuvre budgétaires réduites en raison d'un endettement élevé (de l'ordre de 70% du PIB dans la région Caraïbes, si l'on excepte le Surinam, les Bahamas et Trinidad et Tobago). En raison de leur forte ouverture commerciale, la plupart de ces pays se retrouve désormais face un déficit de leur balance courante de l'ordre de 20%. Ce déficit structurel est à attribuer au fait que la hausse des cours des matières premières de 2003-2008 n'a pas profité à ces pays importateurs nets. Ceux-ci n'ont pas eu le loisir de se doter de réserves budgétaires.

**Des fondamentaux plus solides pour affronter la crise**

La mise en œuvre des politiques contra-cycliques a d'abord été rendue possible par une situation macroéconomique plus favorable que lors des crises précédentes. Mais le relatif amortissement de l'impact de la crise sur les populations est aussi à mettre sur le compte de l'extension des programmes sociaux dans la région au cours des dernières années.

*Des positions macro-économiques favorables*

Les Etats latino-américains ont abordé la crise à l'issue d'un cycle économique favorable entre 2003 et 2007, qui a vu le PIB par tête augmenter de 3,8% en moyenne en rythme annuel. La croissance des exportations et l'amélioration des termes de l'échange a d'abord permis le rétablissement des balances courantes (en excédent de 1,6% en 2006 et de 0,7% en 2007) et l'accumulation de réserves internationales. Celles-ci ont ainsi grimpé de 20 milliards de dollars en 2003 à 45 milliards en 2007 dans l'ensemble de la région.

Le cycle de croissance a également été mis à profit pour diminuer les déficits budgétaires (de 11% en moyenne sur les années 1999-2002, à seulement 1% en 2005) et maintenir la dette externe à

un niveau modéré. L'intériorisation de la discipline budgétaire est un mouvement quasi-général en Amérique Latine qui s'est poursuivi dans les années 2000 : le Brésil a voté sa loi de responsabilité budgétaire en 2000, le Chili s'est engagé en 2001 dans sa politique d'excédent budgétaire structurel, tandis que le Pérou se constituait un fonds de stabilisation budgétaire au Pérou doté de 3,3 milliards de dollars en 2008.

Les améliorations sociales de cette période ont été notables: le chômage a ainsi diminué de 11% à 8%. Selon la CEPAL, le taux de pauvreté est passé de 44% en 2002 à 33% en 2007. Ce sont au total 41 millions de personnes qui sont sorties de la pauvreté en cinq ans.

Les inégalités ont également amorcé une réduction sur la période, dans des pays comme l'Argentine, le Venezuela, le Brésil, l'Uruguay (mais non dans certains pays des Caraïbes et d'Amérique Centrale tels que la République Dominicaine ou le Guatemala)

### *La progression graduelle des dépenses sociales*

L'impact de la crise n'a pas été simplement atténué en raison des réserves disponibles pour les politiques contra-cycliques. En fait, la progression moindre du taux de pauvreté que ce à quoi il était possible de s'attendre (si on la rapporte aux effets des crises antérieures) tient pour partie à l'augmentation continue, depuis 1990, des dépenses sociales. Contrairement à l'image souvent donnée d'un désengagement massif de l'Etat dans la sphère sociale sous la période néolibérale, tous les pays de la région ont en effet vu croître fortement leur dépense sociale publique par tête de 1990 à 1998, et plus modérément ensuite. Entre 1990 et 2007, la part des dépenses sociales a en moyenne augmenté de 10 à 16% du PIB.

Cette progression recouvre des contrastes très importants, qui reflètent tant le niveau du PIB par habitant que l'histoire politique des pays<sup>81</sup>: en 2004-2005, l'Argentine reste en tête (avec 1521 \$ de 2000 per capita) devant l'Uruguay (1087), Cuba (870) et le Brésil (860) ; à l'autre extrémité, on trouve le Honduras, le Paraguay, le Guatemala, l'Equateur et le Nicaragua, se situant dans une fourchette entre 120 et 90 \$. La dépense moyenne pour l'Amérique latine per capita (exprimée en US\$ à la valeur de 2000) était de 440 \$ en 1990, et de 658 en 2004-2005.

Un axe important et médiatisé de cette progression a été le développement des CCTP (*Conditional Cash Transfer Programs*) dont le principe général est qu'il s'agit de transferts monétaires (regroupant allocations de chômage, allocations de scolarité, bons d'alimentation...), instaurant un revenu familial minimal. L'aide sociale publique est conditionnée par des contreparties de la part des bénéficiaires, dans le domaine des « devoirs » familiaux en matière de santé et de scolarisation. Ces programmes sont nés, dans leur version moderne, au Mexique avec le Plan PROGRESA (1997), transformé en 2002 en *Oportunidades* ; puis ont été mis sur pied les programmes *JJHD* (Cheffes et chefs de famille sans emploi) et *Familias por la Inclusion Social* en Argentine, *Familias en acción* en Colombie (2001), *Chile Solidario* au Chili (2002), *Bolsa Familia* au Brésil (2003). Ils opèrent désormais dans 17 pays et touchent 100 millions de personnes selon la CEPAL. Si ces programmes ont été accusés de ne pas favoriser l'autonomie via l'accès au marché du travail des personnes dépendantes, la plupart d'entre eux ont été renforcés en 2009 pour atténuer les effets de la crise.

### **Une gamme étendue de politiques contra-cycliques<sup>82</sup>**

Les quelques pages qui suivent n'ont nullement l'intention de fournir une description exhaustive des principales mesures adoptées par les gouvernements de la région. Le tableau situé en annexe donne une vision synthétique des programmes mis en œuvre. Il s'agit simplement ici de souligner les principaux instruments mobilisés, de fournir les principaux ordres de grandeur et d'attirer l'attention sur certains exemples.

Par commodité, on peut classer les mesures adoptées par les Etats de la région en cinq grandes catégories, en fonction des objectifs visés et des instruments mobilisés : les politiques monétaires et financières, les politiques budgétaires, les politiques de soutien au commerce extérieur,

<sup>81</sup> Pour un panorama de l'évolution récente des politiques sociales en Amérique Latine, cf. : Lautier, B., « La protection sociale en Amérique Latine » (titre provisoire), *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.17, n°3, juin 2010.

<sup>82</sup> Nombre des données qui suivent sont tirées de la CEPAL, «*La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009*».

les politiques sociales et de l'emploi, et les politiques de soutien sectoriel. Cette classification, conforme à celle de la CEPAL, renvoie davantage à des idéaux-types qu'à des catégories exclusives, dans la mesure où la plupart des programmes mis en œuvre peuvent se ranger dans plusieurs de ces catégories à la fois.

### *Les politiques monétaires et financières*

Les Banques centrales ont réagi rapidement à la propagation de la crise à partir de septembre 2008. Outre des injections massives de liquidité en monnaie nationale, la plupart des banques centrales de la région ont cherché à soutenir l'accès au crédit par le biais de deux instruments : la diminution rapide de leurs principaux taux directeurs, et la baisse des taux de réserve obligatoires des banques de second rang.

C'est au Chili que la baisse des taux directeurs a été la plus spectaculaire. Le taux de refinancement est passé de 8,25% à seulement 0,5% en juillet. La Banque centrale chilienne a annoncé que ce taux se maintiendrait à un niveau minime pendant une durée prolongée. En sus de régulations bancaires déjà très strictes, l'Etat chilien a annoncé l'élimination des impôts sur les transactions monétaires.

C'est la Banque Centrale colombienne qui a provoqué la deuxième plus forte diminution des taux directeurs de la région, en les faisant rapidement descendre de 10% en décembre 2008, à seulement 4% cinq mois plus tard.

D'autres pays comme le Mexique (marqué par une inflation relativement élevée) et le Brésil ont opté pour une approche plus graduelle. La Banque centrale mexicaine progressivement réduit son principal taux directeur de 8,25% au début de l'année 2009 à 4,5% en juillet. Afin de réduire l'exposition des entreprises, un programme de swap de taux a en outre été mis en œuvre pour un montant de 6 milliards de dollars. Les entreprises ont ainsi pu échanger des taux d'intérêts fixes contractés à long terme contre des intérêts variables de court terme. De son côté, la Banque centrale brésilienne a seulement fait baisser son taux d'intérêt de 10,25% à 8,75%. Toutefois, le fort rebond brésilien amorcé au troisième trimestre de 2009 a mis le pays face à des dilemmes forts différents de ceux de la plupart des autres pays de la région (et des pays d'Europe, d'Amérique du Nord et de la Chine). Le real s'est en fait apprécié face au dollar, et le déficit de la balance des comptes courants s'est creusé, et continuera probablement de se creuser dans un avenir proche. Alors que l'économie commence à repartir à un rythme soutenu, de nombreux analystes attendent une remontée des taux d'intérêt de la part de la Banque Centrale

Mais l'action des gouvernements a pu également dans certains cas s'appuyer sur les grandes banques publiques nationales. Toujours au Mexique, la *Nacional Financiera* et *Bancomext* devraient ainsi attribuer des crédits à plus de 1,3 millions d'entreprise pour un montant total de 12,81 milliards de dollars. Ces ressources représentent une augmentation de 24% par rapport à 2008.

En outre, afin d'approvisionner l'économie en liquidité étrangère, le pays a également conclu un SWAP avec la Réserve Fédérale américaine, pour un montant de 30 milliards de dollars.

Au Brésil, où l'autonomie de la Banque centrale est moindre qu'au Chili et en Colombie, le soutien à la consommation et aux investissements a pu s'appuyer sur la Banque Nationale de Développement Economique et Social (BNDES). Le Ministère des Finances a par exemple réduit de 10,25 à 4,5% les taux pratiqués par la BNDES pour les crédits destinés à la production ou à l'achat de capitaux fixes.

Dans le même temps, pour faire face aux sorties de capitaux, la plupart des pays ont laissé leur monnaie se déprécier fortement, sans provoquer de remontée de l'inflation comme par le passé. La dépréciation du taux de change du peso mexicain et du real brésilien a pourtant frôlé les 50% entre septembre 2008 et février 2009.

La plupart des autres pays de la région ont adopté le même type de mesures en fonction de leurs ressources, même si peu ont utilisé la totalité des instruments à leur disposition (cf. tableau en annexe). Certains disposent cependant de marges de manœuvre considérablement réduites en fonction du degré de dollarisation de leur économie, qui les fait importer de facto une partie de la politique monétaire américaine. Au-delà de la dollarisation officielle caractérisant notamment l'Equateur, la dollarisation « rampante », aussi difficile à mesurer soit-elle, dépasserait selon les

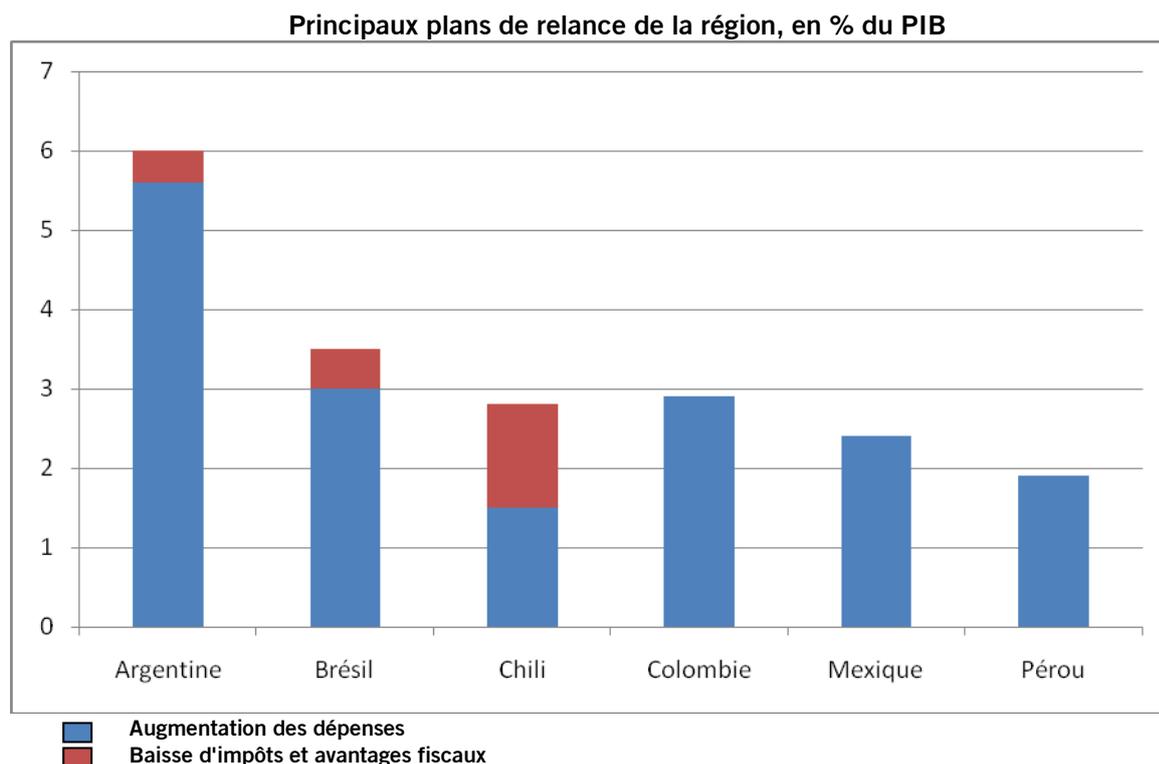
estimations 80% du PIB en Bolivie, 70% dans les pays d'Amérique Centrale hors Costa Rica, et 50% au Pérou<sup>83</sup>.

Aussi décisives qu'elles aient pu être, il convient enfin de noter que ces politiques monétaires sont restées significativement moins expansionnistes que leurs contreparties dans les économies avancées.

### *Les politiques budgétaires et fiscales*

Les politiques de relance budgétaire sont les instruments privilégiés des politiques conjoncturelles. Contrastant avec les crises précédentes, la quasi-totalité des Etats de la région ont mis en œuvre des politiques budgétaires massivement contra-cycliques pour endiguer la crise. Nombre d'entre eux ont ainsi élaboré des plans de relance représentant entre 2 et 3% du PIB. L'Argentine se distingue par l'ampleur de son programme de relance, rendu possible par les ressources additionnelles issues de la nationalisation du système de santé. D'une manière générale, la plupart des gouvernements ont joué sur l'ensemble des leviers à leur disposition : réductions d'impôts et exonérations temporaires de charges, hausse des subventions, augmentation ou anticipation des dépenses publiques.

Toutefois, les réductions d'impôts n'ont pas fait l'unanimité parmi les Etats de la région : si le Brésil, le Mexique ou l'Argentine y ont eu recours, la Colombie et le Pérou s'y sont refusés. Ces réductions posent en général d'importants problèmes d'équité, en tendant à profiter prioritairement aux ménages les plus aisés.



Source : CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009*, Juillet 2009.

Le Chili a ainsi annoncé en janvier 2009 le lancement d'un paquet de mesures pour un montant de 4 milliards de dollars, équivalent à 2,8% du PIB et représentant un accroissement des dépenses publiques de l'ordre de 9% en valeur constante.

La Colombie a quant à elle davantage misé sur les effets de sa réforme fiscale de 2006, dont l'entrée en vigueur en 2009 devrait générer des réductions d'impôts de l'ordre de 960 millions de dollars.

<sup>83</sup> Cf. Dean, James W, Salvatore Dominick et Thomas Willett (dir.), *The Dollarization Debate*, New York: Oxford University Press, 2002.

De son côté, l'Argentine a opté pour une réduction massive des charges patronales, en vue de stimuler l'emploi (50% de réduction sur le total des charges la première année après embauche, 25% la seconde) et le passage à des contrats à durée indéterminée. Le gouvernement de Christina Kirchner a profité du transfert au secteur public des flux de cotisations auparavant récoltés par les fonds de pension (pour un montant de l'ordre de 1,5% du PIB). Le transfert des actifs gérés par ces fonds représente quant à lui environ 10% du PIB. Cet afflux de ressources a permis au gouvernement d'augmenter les salaires à hauteur de 15,5% dans le secteur public. L'Etat a également pu annoncer un programme d'émissions de bons du Trésor pour un montant de 1,12 milliards de dollars afin de financer son plan « Routes ».

Le gouvernement brésilien a de son côté allongé les délais légaux de paiement de certains impôts, notamment celui sur les sociétés. Au total, les réductions d'impôts mises en œuvre devraient représenter sur l'année une valeur totale de 3,67 milliards de dollars.

Les pays Andins ne sont pas restés à l'écart du mouvement. Les investissements publics en Bolivie devraient ainsi augmenter de 33,5% en 2009 par rapport à l'année précédente, pour un total de 1,87 milliards de dollars. Sur le moyen terme, l'investissement public en Bolivie a ainsi grimpé de 6,3% du PIB en 2005 à 10,5% en 2009.

Le Pérou, de son côté, a annoncé dès la fin 2008 un plan de relance de 3,2 milliards de dollars, soit 2,7% du PIB. Afin de consolider la demande sur le moyen terme, le gouvernement a annoncé sa volonté de poursuivre l'augmentation des dépenses publiques les prochaines années, qui devraient ainsi croître de 13,1% en 2010. Grâce à cette injection, le Pérou devrait de nouveau connaître l'une des plus fortes croissances de la région dès 2011 selon la Banque Mondiale.

Enfin, le Mexique a annoncé dès la fin 2008 un Programme de soutien de la croissance et de l'emploi (PICE), comprenant un stimulus fiscal de 6,39 milliards de dollars (0,7% du PIB), une dotation de 9,2 milliards de dollars à la Banque de Développement nationale, ainsi qu'une réforme intégrale des schémas d'investissements de PEMEX visant à accélérer le rythme de mise en œuvre des investissements.

#### *Les politiques de soutien au commerce extérieur*

Les mesures de soutien au commerce extérieur se sont essentiellement manifestées par le soutien aux exportations. Le Brésil a ainsi ouvert une nouvelle ligne de crédit de la BNDES afin de garantir les exportations. La Banque centrale peut également fournir des prêts à des banques privées directement en devise étrangère, prêts exclusivement destinés aux exportations. En Bolivie, les crédits de la Banque de Développement Productive (BDP) ont été accrus, dans le but notamment de financer les exportations des PME à destination du Venezuela. En Argentine, le gouvernement levait les restrictions aux exportations de maïs (6 millions de tonnes autorisées à l'exportation) et de blé (520 000) qui avaient été mis en place en juin 2008. La Colombie, le Chili ont également pris des mesures de soutien aux exportations, le Venezuela restant à l'écart du mouvement.

En ce qui concerne les importations, certains pays ont eu recours à des dispositifs protectionnistes limités: barrières non tarifaires via les standards techniques, subventions aux banques et aux industries. Malgré sa réalité, ce mouvement a peu en commun avec le repli protectionniste des années 1930 et, surtout, il reste limité comparé aux pratiques des économies les plus avancées.

L'Argentine est l'un des pays qui a le plus manifesté cette tentation. Les douanes ont resserré leur dispositif de contrôle sur les « secteurs sensibles de l'industrie nationale » tels que le textile, les chaussures ou les produits métallurgiques.

La Bolivie a quant à elle augmenté sélectivement certaines protection tarifaires, telles celles concernant les textiles de fabrication chinoise, qui ont augmenté de 35% sur le premier semestre de 2009. Des dispositifs « de sauvegarde » ont également été mis en œuvre par l'Equateur.

Le Brésil a adopté une série de restrictions non tarifaires aux importations. Les importateurs de 17 secteurs doivent désormais solliciter une licence afin de pouvoir importer. Outre les capitaux fixes, les produits concernés au premier chef sont le blé, le cuivre, l'aluminium, le fer, le matériel électronique, les automobiles et le matériel de transport en général.

*Les politiques sociales et de l'emploi*

Afin d'atténuer l'impact social de la crise, de nombreux pays, à l'image du Brésil, de la Colombie ou du Pérou, ont initié de nouveaux programmes sociaux. La plupart ont renforcé les dispositifs préexistants.

Au Chili, les dépenses sociales sont en augmentation de 7,8% sur l'année 2009. Le gouvernement a également revalorisé la retraite de base, tandis que l'accès aux assurances chômage s'est vu élargi aux titulaires d'un contrat à durée déterminée. Des subventions pour l'embauche des jeunes, et des subventions forfaitaires aux foyers modestes complètent le dispositif.

En Bolivie, le bon "madre niño-niña Juana Azurduy" a commencé à être versé en mai 2009. Les bénéficiaires de ce bon sont les mères célibataires, et les enfants dont l'âge est inférieur à deux ans. La mère en charge reçoit quatre versements de 17 dollars chacun (correspondant à quatre contrôles prénatals, et un versement supplémentaire de 17 dollars correspondant à un contrôle post-natal).

En outre, le salaire minimum devrait augmenter de 12% sur l'année, et de 14% dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Le gouvernement brésilien, en plus du maintien des dépenses liées au programme *Bolsa Família* et au programme pour l'accélération de la croissance (PAC), a quant à lui lancé un nouveau programme dans le secteur du logement (*Minha casa minha vida*) bénéficiant d'une dotation de 8,96 milliards de dollars de la part du Trésor, pour une valeur totale de 14,87 milliards de dollars. En outre, les assurances chômage ont été revues à la hausse. Quant au salaire minimum, il a été réévalué de plus de 12% en 2009.

L'ensemble des programmes sociaux prévus par le gouvernement colombien en 2009 a une valeur totale de 1,29 milliards de dollars (en progression estimée de 42% par rapport à 2008, où 910 millions avaient été dépensés), ventilés de la manière suivante : 710 millions pour le programme *Familias en acción*, 230 millions pour les programmes en faveur du troisième âge, 320 millions pour l'assistance aux populations déplacées et vulnérables, ainsi que pour la lutte contre la pauvreté.

*Les politiques de soutien sectoriel*

Les Etats de la région se sont enfin portés directement au secours de certains secteurs. L'appui aux PME, vivier de croissance et d'emploi, a partout été considéré comme une priorité. Tous les pays se sont alors heurtés à la difficulté pratique, compte tenu de la fragmentation du secteur, de cibler les PME éprouvant à la fois des difficultés avérées (manque d'accès aux marchés financiers) et développant une activité réellement pérenne.

Le déploiement de l'activité gouvernemental s'est ensuite focalisé sur l'agriculture, les infrastructures et le logement.

Au Mexique, l'accord sur l'économie familiale et l'emploi (ANFEFE), annoncé le 7 janvier 2009, comprend notamment un gel des prix de l'essence, une réduction de 10% du gaz liquéfié, ainsi qu'une réduction de 75% de l'augmentation des prix du diesel. En outre, les tarifs d'électricité ont également été revus à la baisse.

Le Brésil a de son côté mis en place un fonds de garantie aux PME, susceptible de s'élever jusqu'à 1,75 milliards de dollars. Deux autres fonds de garantie ont également été créés, administrés par la Banque du Brésil et la BNDES, respectivement dotés de 440 millions de dollars de 2009 et de 880 millions de dollars en 2009, pour les opérations de crédit et l'achat de capitaux fixes des PME.

Le gouvernement brésilien a également soutenu le secteur agricole en y injectant 6,47 milliards de dollars, par anticipation de certains versements de la Banque du Brésil (2,19 milliards de dollars), et par des ressources additionnelles transférées à certaines banques assorties d'obligations de les canaliser vers le secteur agricole. Le pays a également accru la capacité d'endettement de PETROBRAS à l'égard de la BNDES (soit 5,25 milliards dollars d'emprunts possibles supplémentaires) afin de garantir le rythme de mise en œuvre des investissements prévus.

Le soutien apporté au secteur de l'automobile est également à souligner, via la réduction des taxes sur les véhicules (y compris leur suppression complète pour les véhicules de taille réduite).

La Bolivie a quant à elle prévu d'investir 870 millions de dollars dans les infrastructures (47% du budget total), dont 690 millions (37,5%) destinés à la construction de routes. Le budget du secteur énergétique s'est accru de 51,8%, et devrait recevoir 150 millions de dollars supplémentaires en

2009. Le secteur des hydrocarbures devrait bénéficier d'une affectation budgétaire en augmentation de 30,5% par rapport à 2008.

L'Argentine a créé 125 000 emplois publics dans la construction, tout en débloquant 3, 68 milliards de dollars de crédits pour l'industrie, notamment le secteur de l'automobile, tandis que les investissements effectués dans le secteur des infrastructures au Mexique (incluant le secteur public et le secteur privé) devraient atteindre 40,3 milliards de dollars en 2009.

Le Chili a de son côté diminué de 15% son impôts sur les PME, et de 7% sur les sociétés de plus grande taille. Les investissements publics dans le secteur du logement devraient augmenter de 10% en valeur réelle en 2009, ceux destinés aux infrastructures de transport de 14,6%. La Banque de l'Etat a été capitalisée à hauteur de 500 millions de dollars supplémentaires pour augmenter le volume des crédits accordé aux PME.

Enfin, l'investissement du gouvernement colombien dans les infrastructures devrait atteindre un montant de 2,4 milliards de dollars, dont 1,7 milliards affectés aux routes, 330 millions au logement et 225 millions à l'irrigation. En outre, le gouvernement a annoncé sa volonté de créer un fonds commun de financement des PME avec le Venezuela. Chacun des pays devrait apporter 100 millions de dollars au fonds. Une nouvelle ligne de crédit a également été ouverte, par le biais de la BANCOLDEX, pour un montant de 200 millions de dollars, visant à financer l'achat d'automobiles bas-de-gamme et éviter la perte de 4000 emplois dans les entreprises d'assemblage.

### **La crise, marqueur des vulnérabilités structurelles de la région**

Même si l'ampleur de la réaction des Etats face à la crise tranche avec les décennies d'ajustement structurel, la crise a également contribué à révéler et à aggraver les verrous structurels des économies politiques latino-américaines. On peut en relever trois principaux.

Tout d'abord, en s'accompagnant d'une forte baisse du cours des matières premières, elle a jeté une lumière crue sur la dépendance des pays de la région à l'égard des exportations de produits primaires à faible valeur ajoutée. La région apparaît plus que jamais sensible aux retournements des cours des ressources naturelles. Cette dépendance au secteur primaire est assurément loin de revêtir la même signification selon les pays. Elle marque plutôt la montée en puissance de l'économie brésilienne, désormais première exportatrice mondiale de café, de sucre, de bœuf ou de jus d'orange. Elle n'entrave pas son processus d'industrialisation. Toute autre est la situation de l'Equateur et du Venezuela, plus dépendants que jamais à l'égard de la rente pétrolière, et de la Bolivie, concentrée sur sa production de gaz. La crise, en frappant durement les pays via leur secteur primaire, montre d'abord que l'insertion internationale des économies latino-américaines leur reste structurellement défavorable. L'impression qui prévaut pour ces pays est celle d'une remontée de filière durablement entravée.

Cette primarisation relative est aggravée par le fait que L'Amérique Latine perd sa part de participation à la formation de la valeur ajoutée mondiale, non seulement en matière industrielle, mais aussi pour ce qui concerne ses ressources naturelles. Pour 2009, la baisse des exportations prévue de 13% (le pire résultat depuis 1937), est supérieure à la contraction du commerce international de 10%. La part de l'Amérique Latine dans le commerce international diminue donc, au profit de la région Asie-Pacifique. Cette diminution de part de marché est à mettre en lien avec le niveau de productivité, qui a stagné dans la région tout au long de la dernière décennie, malgré la croissance économique. Même le Chili a vu sa productivité stagner sur la période 2000-2008 selon la CEPAL. Les revenus croissants tirés des exportations sur la période sont ainsi davantage liés à leur augmentation en valeur qu'à un accroissement du volume des ventes : en 2007 sur une croissance de 12% des revenus tirés des exportations, 7% s'expliquent simplement par la hausse des cours selon la CEPAL.

Ensuite, malgré l'augmentation des dépenses sociales, la crise met en lumière l'incapacité redistributive des Etats latino-américains. Nombreuses sont les mesures des plans de relance qui ne profitent pas prioritairement aux plus défavorisés, ce qui serait moins grave si la région avait mieux tiré profit du cycle de croissance 2003-2007 pour réduire les inégalités. Rappelons que les systèmes fiscaux en Europe réduisent en moyenne les inégalités de 19 points de Gini, quand ils ne les réduisent que d'à peine deux points en Amérique Latine. L'architecture fiscale demeure essentiellement régressive sur le continent. L'Amérique Latine reste bien la région la plus inégalitaire au monde, et le

sera sans doute encore davantage au sortir de la crise (les inégalités risquant de s'aggraver avec la reprise qui profitera en priorité aux secteurs exportateurs les plus dynamiques).

Enfin, à rebours des rhétoriques politiques et des exhortations de la CEPAL, la crise a plutôt mis en évidence les limites de la coopération et de l'intégration économique régionales. Ces limites trouvent leur illustration dans la chute du commerce intra-régional, encore plus brutale que celle du commerce mondial. La nécessité d'une coopération plus étroite pour faire face à des défis comme le changement climatique, l'innovation technologique et la construction d'infrastructures, est bien connue. La nécessité, pour ce faire, d'harmoniser les lignes de crédit des principales agences de financement de la région (BID, CAF, Banque du Sud) et les banques de développement nationale (BNDES) l'est tout autant. Il reste à observer ce que fera la Banque du Sud une fois qu'elle sera rendue pleinement opérationnelle.

On peut dès lors nourrir une inquiétude légitime quant au scénario de sortie de crise. Si l'Amérique Latine est fortement dépendante du commerce des matières premières, celui-ci ne retrouvera pas rapidement ses niveaux d'avant crise. En cas de reprise durablement molle, les Etats de la région pourront difficilement leurs stimulus passés, leur marges de manœuvre fiscales s'étant sérieusement amenuisé, même si de manière différencié (le Chili, par exemple, a conservé la plus large part de ses réserves internationales).

### Vers de nouveaux modes d'articulation entre Etat et marché ?

Dans quelle mesure faut-il parler de « retour de l'Etat » en Amérique Latine à la faveur de la crise actuelle ? Si elle dépasse largement le cadre de cette contribution et s'il est encore trop tôt pour y répondre, la question est cruciale si l'on cherche à replacer les réponses à la crise actuelle dans les trajectoires de moyen-terme des Etats latino-américains. Elle mérite donc d'ores et déjà quelques observations.

La première est que, à l'image des réflexions menées sur le « tournant néolibéral » en Europe, un nombre de plus en plus important de travaux de science politique souligne combien l'Etat ne s'est nullement « retiré » en Amérique Latine au cours des décennies d'ajustement structurel, mais qu'il s'est au contraire recomposé et souvent même renforcé<sup>84</sup>. Loin d'être un jeu à somme nulle, l'articulation entre Etat et marché a pu permettre à l'Etat d'augmenter ses capacités d'action effectives par rapport aux syndicats, aux partis politiques ou aux échelons décentralisés. Le sens exact à donner à ces recompositions recueille en revanche moins d'unanimité. Ce qui est certain, c'est que parler dans ce contexte de « retour de l'Etat » n'a guère de sens, mais qu'il s'agit d'analyser ses transformations éventuelles. Dans quelle mesure assistons-nous à une redéfinition des rapports entre Etat et marché ? Deux observations doivent être faites à cet égard.

La première est celle du caractère extrêmement limité des renationalisations dans la région en 2009 et, au-delà, des dernières années. L'exception principale en est naturellement le Venezuela : le gouvernement d'Hugo Chavez a récemment nationalisé une douzaine de compagnies pétrolières, le cimentier mexicain Cemex, l'entreprise sidérurgique argentine Sidor (suivie de plusieurs entreprises de production de fer), ainsi que la Banque du Venezuela, jusqu'en mai 2009 filiale du groupe Santander. Si l'on y ajoute les nationalisations dans le secteur de l'électricité et des télécommunications, il est clair que les deux dernières années ont marqué un retour massif de l'Etat vénézuélien dans la participation directe à la vie économique.

Le gouvernement argentin a également frappé les esprits par la nationalisation de la compagnie aérienne Aerolíneas Argentinas y Austral (après la nationalisation pour des fonds pension en novembre 2008). Quant à la Bolivie, après la très médiatisée renégociation des contrats dans le secteur des hydrocarbures, elle a nationalisé la compagnie de télécoms Entel, mais a reculé (jusqu'à

<sup>84</sup> Voir par exemple : Schamis, Hector. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin*

*America and Europe*, University of Michigan Press, 2002; Schneider, Ben Ross et David Soskice,

“Inequality in developed countries and Latin America: coordinated, liberal and hierarchical systems”,

*Economy and Society*, vol.38, n°1, 2009, pp.17-52. Levy, Jonah (dir.), *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.

présent) sur la nationalisation des mines, des aéroports, de l'électricité et du chemin de fer (même s'il semble déterminé à avancer dans ces deux derniers secteurs).

Mais ces mouvements, aussi réels que médiatisés, ne doivent pas occulter le non-retour à l'Etat producteur dans les autres pays de la région (et son caractère somme toute très limité en Argentine et en Bolivie).

La seconde observation concerne la persistance de l'attachement au libre échange : si des tentations protectionnistes se sont effectivement manifestées (en Argentine, au Venezuela, en Equateur, et même au Brésil), le plus remarquable, au vu de l'ampleur de la crise, reste là encore leur caractère très limité. Le libre-échange demeure ainsi, au-delà de nuances parfois significatives, le référentiel partagé de la grande majorité des élites politiques et économiques de la région.

La troisième observation a trait à l'autonomisation de certains pans de l'administration par rapport à l'Etat. Là encore, hormis quelques exceptions, la continuité est la règle. L'aspect le plus frappant en est l'indépendance des Banques centrales, engagée dans les années 1990, et dont la légitimité sort dans l'ensemble renforcée de la crise (même si la nouvelle constitution équatorienne limite sérieusement ses prérogatives). Mais la même remarque pourrait être faite à propos des Surintendances au nombre de 134 actuellement), qu'aucun Etat n'envisage semble-t-il de remettre en cause.

Il semble donc qu'hormis au Venezuela (et dans une bien moindre mesure dans les pays de la « deuxième gauche » latino-américaine) la crise n'ait pas remis en cause l'évolution vers un style de gouvernement plus indirect. Cet Etat, plus incitatif que simplement « régulateur », n'hésite cependant pas à mener des politiques conjoncturelles massivement contra-cycliques. Il n'entrave de même nullement l'augmentation progressive des dépenses sociales, et la gestation des Etats Providence.

## Conclusion

L'appréciation que l'on peut porter sur les réponses des Etats face à la crise actuelle dépend en partie de la focale d'analyse. Si l'on essaie de dégager les grandes dynamiques communes, ce qui ne manque pas de frapper est le caractère historique des politiques massivement contra-cycliques engagées par les Etats de la région, politiques permises par des fondamentaux macro-économiques bien meilleurs que par le passé. En revanche, si l'on ressert la focale, ce qui frappe est l'hétérogénéité face à la crise : le degré de dollarisation et de dépendance à l'égard des Etats-Unis (et à l'inverse, la proximité d'avec l'économie chinoise), les modalités de gestion des ressources naturelles (vecteurs de primarisation ou leviers de diversification ?), ou encore l'accès aux marchés internationaux du crédit sont autant de facteurs qui différencient fortement les Etats latino-américains et les perspectives de rebond des économies.

Quoiqu'il en soit, et au-delà de la rhétorique sensationnaliste d'un « retour de l'Etat » qui n'avait au demeurant jamais disparu, ce qui s'esquisse est davantage un enchevêtrement (plus ou moins complémentaire ou conflictuel), des formes d'articulation entre Etat et marché : la démarchandisation liée à l'émergence (aussi lente et difficile soit-elle) des Etats Providence se conjuguant à des politiques conjoncturelles plus expansionnistes, mais sans entraver l'évolution des Etats producteurs de la région en Etats plus régulateurs et incitatifs.

MESURES	PAYS																			
	AR	BO	BR	CL	CO	CR	CU	EC	SV	GT	HT	HN	MX	NI	PA	PY	PE	DO	UY	VE
<b>Politiques monétaires et financières</b>																				
Diminution des taux de réserves obligatoires	x	x	x	x	x				x	x		x				x	x	x		
Fourniture de liquidité en monnaie nationale	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x	x	x	x	x	x	
Abaissement des taux directeurs			x	x	x	x		x				x	x			x	x	x	x	
Injection de liquidité en devise étrangère	x	x	x	x	x			x	x	x			x				x			x
Autres mesures	x		x		x			x	x			x			x	x				
<b>Politiques budgétaires et fiscales</b>																				
Baisses d'impôts, hausse des subventions ou avantages fiscaux	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	
Augmentation ou avancement des dépenses	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x	x		
Autres mesures	x		x	x	x	x		x	x	x		x	x	x	x	x	x			x
<b>Politiques de commerce extérieur</b>																				
Augmentation des tarifs douaniers et restrictions aux importations	x							x								x				x
Diminution des tarifs douaniers			x					x					x	x					x	x
Financement et soutien aux exportations	x		x	x	x			x								x	x	x	x	
Politiques de change	x					x				x				x						
Autres mesures	x							x						x		x				
<b>Politiques sectorielles</b>																				
Logement		x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x	x	x	
PME			x	x	x	x			x	x		x	x			x	x	x	x	
Agriculture		x	x	x		x			x		x	x	x	x	x				x	x
Tourisme										x		x	x	x					x	x
Industrie	x	x	x	x	x	x				x		x	x	x		x	x			x
Autres mesures	x		x	x		x						x	x							
<b>Politiques sociales et de l'emploi</b>																				
Politiques de l'emploi	x	x	x	x	x	x			x	x		x	x	x		x	x	x	x	x
Programmes sociaux		x	x	x	x	x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
Autres mesures																				
<b>Financement multilatéral</b>																				
	x				x	x		x	x	x		x	x	x	x	x			x	

AR= Argentine, BO= Bolivie, BR= Brésil, CL= Chili, CO= Colombie, CR= Costa Rica, CU = Cuba, EC= Equateur, SV= Salvador, HT= Haïti, HN = Honduras, MX= Mexique, NI= Nicaragua, PA=Panama, PY= Paraguay, PE= Pérou, DO = République Dominicaine, UY= Uruguay, VE= Venezuela

Source: Elaboration propre, à partir de CEPAL

## L'Amérique latine en perspectives

# Le monde rural latino-américain confronté aux défis de la mondialisation<sup>85</sup>

Damien Larrouqué

Selon les projections démographiques, notre planète comptera 9 milliards d'individus à l'horizon 2050, soit un tiers de plus qu'aujourd'hui. Ce sont autant d'hommes et des femmes supplémentaires qu'elle devra nourrir. Comme préambule aux difficultés attendues, au premier semestre 2008, une trentaine de pays du Tiers Monde ont été secoués par des crises frumentaires d'une ampleur anachronique. Le spectre de la faim amène désormais, nos gouvernements à considérer la sécurité alimentaire comme l'un des défis majeurs des prochaines décennies<sup>86</sup>. Ce réexamen politique passe par une nécessaire revalorisation de l'agriculture à l'échelle internationale. Car, le défi n'est pas seulement alimentaire. Il est aussi écologique et social. La raréfaction de l'eau, l'érosion et la salinisation des sols, les pollutions chimiques, les saccages forestiers, la détérioration des écosystèmes auxquels s'ajoutent les méfaits des changements climatiques, rendent le challenge difficile à relever. Ainsi, faudra-t-il « *produire plus et mieux avec trois fois moins : moins de terre, moins d'eau, moins de biodiversité*<sup>87</sup> ». Avec un quart des terres potentiellement cultivables, presque la moitié des forêts tropicales, et un tiers des réserves d'eau douce du globe<sup>88</sup>, l'Amérique du Sud est plus que jamais au centre de ces enjeux environnementaux.

Par ailleurs, l'ouverture brutale au marché, la concurrence déloyale des agricultures subventionnées européennes et nord-américaines, la mécanisation à outrance, la fin de l'interventionnisme étatique, l'accentuation de la concentration foncière, et l'inégal accès au crédit ont entraîné la déstructuration des économies paysannes. Des Caraïbes au Cône Sud en passant par les Andes, le triomphe des idées néolibérales a eu des conséquences particulièrement fâcheuses sur la pérennité des systèmes familiaux d'exploitation. Tant et si bien que la production de biens alimentaires est aujourd'hui plus le fait de puissants entrepreneurs ou de multinationales, que d'hommes et de femmes ayant maintenu un lien ombilical avec la terre. La marginalisation croissante des paysans annonce l'ironique avènement d'une agriculture sans agriculteurs, ou la consécration paradoxale de pays sans paysans<sup>89</sup>.

Depuis un demi-siècle, les campagnes sud-américaines ont enregistré des mutations profondes dont il convient de prendre la mesure. Après avoir souligné le basculement précoce des sociétés rurales vers des sociétés urbaines et ses conséquences sur l'insécurité alimentaire (I), nous évoquerons les bouleversements dans les structures agraires et les évolutions des dynamiques agricoles, en précisant notamment le rôle joué par les politiques publiques (II). Ayant rendu compte de l'exploitation multiforme des agriculteurs dans les différentes phases d'enracinement du modèle néolibéral, nous tenterons enfin de distinguer les diverses formes d'opposition sociale (individuelles et collectives) que ce système de production excluant a pu générer (III).

<sup>85</sup> Ce chapitre reprend les conclusions d'une enquête de terrain de huit mois qui portait sur les conditions d'adaptation du monde rural latino-américain au processus de globalisation. (Cf : *La bitácora de Damien* : [www.opalc.org/damien](http://www.opalc.org/damien) )

<sup>86</sup> Dans un entretien accordé au *Monde* (n°20 159, daté du 17 novembre 2009), Olivier de Schutter, rapporteur des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, a déclaré que « *toutes les conditions pour une nouvelle crise alimentaire [étaient] réunies* ». Signalons que pour 2009, les estimations ont porté à un milliard le nombre d'êtres humains qui souffraient de la faim dans le monde, soit 200 millions de personnes de plus qu'en 2006.

<sup>87</sup> B. Parmentier, *Nourrir l'humanité, les grands problèmes de l'agriculture mondiale au XXI<sup>e</sup> siècle*, La Découverte, Paris, 2009.

<sup>88</sup> L.G. Reza & R.G. Echeverría, « Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina: situación actual y propuesta » in *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina* (collectif), BID, Washington, 1998.

<sup>89</sup> Comme le prophétisait déjà Henry Mendras, en 1967, dans son livre intitulé : *La fin des paysans* (Paris, SEDEIS).

## Transition précoce vers des sociétés urbaines et déclin progressif de l'activité agricole : des facteurs accrus d'insécurité alimentaire

Entretenu par les désillusions des réformes agraires et la misère dans les campagnes, l'exode rural a été particulièrement précoce en Amérique Latine. Il s'est stabilisé par la suite. Dès les années 60, on constate le basculement d'une population majoritairement rurale vers une population majoritairement urbaine. Il y avait 118 millions de ruraux en 1970, pour 162 millions d'urbains. Vingt ans plus tard, alors que les campagnes n'avaient perdu que 3 millions d'individus, compte tenu des transitions démographiques, la population urbaine a explosé pour atteindre 331 millions d'habitants. Si les tendances actuelles se poursuivent, les villes latino-américaines concentreront, en 2025, 660 millions d'habitants contre à peine 85 millions d'individus disséminés dans les zones rurales<sup>90</sup>.

Entretien la vision d'une agriculture à deux vitesses, certains de ces territoires renforceront vraisemblablement leur dynamisme (Pampa argentine, Sud Est brésilien, Centre chilien, etc.), quand d'autres tendront à périr (Mexique méridional, Nordeste brésilien, Altiplano, Chaco, etc.). Par ailleurs, bien que les chiffres divergent selon les pays, le déclin de l'agriculture comme activité d'utilité sociale (car fixatrice d'emplois dans les campagnes) est indiscutable. D'après les données publiées en juin 2006 par l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la moitié de la population équatorienne vivait encore de l'agriculture à la fin des années 70. Cette proportion s'est aujourd'hui réduite à un peu plus d'un tiers. La situation dans les plaines de la Pampa n'est pas plus enviable que celle des vallées andines. Selon les chiffres de l'Institut National des Techniques Agraires (INTA), entre 1988 et 2002, 103 405 exploitations argentines, soit un quart des exploitations du pays, ont disparu. L'Uruguay comptait 65 000 exploitations de moins de 100 hectares dans les années 60. Elles n'étaient plus que 35 000 dans les années 2000<sup>91</sup>. Au Brésil, ces chiffres sont encore plus vertigineux. Au cours des années 90, ce sont environ 942 000 agriculteurs qui ont abandonné leur métier dont la moitié pour cause de surendettement. Les tendances sont sans équivoque : le secteur primaire latino-américain ne comptera plus que 42 millions de personnes en 2010, soit à peine 15 % de la population active totale, quand il représentait plus d'un actif sur deux en 1950<sup>92</sup>.

Parallèlement à la progressive disparition des agricultures familiales, on observe un accroissement de la vulnérabilité alimentaire chez les populations du continent. Selon la FAO, sur la période 1996-1998, l'Amérique Latine et les Caraïbes comptaient 55 millions de sous-alimentés, soit la population de la péninsule ibérique (Espagne et Portugal réunis). Depuis, la situation ne s'est pas nécessairement améliorée ; tant et si bien qu'ont fleuri un peu partout sur le continent des programmes de lutte contre la malnutrition, à l'instar des célèbres programmes « *bolsa família* » ou « *fome O* » instaurés au Brésil au cours du premier mandat du Président Lula (2002-2006). Le Brésil incarne d'ailleurs le paradoxe de l'agriculture latino-américaine : la pénurie dans l'abondance. Ainsi, à trop vouloir promouvoir les cultures commerciales au détriment des cultures vivrières, le géant de l'agrobusiness a longtemps frisé le déficit alimentaire. Situation d'autant plus paradoxale que la question de la faim est moins un problème technique (résultant d'une production insuffisante), que celui d'un déséquilibre socio-économique (illustré par une inégale redistribution des richesses). Afin de combattre la crise alimentaire, Amartya Sen, célèbre prix Nobel d'économie indien, s'est prononcé pour une répartition plus équitable des revenus. Il s'agit selon lui d'une condition *sine qua non* de la sécurité alimentaire : les plus pauvres obtenant les ressources suffisantes pour satisfaire, le premier besoin fondamental de chaque être humain : se nourrir.

L'avènement des sociétés urbaines en Amérique Latine a annoncé des temps difficiles pour les campagnes. Ironie des processus historiques, dès lors que les citadins ont eu le plus besoin d'agriculteurs pour les nourrir, ceux-ci ont commencé à disparaître. Il convient, pour comprendre ce

<sup>90</sup> G. Escuerdo, « La visión y misión de la agricultura al año 2020: hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural » in *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina* (collectif), BID, Washington, 1998.

<sup>91</sup> Selon le « censo agropecuario » publié par le Ministère de l'Élevage, de l'Agriculture et de la Pêche Uruguayen (2000), cité par D.E. Piñeiro & M.I. Moraes, « Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX », in *El Uruguay del siglo XX: La sociedad*, Banda Oriental, Montevideo, 2008.

<sup>92</sup> Chiffres cités par B. Rubio, in *Explotados y excluidos: los campesinos en la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdez, México, 3<sup>e</sup> édition, 2009.

paradoxe, de revenir sur les raisons du déclin paysan et les nouvelles dynamiques de l'agriculture latino-américaine.

### **De la fonction politique historique des paysans aux nouvelles stratégies de développement agricoles : évolutions des enjeux autour du monde rural**

La période dite de « *post-guerra* » (1940-1975) correspond aux « années dorées » de la paysannerie latino-américaine. Les petits producteurs jouent alors un rôle socio-économique prépondérant qui leur garantit une reconnaissance politique. Acteurs à part entière du modèle d'Industrialisation par Substitution d'Importation promu par les pouvoirs publics (modèle ISI), les paysans ont pour objectif de produire massivement et à moindre coût des biens alimentaires pour la classe ouvrière et urbaine<sup>93</sup>. Les salaires de la classe laborieuse sont indexés sur le prix des aliments. Les Etats veillent donc à protéger leur agriculture et à contrôler les prix à la baisse. Exploités mais pas acculés, les paysans sont encore en mesure de se maintenir économiquement. Au regard de leur rôle socio-économique, le combat acharné des paysans pour l'accès au foncier -« *la terre pour celui qui la travaille* »- est considéré par les élites politiques comme légitime. Fruits d'un pacte social passé entre des gouvernements parfois populistes<sup>94</sup> et les communautés paysannes nationales, les réformes agraires apparaissent comme le meilleur moyen de reproduction et de subsistance des agricultures familiales. Inaugurés en 1934 avec la Présidence de Cardenas au Mexique et achevés avec la prise de pouvoir des sandinistes nicaraguayens en 1979, les programmes de redistribution foncière ont été engagés à peu près partout sur le continent entre les années 60<sup>95</sup> et 70.

L'étape suivante de transition au libéralisme (1975-1990), marquée sur la scène internationale par les chocs pétroliers (1973/1979) et l'augmentation brutale des taux d'intérêt (1982), correspond en Amérique Latine à une période de récession généralisée connue pour être la « *decada perdida* », la décennie perdue. Fléchissement flagrant des investissements étrangers, crise du modèle ISI, renoncement au rôle régulateur de l'Etat, augmentation du chômage, creusement des déficits publics et, par-dessus tout, ascension des régimes autoritaires (décennie 1975-1985) illustrent la période. Alors que les réformes agraires sont violemment remises en cause (à l'instar du Chili de Pinochet), que les syndicats paysans sont démantelés (comme les « *Ligas Agrarias* » en Argentine) et que les subventions publiques s'adressent en priorité aux très gros producteurs ou au complexe agro-industriel naissant (en témoigne la « *modernização conservadora* » brésilienne), les pays assistent impuissants à un phénomène d'exode rural lié à une misère accrue dans les campagnes et commencent à dépendre de l'extérieur pour leur alimentation<sup>96</sup>. Maître mot des gouvernements de l'époque, la modernisation sans discernement fragilise considérablement le tissu social rural et renforce, à l'inverse, le développement anarchique des périphéries urbaines. L'illusion entretenue par les gains de productivité du secteur primaire masque longtemps le sacrifice social causé par la réduction drastique du nombre d'ouvriers agricoles. Trop de gouvernements ont ainsi fait l'erreur de croire que « *le développement de l'agriculture dans les pays du Sud devait inévitablement suivre la voie tracée par les nations des pays industrialisés : celle d'une chimisation et d'une moto-mécanisation toujours croissantes*<sup>97</sup> ». L'emploi rural a été durablement ébranlé. En outre, nourrir la population n'étant plus une des priorités de l'Etat, les petits paysans latino-américains perdent leur « utilité sociale » et entament, à partir des années 70, une lente disparition. Face au renchérissement des produits de consommation courante, les populations urbaines les plus fragiles commencent quant à elles, à connaître l'incertitude alimentaire.

Dans un contexte de globalisation économique, l'avènement du modèle néolibéral (1990-2005) en Amérique Latine s'est imposé officiellement à travers les plans d'ajustement structurel des

<sup>93</sup> Les grands propriétaires travaillent essentiellement pour l'exportation des biens exotiques (café, canne à sucre, tabac, coton, cacao...) et comptent pour 70 % de la valeur des exportations latino-américaines durant la période. Seuls le Venezuela, le Chili et la Bolivie ne dépendaient pas de l'agriculture comme principale activité pourvoyeuse de devises, mais du pétrole pour le premier et de l'extraction minière pour les seconds.

<sup>94</sup> Paz Estensorro en Bolivie (1952), Velasco Ibarra en Equateur (1960), Velasco Alvarado au Pérou (1968).

<sup>95</sup> Ces réformes agraires ont été notamment encouragées durant la présidence de Kennedy, par la mise en place du programme « Alliance pour le progrès ».

<sup>96</sup> A l'exception des greniers céréaliers que sont l'Uruguay et l'Argentine, et du Chili qui recouvre son indépendance alimentaire dans les années 80.

<sup>97</sup> M. Dufumier, *Agriculture et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, Paris, 2004.

années 80 et la mise en application des mesures du consensus de Washington. Associés au processus d'intégration régionale<sup>98</sup>, l'abaissement des droits de douanes, la discipline fiscale, le strict contrôle des dépenses publiques ou encore le recours aux privatisations deviennent les adages de la libéralisation économique. Cette période de dérégulation ouvre de grandes perspectives de croissance pour les entreprises agroindustrielles et, par là même, pour les pays qui ont misé leur développement sur la compétitivité de leur secteur primaire<sup>99</sup>. D'une manière générale, les bouleversements enregistrés dans le domaine agricole ont été profonds. Outre le renforcement de la concentration foncière<sup>100</sup>, il faut signaler l'émergence de nouveaux acteurs (tels les fonds d'investissements extra-ruraux de la Pampa argentine appelés : « *pools de siembra* »), la mise en place de nouvelles pratiques de production (« *siembra directa* », OGM) et de gestion entrepreneuriale (recours de plus en plus systématique aux employés contractuels : les fameux « *contratistas* »), ou encore l'accentuation de phénomènes jusque là marginaux (accaparement des terres par des étrangers connue comme le processus d'« *extranjerización de la tierra* »<sup>101</sup>).

De même, les dynamiques économiques évoluent vers une plus grande intégration internationale. L'exportation de produits agricoles est devenue une vocation économique favorisée par les politiques publiques de la région. L'Équateur s'est ainsi tout particulièrement spécialisé dans la production de bananes et dans l'industrie floricole, concurrençant son voisin colombien. Profitant de ses avantages comparatifs (ensoleillement, saisons inversées, grandes amplitudes climatiques, etc.), le Chili s'est fait un spécialiste de l'exportation de biens alimentaires variés, dont il a territorialisé la production: fruits du verger et agrumes dans le nord, vin dans les vallées centrales, ou même saumon d'élevage dans le sud du pays<sup>102</sup>. Ambitionnant quant à lui de devenir « *l'Arabie verte du futur* », le Brésil a choisi d'axer une partie de son développement agricole sur la production de biocarburant à base d'éthanol. Produisant à l'heure actuelle 17,5 milliards de litres par an (soit 70 % de la production mondiale), le pays prévoit de passer à 30 milliards en 2012 ; voire d'atteindre le volume vertigineux de 200 milliards de litres à l'exportation à l'horizon 2025, pour une superficie qui sera passée de 6 à 30 millions d'hectares<sup>103</sup>.

Or, les conséquences de ces stratégies commerciales pour la stabilité socio-économique ou encore la sécurité alimentaire sont parfois plus grandes que les avantages calculés en terme de génération de devises. Ainsi, l'Argentine est en train de payer au prix fort sa dépendance au soja (« *sojadedependencia* »). Les « *ganaderos* » historiques qui peuplaient la Pampa sont désormais contraints de s'installer dans des territoires périphériques (Salta, Entre Ríos, Santiago del Estero, Tucumán, Neuquén...). Pourtant, il y a plus grave que les signes d'une mutation sociologique et culturelle. Face à l'extension des parcelles de soja, la production des céréales traditionnelles a brutalement décliné. Progressivement, l'Argentine glisse vers la monoculture. À terme, ces transformations socio-productives vont déboucher sur un profond paradoxe. À partir de 2012, si les tendances se poursuivent, ce pays célèbre pour produire l'une des meilleures viandes du monde, sera contraint d'en importer afin de satisfaire sa propre consommation nationale<sup>104</sup>.

En outre, les produits agricoles étant devenus des intrants comme les autres pour les industries de l'agrobusiness, ces dernières utilisent le recours (ou simplement le prétexte) à l'importation pour faire pression sur les cours nationaux. Or, maintenus dans une position défavorable, les producteurs subissent de plein fouet ces pratiques déloyales sans pouvoir y opposer de résistance. Parfois même, quand la demande se dirige uniquement vers le marché extérieur et ignore volontairement le marché intérieur, les produits nationaux ne trouvent plus d'acheteurs. Cela débouche sur des situations absurdes de *surproduction fictive*, comme au Mexique par exemple. Pour satisfaire sa consommation intérieure, ce pays importe d'ailleurs chaque année plus d'une dizaine de

<sup>98</sup> Communauté économique des Caraïbes (1973), Mercosur (1991), Accord de Libre Echange Nord Américain (1994), Communauté Andines des Nations (1997).

<sup>99</sup> À eux seuls, les trois puissances agricoles latino-américaines que sont le Brésil, l'Argentine et le Mexique ont attiré, au cours de la période, plus de 80 % des investissements agroalimentaires du continent.

<sup>100</sup> À titre d'exemple, dans la province de Santa Fe, en Argentine, la superficie moyenne des unités productives est passée de 421 à 538 hectares entre 1988 et 2002 (chiffres de l'INTA).

<sup>101</sup> Selon le mensuel, *Mundo rural uruguayo* (n°1), Colonia de Sacramento, Novembre 2008, « 35 % des terres cultivées en Uruguay sont aux mains d'agriculteurs argentins ».

<sup>102</sup> À cause d'un mystérieux virus qui a décimé jusqu'à 80% de la production en 2009, le secteur piscicole chilien est entré dans une crise profonde. Cf. : C. Legrand, « Au Chili, deuxième producteur mondial de saumon, l'or rose se tarit », in *Le Monde*, Paris, 26 août 2009.

<sup>103</sup> P. Escobar, « Brésil : l'Arabie verte du futur », in *Outre-Terre* (numéro 18), Eres, Ramonville Saint-Agnes, 2008.

<sup>104</sup> « Señales de alerta en la ganadería argentina », in *Revista CREA* (n°336), Buenos Aires, octobre 2008.

millions de tonnes de blé (13 millions en 2000<sup>105</sup>). Le Brésil, second importateur mondial de blé après la Chine, est aussi un pays dans lequel les surfaces consacrées à la consommation nationale n'ont cessé de diminuer depuis le milieu des années 90<sup>106</sup>. L'Equateur a quant à lui, augmenté ses importations de maïs de 30 % entre 2000 et 2004<sup>107</sup>.

Le général de Gaulle affirmait qu'« *un pays qui ne se nourrit pas lui-même n'est pas un grand pays* »<sup>108</sup>. Or, depuis le milieu des années 70, les gouvernements latino-américains ont préféré soutenir le secteur de l'agro-exportation<sup>109</sup> plutôt que les structures familiales qui participent pourtant à assurer de manière efficiente la sécurité alimentaire<sup>110</sup>.

Il apparaît ainsi que l'intégration d'une élite réduite de gros producteurs et l'exclusion d'une grande majorité de petits producteurs sont corrélatives à l'enracinement d'un modèle économique libéral promu par les gouvernements et les organismes multilatéraux. L'exclusion paysanne est en ce sens un problème d'origine politique. Les paysans d'Amérique Latine aspirent aujourd'hui à des changements structurels et se battent pour faire entendre leurs revendications ; au premier rang desquelles figurent le respect de leur dignité humaine, la promotion de nouvelles pratiques plus respectueuses de l'environnement, et le droit à la survie économique.

### A l'heure de la scientisation et de la mobilisation paysanne: les croquants latino-américains

Développement d'une agriculture de contrat<sup>111</sup>, surexploitation du travail féminin et infantile, multiplication des emplois précaires saisonniers, élargissement de la journée de travail... A bien des égards, l'introduction du libéralisme dans les campagnes latino-américaines a eu des conséquences sociales pernicieuses. Pris de cours par l'ouverture brutale au marché et victimes de la concurrence déloyale des agricultures subventionnées du Premier Monde, de nombreux petits producteurs ont été contraints d'abandonner leur profession. Souvent, ils se sont reconvertis en répondant à l'appel de main d'œuvre des industries de l'agrobusiness, assumant cette double et fragile identité de

<sup>105</sup> M. Dufumier, *Agriculture et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, Paris, 2004.

<sup>106</sup> Dans « Nourrir l'humanité : une géopolitique de l'alimentation et de l'environnement », in *Ecologie & Politique* (numéro 38), (Syllepse, Paris, 2009.) F. Benhammou révèle que les surfaces consacrées à la production de riz et de haricots dans l'Etat de São Paulo (ingrédient de base de la très populaire « *feijoadá* ») ont diminué entre 1996 et 2006 de respectivement 340 000 et 216 000 hectares.

<sup>107</sup> B. Rubio (sous la direction de), *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador*, La Tierra, Quito, 2008.

<sup>108</sup> Déclaration citée par C. Péés in *L'Arme alimentaire: les clés de l'indépendance*, le cherche midi, Paris, 2007

<sup>109</sup> Pendant la dictature brésilienne, 40 % des aides ont été octroyées à 1 % des exploitations, lesquelles n'emploient que 3 % du total de la main d'œuvre agricole disponible. Or, comme le révèlent D.&E. Andrade de Paula, dans « *Agronegocio y ambientalismo, reconstruyendo hegemonía* », in *Cuestiones agrarias en Argentina y Brasil*, (Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007), le retour à la démocratie en 1985 n'a pas mis un frein aux subsides versés aux plus gros producteurs. Bien au contraire. Ainsi, en mai 2006, 50 milliards de réals ont été reversés à l'agriculture commerciale (compétitivité, technologie, gestion) contre 10 milliards à l'agriculture familiale.

<sup>110</sup> Selon M. Dufumier, (*Agriculture et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, Paris, 2004), l'agriculture familiale brésilienne emploie 95 % des travailleurs ruraux et produit 40 % du riz et 80 % des haricots consommés dans le pays.

<sup>111</sup> L'agriculture de contrat a pour finalité de prémunir les grands groupes agro-industriels contre les risques d'un marché instable. Ces risques sont encourus par les petits paysans avec lesquels ont été scellés des contrats de production souvent léonins. Pour les producteurs, les déconvenues qui rendent la production incertaine sont nombreuses (intempéries, sécheresse, parasites...). En ce sens, il est parfois délicat de souscrire aux exigences du contrat. Au-delà du fait que les paysans peuvent être dépossédés de leurs terres s'ils n'honorent pas leurs dettes, les entreprises de l'agrobusiness utilisent des subterfuges plus préjudiciables encore que le recours à la justice. Elles concèdent ainsi aux producteurs des avantages en nature (semences, produits chimiques, etc...) et les engageant à leur fournir en retour, une partie voire, suivant les conjonctures, la totalité de leur récolte -sur laquelle elles calculent et récupèrent les intérêts des prêts en nature concédés. Aussi, il y a peu ou pas de relation monétaire entre les deux contractants. Or, dans ce contexte, les paysans sont maintenus dans une situation de pauvreté, qui va en empirant au fil des années et des éventuelles mauvaises récoltes. Ces exigences les rendent insolubles et les enferment dans un cercle vicieux de grave dépendance économique, qui aboutit parfois à l'abandon pur et simple de la profession. L'agriculture de contrat s'accapare de la force de travail du plus faible au bénéfice du plus puissant des deux contractants. Pire encore, elle insinue de fausses relations d'amitiés paternalistes entre les deux. En effet, bien souvent, les paysans réclament auprès des groupes agro-industriels de nouveaux produits fertilisants, des rallonges, ou un nouvel échelonnement de leurs dettes -ce qu'ils obtiennent en général. Ces relations de domination se doublent ainsi d'un embrigadement idéologique insoupçonné. De fait, le caractère magnanime ou la prétendue bonté de « leurs employeurs » masque le vice d'un système économique qui les maintiennent dans une condition d'éternels exploités.

« *campesinos pobres* » (paysans pauvres) et d'« *obreros eventuales* » (ouvriers éventuels)<sup>112</sup>. Parallèlement à la détérioration des conditions de vie des paysans et au processus de concentration des ressources foncières et naturelles (perceptible notamment dans l'inégal accès à l'eau), s'est produite une dégradation de l'environnement, due notamment à l'érosion des sols, à l'extension à outrance de la *frontera agrícola* sur les espaces vierges<sup>113</sup>, et à l'usage irraisonné de fertilisants. Ces conséquences ne sont pas sans affecter la santé des travailleurs ruraux et des populations locales<sup>114</sup>.

Néanmoins, les paysans latino-américains ne sont pas nécessairement restés passifs face à ces nouvelles conjonctures défavorables. Pour se libérer de l'endettement, un certain nombre d'entre eux ont choisi de renoncer à l'usage des coûteux « *paquetes tecnológicos* »<sup>115</sup>. Ils ont rejeté par là même, la contraignante monoculture et ont plutôt opté pour une « rediversification » de leur production. Outre les économies réalisées grâce à l'autoconsommation, les paysans ont pu obtenir des revenus substantiels en vendant une partie des surplus de cette agriculture traditionnelle sur les marchés locaux. Par ailleurs, ce processus de diversification s'est accompagné d'un réapprentissage des techniques ancestrales, souvent plus respectueuses du milieu. Ainsi, est née une véritable conscience écologique. Aujourd'hui, beaucoup de petits producteurs renouent avec des techniques prétendument désuètes telles que la rotation des cultures, la mise en jachère ou encore l'épandage de fumure. Particulièrement significative dans les pays Andins, de la Bolivie au Venezuela<sup>116</sup>, cette revalorisation de l'agriculture ancestrale révèle des dynamiques de solidarité paysanne et une volonté de sauvegarde de modes de production en voie de perte. En effet, les sociétés rurales andines se sont toujours montrées très attachées à leurs origines, à leurs traditions séculaires, et à la cohésion familiale intergénérationnelle. Le recours à des pratiques ancestrales constitue un moyen de « ré-enraciner » la paysannerie andine dans un monde en pleine mutation. Dans les campagnes équatoriennes, on assiste par exemple, à un retour en force des « *mingas* »<sup>117</sup>.

Essentiellement individuels, ces processus de réaffirmation de l'identité paysanne se sont accompagnés d'un renforcement des mobilisations collectives dans les campagnes latino-américaines. L'enracinement libéral a eu raison des luttes historiques pour la réforme agraire<sup>118</sup>. Les paysans se battent essentiellement aujourd'hui pour l'autonomie productiviste, l'accès au crédit, et l'amélioration des conditions de travail dans les campagnes. Revendiquant parfois un discours anti-impérialiste, certaines associations militantes vont même jusqu'à proposer des alternatives à notre système économique globalisé. Promouvant la solidarité paysanne internationale, ils sont les chantres de l'autosuffisance alimentaire et des pratiques agricoles respectueuses. Ils réclament aussi un contrôle

<sup>112</sup> B. Rubio, « El dominio del capital tradicional exportador sobre los pequeños productores: el caso de las compañías bananeras », in *Formas de explotación y condiciones de reproducción de las economías campesinas en el Ecuador* (collectif), La Tierra, Quito, 2008.

<sup>113</sup> Le Brésil aurait perdu 12 000 km<sup>2</sup> de forêt vierge entre 2007 et 2008, soit une superficie équivalente à celle de la région Ile de France. Cf : F. Benhammou, « Nourrir l'humanité : une géopolitique de l'alimentation et de l'environnement », in *Ecologie & Politique* (numéro 38), Syllepse, Paris, 2009,).

<sup>114</sup> Le docteur Jorge Kaczewer, spécialiste en toxicologie à l'Université Nationale de Buenos Aires (UBA) affirme, dans un rapport rendu public et disponible sur Internet ([http://www.mamacoca.org/FSMT\\_sept\\_2...](http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2...)), que « les argentins devront affronter, durant les prochaines décennies, les conséquences d'avoir converti le glyphosate en herbicide le plus vendu dans le pays. De récentes études conduites par des institutions scientifiques indépendantes semblent indiquer que le glyphosate a été erronément qualifié de « toxicologiquement bénin » tant au niveau sanitaire qu'environnemental ».

<sup>115</sup> Terme générique désignant l'ensemble des produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture conventionnelle : herbicides, fongicides, fertilisants et autres semences génétiquement modifiées.

<sup>116</sup> A. Angellaume et J-C. Tuleț, dans leur article intitulé « Mutation maraîchère et accompagnement institutionnel dans les Andes Vénézuéliennes (1950-2007) » (*Le Venezuela au-delà du mythe*, Les éditions de l'Atelier, Paris, 2009) montrent que d'énormes efforts publics ont été entrepris, depuis les années 70, « para sembrar el crudo » (pour semer le pétrole), notamment par des investissements conséquents dans des programmes de développements ruraux comme tel que le « Programa Valles Altos » (Programme des Hautes Vallées), qui est une référence pour l'ensemble de la région andine. Il a contribué à revaloriser l'économie des régions enclavées, notamment à travers la culture maraîchère. Aujourd'hui, avec l'appui des politiques publiques, les paysans font en sorte de passer d'un modèle productiviste à une agriculture écologiquement et socialement responsable.

<sup>117</sup> Les « *mingas* » sont des travaux communautaires. Ils ont toujours contribué à mouler la cohésion traditionnelle des communautés rurales andines, jusqu'à ce qu'ils tombent en désuétude dans les années 90.

<sup>118</sup> Sauf pour les petits paysans du Brésil et du Paraguay qui continuent de réclamer un partage des terres plus équitable, dans des pays connus pour avoir la concentration foncière la plus forte du monde. Au Brésil, la lutte pour la terre a été particulièrement violente. Depuis le retour à la démocratie en 1985, les conflits fonciers ont fait presque 1500 victimes. C'est le constat effrayant qui ressort de la délicate enquête de terrain réalisée par le journaliste nordestin Kelster Cavalcanti. Dans son livre intitulé « *Viúvas da terra, morte e impunidade nos rincões do Brasil* » (Planeta, São Paulo, 2004), il dévoile qu'entre 1985 et 2003, 1373 syndicalistes, avocats, ecclésiastiques et autres activistes engagés dans la lutte pour le partage de la terre ont été assassinés au Brésil.

accru des entreprises de l'agrobusiness et une renégociation des accords commerciaux dans le sens d'un plus grand respect de la dignité des producteurs. Ainsi, leurs revendications ne peuvent être pensées sans le retour à un Etat régulateur. Leurs voix sont relayées par des mouvements militants du Premier Monde, à l'instar de l'association « *Vía Campesina* »<sup>119</sup> qui a été créée à Mons, en Belgique, en 1993.

Toutefois, afin de conjurer le risque d'un isolement corporatiste, à l'instar du Mouvement des Sans-Terre brésiliens<sup>120</sup>, les mouvements paysans latino-américains ont fait en sorte d'élargir leurs réclamations sociales en faveur d'autres secteurs de la société (ouvriers et populations urbaines marginalisées essentiellement). Ces stratégies d'ouverture permettent d'accroître leur légitimité politique, laquelle vient nourrir de nouvelles ambitions. Forts de l'élargissement de leurs bases sociales, ces mouvements entendent désormais peser sur les échéances électorales et influencer les politiques publiques. En plaidant pour un modèle de société plus juste et plus égalitaire, ils prétendent rassembler, au-delà des luttes partisans, les citoyens et leurs représentants politiques autour de projets sociopolitiques idéalistes.

Pour reprendre les mots de E. Galafassi<sup>121</sup>, chercheur argentin spécialiste des questions agricoles, en un demi-siècle de lutte et de transformations socio-économiques, les mouvements paysans latino-américains sont ainsi passés d'un *agrarisme révolutionnaire* à un *agrarisme réformiste*, lequel s'est vraisemblablement converti aujourd'hui en un *agrarisme messianique*.

---

<sup>119</sup> [http://www.viacampesina.org/main\\_fr/](http://www.viacampesina.org/main_fr/)

<sup>120</sup> R.C Moraes et C.Coletti, « Un autre monde est-il possible? Le Mouvement des Sans-Terre au Brésil? », dossier un Nouveau radicalisme agricole, in *Critique Internationale* n°31, Presse de Sciences Po, Paris, avril-juin 2006.

<sup>121</sup> G. Galafassi, « Contradicciones sociales y procesos de movilización en espacios rurales de Argentina en las últimas décadas » in *Pasado y presente en el agro argentino* (collectif), Lumières, Buenos Aires, 2008.

## Typologie des principaux mouvements ruraux contestataires en Amérique Latine<sup>122</sup>

Nom de l'organisation (sigle) Pays de référence	Région d'origine (Année de création)  Effectifs ou Représentation sociale	Revendications		Soutien dans la société civile autre que les secteurs progressistes traditionnels (étudiants, professeurs, classes populaires...)	Moyens de pression et/ou Résultats des actions militantes le cas échéant
		Communes	Singulières		
Mouvement des Femmes en Lutte  (MML) ARGENTINE	Province de la Pampa (1997)  200 000 petits exploitants agricoles	-Réclamer le retour de l'Etat  - Lutter contre la libéralisation du marché et en faveur de l'augmentation des prix	- Mettre un terme aux expropriations - Valoriser le droit des femmes - Lutter contre les OGM - Combattre la corruption politique	- Coopératives - Petits producteurs - « Contratistas »	- Manifestations - « Tractorazos » (opérations escargot) - Obstruction et annulation des procédures judiciaires d'expropriation
Mouvement des Sans Terre  (MST) BRESIL	Etat du Para (1981-82) Convention des « <i>Sem terras</i> » de Rio de Janeiro (1985)  4,9 millions de familles	- Annuler les dettes  - Obtenir des réformes sociales d'envergure  - Promouvoir la solidarité paysanne internationale  - Protéger de l'environnement par la promotion de techniques de productions plus respectueuses	- Lutter pour la réforme agraire: " <i>la terre appartient à celui qui la travaille.</i> "  - Promouvoir l'accès à la santé, à l'éducation et à la culture dans les campagnes.	- Tendance progressiste de l'Eglise catholique influencée par de la théologie de la libération - Partis politiques de gauche - Associations internationales ( <i>Via campesina</i> ) et institutions internationales (UNESCO, UNICEF)	- Grandes Marches  - Grèves de la faim  - Occupations illégales des terres, associées à la mise en place d'infrastructures sociales (écoles, bibliothèques, postes de santé...)
Armée Zapatiste de Libération Nationale (EZLN)  MEXIQUE	Etat du Chiapas (1994)  3 000 membres	- Défendre l'inclusion sociale des populations marginalisées.	- Lutter pour la terre  - Lutter pour le droit et la reconnaissance de la culture indigène	- Secteur indigène  - ONG internationales ( <i>Via campesina</i> , ATTAC...)	- Mouvement armé - Grandes marches - Table de négociation - Déclaration d'autonomie de l'Etat de Chiapas
Mouvement "Cocalero"  BOLIVIE	Région du Chapare (milieu des années 80)  90 000 familles	- Proposer un autre modèle de société : 1) Trouver des alternatives au modèle néolibéral. 2) Promouvoir la solidarité paysanne internationale 3) Rechercher dans la démocratie directe et participative d'autres formes de consensus politiques.	- S'opposer aux mesures coercitives des USA dans leur lutte contre le narcotrafic. - Valoriser la coca comme un produit ancestral licite	- Mineur, paysans et indigènes de l'Altiplano,  - Soutien présidentiel d'Evo Morales en tant qu'ancien syndicaliste « <i>cocalero</i> »	- Grandes marches - Blocage de routes  - Manifestations
Confédération Nationale Indigène  (CONAIE) EQUATEUR	Régions Amazoniennes et Andines (1990)  3 millions d'indigènes		- Réclamer le respect de la dignité et des droits indigènes.  - Abolir la loi de « développement agricole ».	- Rangs progressistes de l'armée	- Grande marches - Manifestations - Appel à la mobilisation générale et à la destitution présidentielle (de Bucaram en 1997 et de Mahuad en 2000)

<sup>122</sup> Sources :

- G. Galafassi, « Contradicciones sociales y procesos de movilización en espacios rurales de Argentina en las últimas décadas » in *Pasado y presente en el agro argentino* (collectif), Lumières, Buenos Aires, 2008.  
- C. Isla, *El Movimiento de Mujeres en Lucha y el plan de convertibilidad*, UNR, Rosario, 2004.  
- M. Morissawa, *A história da luta pela terra e o MST*, Expressão popular, São Paulo, 2001.  
- B. Rubio, *Explotados y excluidos : los campesinos en la fase agroexportadora neoliberal*, Plaza y Valdez, México, 3<sup>e</sup> édition, 2009.

## Conclusion

Avec la participation de l'Institut Interaméricain de Coopération pour l'Agriculture (IICA) et le soutien de l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO), la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL) vient de publier un rapport sur les perspectives de développement rural en Amérique Latine et dans les Caraïbes<sup>123</sup>.

Ce rapport met en lumière les avantages comparatifs dont jouit la région en termes de diversité climatique, de ressources naturelles et d'espaces potentiellement cultivables. Forte de ses atouts, l'Amérique Latine s'est hissée, en moins d'un demi-siècle, parmi les trois premières puissances agricoles internationales. Rivalisant aujourd'hui avec l'Union Européenne et les Etats-Unis, la région latino-américaine a enregistré ces quinze dernières années, la croissance de la production agricole la plus rapide du monde. Dans un contexte d'accroissement démographique majeur, ce grand potentiel laisse penser que l'Amérique Latine et les Caraïbes auront un rôle fondamental à jouer dans la distribution des ressources alimentaires à l'échelle planétaire. En outre, à plus court terme, la suppression/refondation de la Politique Agricole Commune (PAC) en 2013 offrira au secteur primaire latino-américain des perspectives de développement accrues. Il est vraisemblable que les positions sud-américaines se renforcent sur les marchés agricoles, notamment sud-asiatiques.

Néanmoins, des enjeux nouveaux font peser sur ces projections prometteuses quelques incertitudes. Le réchauffement climatique et la dégradation du patrimoine écologique rendent les conditions de production plus délicates, et la production en soi, plus aléatoire. C'est pourquoi la CEPAL préconise le recours à des pratiques qui sachent engendrer des rendements satisfaisants, tout en limitant au maximum leurs externalités négatives sur l'environnement. Ce premier défi écologique se double d'un défi alimentaire et social. Pour atteindre les objectifs du Millénaire<sup>124</sup> et réduire la déprise rurale, il convient selon les experts de la CEPAL, de repenser les modes de développement agricole. Il est notamment nécessaire de replacer la paysannerie au cœur des enjeux politiques, dans la mesure où elle contribue de manière prépondérante à la sécurité alimentaire et parce qu'elle est source d'emplois. La CEPAL plaide ainsi en faveur de l'accès au crédit et pour la création de marchés de proximité. Cette reconsidération politique de la petite paysannerie est d'autant plus facile qu'elle a un coût économique relativement faible. Il a été prouvé qu'un dollar investi dans l'agriculture est plus efficient qu'un dollar investi dans un autre secteur de l'économie. La création d'un emploi dans l'agriculture coûte ainsi sept fois moins que dans l'industrie<sup>125</sup>. Enfin, la crise économique ayant accentué la volatilité des cours internationaux, il apparaît opportun de porter la réflexion sur la mise en place d'une gouvernance internationale des questions agricoles. Bien qu'ils tablent sur une augmentation du prix des matières premières de 10 à 20 % dans les deux années à venir, les experts de la CEPAL craignent en effet que la crise économique encourage les Etats à favoriser des politiques protectionnistes, plutôt que la coordination régionale.

Nous retiendrons que les processus d'exclusion à l'œuvre dans les campagnes d'Amérique Latine ne sont pas seulement des problèmes d'ordre éthique ou moral. Ils peuvent appeler à des considérations aussi bien politiques qu'économiques. Entretenir la marginalisation d'une part non négligeable de la population engendre de la frustration et du mécontentement et génère des mobilisations sociales qui peuvent déstabiliser les démocraties et décourager les investisseurs. A l'inverse, garantir à tous de pouvoir vivre de la terre, c'est creuser pour les futures générations d'agriculteurs et de paysans un sillon d'espoir. Mettre en oeuvre des politiques éducatives et sanitaires ambitieuses, c'est planter les graines à partir desquelles germera une plus grande égalité sociale. Tendre l'oreille aux revendications longtemps négligées des populations rurales, c'est enraciner la confiance en la démocratie.

<sup>123</sup> CEPAL, *Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América y el Caribe*. San José, 2009.

<sup>124</sup> Fixés par les Nations Unies en septembre 2000, les Objectifs du Millénaire pour le Développement entendent, entre autres, réduire la pauvreté, la malnutrition, et favoriser l'accès universel à la santé et à l'éducation.

<sup>125</sup> M. Dufumier, *Agriculture et paysanneries des Tiers mondes*, Karthala, Paris, 2004.

## troisième partie : **L'actualité de la recherche**

Thèse  
Sciences Po / Colmex  
Mémoires de Master  
Nouveaux doctorants

# Les mutations de l'Etat territorial : décentralisation, mobilisations et politiques indigènes au Mexique, 1970-2004

Thèse de doctorat en science politique de Julie Devineau dirigée par M. Richard Balme,  
soutenue à Sciences Po le 8 décembre 2008

Le pari de cette thèse est d'analyser l'évolution des relations État/société et centre/périphérie à partir de l'analyse de l'action publique. Depuis les années 70, le gouvernement fédéral mexicain a entrepris une série de réformes administratives parfois contradictoires. Les territoires ruraux ont subi ces changements avec une intensité particulière : tant l'expansion bureaucratique des années 70, que le processus de réajustement de l'appareil d'État dans les années 80 et la décentralisation qui s'est accélérée dans les années 90, ont profondément modifié les règles du jeu politique local. En dépit de la crise récurrente du secteur agricole, les sociétés rurales en général et indigènes en particulier, se sont mobilisées et ont massivement investi les institutions publiques. Où mènent ces dynamiques ? Vers un appareil d'État plus intégré, ou au contraire plus fragmenté ? Sur quel plan se manifeste la différenciation territoriale de l'action publique (organisation, contenu, instruments de l'action publique) et quels en sont les ressorts dans les systèmes politiques ruraux (spécificités institutionnelles, culture politique, trajectoire de ceux qui participent à l'action publique) ?

Il s'agit là d'enjeux classiques de l'étude des politiques publiques (problématiques de la territorialisation, de la gouvernance, de la *stateness*), mais qui se heurtent aux défis du terrain mexicain : la malléabilité et la fragilité des institutions politiques formelles, ainsi que la politisation des dispositifs d'action publique. C'est pourquoi cette recherche s'est appuyée sur les corpus théoriques suivants :

- Tout d'abord, la sociologie historique de l'État, qui incite à étudier comment l'autorité de l'État est négociée entre les différents groupes, et comment des intérêts territoriaux sont structurés en interaction avec les pouvoirs publics. On explore le processus de formation de l'État sur les territoires ruraux au XXe siècle, l'évolution des groupes et des réseaux politiques, les styles politiques des gouvernants, les formes sociopolitiques locales, ainsi que les manifestations de l'ethnicité dans le système politique local.
- Dans le prolongement de l'analyse stratégique, on étudie l'action publique comme une action collective structurée par un leadership, où les principaux enjeux sont ceux de la coordination des acteurs institutionnels et non institutionnels concernés. La mise en œuvre des politiques publiques est analysée comme un processus de « mobilisation » des acteurs concernés, dont les principales difficultés sont moins liées à la bureaucratisation qu'à la difficile « institutionnalisation de l'action collective ».

## La démarche

Après avoir souligné les évolutions institutionnelles et politiques nationales, l'objet a été analysé au moyen d'une comparaison en deux étapes.

Dans un premier temps, on compare l'évolution de trois systèmes politiques locaux, dans une perspective historique. Le choix des trois systèmes politiques territoriaux (la Sierra Juárez de l'Oaxaca, la Huasteca centrale dans l'État de San Luis Potosí, et la région lacustre du Michoacán) répond à un souci de diversité, eu égard à deux critères : d'une part, le degré de pluralisme politique dans l'État fédéré, et, d'autre part, l'intégration des populations indiennes dans les systèmes politiques locaux. Les trois États fédérés retenus se distinguent néanmoins par leur faible capacité fiscale et administrative.

Dans un deuxième temps, on teste les hypothèses émises pendant la première phase de la comparaison sur le fonctionnement de l'État territorial en ajoutant une nouvelle dimension, la mise en œuvre de deux politiques publiques ans les systèmes politiques étudiés : les politiques de reconnaissance de l'ethnicité et les politiques d'équipement (« infrastructure sociale »). Ces deux politiques se caractérisent par leur décentralisation récente (au niveau des États fédérés pour l'une, des municipalités pour l'autre), et par les intenses mobilisations sociales et institutionnelles dont elles sont l'enjeu au niveau local. Nous comparons donc de façon systématique six cas d'études, c'est-à-dire la formulation et la mise en œuvre de deux politiques dans trois régions.

On présente, dans les paragraphes suivants, les principaux résultats de la recherche.

## **Les transformations du régime**

Depuis les années 1980, l'État mexicain est traversé par deux dynamiques parallèles qui affectent les relations entre le centre et les périphéries. D'une part, dans le champ administratif, l'intégration croissante du système bureaucratique contribue à l'uniformisation des institutions politiques locales. Cette uniformisation résulte à la fois de pressions fonctionnelles (se réformer pour pouvoir mener à bien les nouvelles tâches administratives), cognitives (les idées de réforme proviennent souvent des organisations internationales et /ou du gouvernement fédéral) et structurelles (budget restreint, pression sociale pour le développement des services publics). Elle se manifeste également, à un niveau plus micro, par la transformation des représentations qu'ont les élus locaux des institutions qu'ils dirigent ainsi que de leur propre rôle.

D'autre part, dans le champ politique, les gouvernements locaux s'autonomisent vis-à-vis des niveaux supérieurs de gouvernement. Les possibilités d'intervention des sommets de l'édifice étatique se réduisent, même si elles ne disparaissent pas. Dépendant moins des sommets du parti pour leur carrière politique, les élus locaux n'hésitent pas à se mobiliser, à revendiquer, exiger, voire menacer les pouvoirs centraux.

Alors que la dynamique administrative est essentiellement endogène, insufflée par la politique de décentralisation (elle-même promue par l'État), le deuxième processus trouve sa source dans des transformations politiques plus vastes, c'est-à-dire les victoires de l'opposition aux élections locales. La synchronisation de ces deux dynamiques a radicalement transformé les règles du jeu politique. Les politiques publiques locales sont ainsi encadrées par ces multiples configurations politico-administratives ; les gouvernements des états fédérés y jouent un rôle clé dans l'institutionnalisation et le contrôle de la mise en œuvre de ces politiques.

## **Les politiques publiques locales, des construits d'action collective. Le cas des politiques d'infrastructure et des politiques de reconnaissance de la diversité**

Contre l'idée d'une « apathie » des systèmes politiques périphériques, nous avons observé, dans chaque système politique, de fortes mobilisations pour des politiques très dissemblables. Ce constat est surprenant en matière de politiques de l'ethnicité, dans la mesure où aucun transfert financier n'est associé aux politiques locales ; mais leur fort impact symbolique rehausse la stature politique des gouverneurs qui les promeuvent, d'où l'importante mobilisation de ressources (intellectuelles, politiques, sociales), qui entoure les processus de réforme. Les tendances à rechercher l'innovation politique, à l'émulation, sont beaucoup moins fortes dans le domaine de l'équipement ; y domine au contraire les mobilisations « verticales », c'est-à-dire que les gouvernements locaux se projettent vers d'autres niveaux de gouvernement (état, fédération). Etant donné l'apport considérable de cette politique aux finances de toutes les municipalités, elle est porteuse d'une logique forte de standardisation de l'institution municipale, en particulier dans les territoires ruraux et indigènes, quant aux tâches du gouvernement local et à son organisation interne.

On relève néanmoins trois facteurs qui favorisent la différenciation territoriale de l'action publique.

Le niveau de différenciation le plus évident a trait à la mise en œuvre / à l'absence de mise en œuvre des mesures d'action publique. L'activité des réseaux « horizontaux » de politiques publiques,

qui vont impliquer les différents acteurs institutionnels dans la mise en œuvre (pouvoir législatif, judiciaire, agences de l'exécutif), est décisive à cet égard.

Les relations intergouvernementales « verticales » jouent par ailleurs un rôle majeur dans la canalisation des ressources de l'action publique (financières et organisationnelles). La recherche a ainsi mis en évidence différentes formes d'échange politique autour des programmes publics : un clientélisme « contrôlé par l'État » dans l'Oaxaca et un « clientélisme décentralisé » dans le Michoacán et le San Luis Potosí, où les élites sont beaucoup plus autonomes dans l'utilisation des ressources publiques.

Enfin, parce que la plupart des nouveaux instruments de l'action publique font partie de la génération des « politiques de mobilisation », dans lesquelles l'État se repose sur la société organisée et le secteur privé pour fixer les objectifs de la politique ou la mettre en œuvre, la recomposition des rapports entre la société civile et les gouvernements locaux est décisive pour comprendre la capacité d'action de ces derniers. Si, depuis les années 90, les gouvernements des états fédérés se sont engagés dans des stratégies consultatives et participatives, tous n'ont pas réussi à contrôler le passage d'un répertoire « corporatiste » à celui d'une « démocratie du publique ». Le style politique des gouvernants importe ici plus que leur supposée « base sociale ».

## État et ethnicité

Pour les anthropologues, l'idée de travailler sur la question de l'ethnicité depuis la perspective des politiques publiques, et donc de l'État, peut paraître saugrenue. Et pourtant, l'étude des interactions entre la bureaucratie et « l'élite indigène » mobilisée autour de l'action publique est riche d'enseignement, sur plusieurs points qui font débat dans les études sur les mobilisations indigènes.

La mise en relation des stratégies des acteurs avec le « contenu » de l'action publique invalide tout d'abord les conceptions monolithiques du répertoire d'action des mouvements / des organisations indigènes (résistance vs. coopération). En effet, un même acteur peut intervenir dans plusieurs politiques et opter pour des stratégies très différentes. L'activation d'un répertoire de mobilisation dépend des interdépendances plus ou moins fortes de l'acteur avec le gouvernement local. Les organisations indianistes sont particulièrement intéressantes à cet égard dans la mesure où elles se positionnent sur une multiplicité d'enjeux (politiques sociales, économiques, environnement...) et adoptent une gamme variée de stratégies politiques.

Si l'on observe depuis 1994 une homogénéisation des revendications des mouvements indigènes et des représentations politiques qu'ils véhiculent (impact de l'insurrection de l'EZLN), les enjeux politiques et sociaux porteurs de mobilisation diffèrent d'une région à l'autre. La comparaison a permis de souligner l'importance qu'ont acquis les enjeux liés à la gestion des ressources naturelles dans la Sierra Juárez du Oaxaca, aux responsabilités publiques et politiques dans le Michoacán, et aux programmes de développement dans la Huasteca. Dans ces trois régions, une évolution commune est néanmoins perceptible, avec un déplacement et/ou une juxtaposition de la compétition du cadre agraire vers le cadre municipal, comme conséquence inattendue de la politique de décentralisation. Mais même dans cette dynamique d'ampleur nationale, on relève que les stratégies des groupes indigènes pour optimiser cette nouvelle configuration sont variables : dans l'état d'Oaxaca, elles passent par l'obtention d'un budget pour toutes les communautés ; dans le Michoacán, les militants indianistes revendiquent une remunicipalisation de l'état ; dans la Huasteca Potosina enfin, ces stratégies passent par l'entrée des communautés rurales dans le jeu électoral municipal.

## Sciences Po au Mexique un programme de coopération avancée avec le Colegio de México

Le 9 mars 2009, Sciences Po et le Colegio de México ont signé un accord de coopération avancée. L'accord prévoit la création de deux chaires, l'une à Sciences Po et l'autre au Colegio de México, afin de permettre aux enseignants et chercheurs des deux institutions de faire des séjours de recherche et d'enseignement à Mexico et à Paris. En outre, l'accord prévoit la création d'un fonds commun destiné à financer des programmes de recherche conjoints. Enfin, les deux institutions se sont engagées à organiser, en collaboration avec l'ambassade de France au Mexique, un cycle de conférence –les *Dialogues franco-mexicains sur l'action publique dans un monde global*– auquel participeront des intellectuels et des praticiens en provenance des deux pays. Cet accord s'inscrit dans le droit fil d'une collaboration ancienne et fertile entre les enseignants et chercheurs des deux établissements. Plus récemment l'échange d'étudiants est venu s'ajouter à cette fructueuse coopération. David Recondo, chercheur au Centre d'études et de recherches internationales de Sciences Po et Vice-président de l'OPALC, est le premier titulaire de la chaire de Sciences Po au Colegio de México. Il est chargé de mettre en place et d'animer, pendant ces trois prochaines années, le nouveau programme de coopération entre les deux établissements.

## Master de politique comparée de Sciences Po Programme « Amérique latine » Mémoires soutenus en 2009

- **Charlotte Balavoine**, *L'internationalisme ou la mort. Les liens entre Cuba et le Venezuela : bénéfices et enjeux des politiques internationales*
- **Aude Blenet**, *Des indiens dans la ville. Multiculturalisme et justice pénale dans le District Fédéral*
- **Jacinto Cuvi**, *La réforme de Sunat, constitution institutionnelle et captation politique de l'administration fiscale péruvienne (1990-2000)*
- **Jacobo Grajales**, *"La prison est notre fusil" Privatisation de la violence et formation de l'Etat. Le cas du phénomène paramilitaire en Colombie*
- **Anne-Lucie Jarrier**, *FEDESARROLLO et le consensus de Washington. Innovation, système sociotechnique et changement de paradigme*
- **Nicanor Madueno**, *Traverser les frontières ? Emigration, ethnicisation et rapports de genre. Le cas des Honduriennes dans un municípe du Chiapas*
- **Kévin Parthenay**, *La contestation du CAFTA : régionalisation de la mobilisation sociale en Amérique Centrale*
- **Camilla Ponce**, *La socialisation politique des jeunes : comparaison entre des lycéens chiliens et français dans un contexte de mobilisation*
- **Thomas Posado**, *Le gouvernement révolutionnaire cubain en 1959 : un facteur d'apaisement social ?*
- **Lionel Poussery**, *Eradication des cultures de coca et l'extradition de narco-trafiquants : analyse des politiques publiques de lutte contre la drogue en Colombie*
- **Samuel Poyard**, *Les "Patriotes " et le "monarchisme" au cours de l'Indépendance en Colombie (1808-1830)*
- **Ligia Simoni**, *Le modèle de développement "national-développementaliste" au Brésil, 1956-1961*

## Doctorat de science politique de Sciences Po Programme « Amérique latine » Nouveaux doctorants 2009

**Jacobo Grajales**, Colombien, a réalisé des études d'histoire et de science politique. Diplômé de Sciences Po Paris, il a intégré le Master de politique comparée, spécialité Amérique latine. Dans son doctorat, sous la direction de Jean-Louis Briquet, il s'intéresse aux trajectoires historiques de l'État, aux mobilisations sociales et à la violence politique. Ses recherches portent sur le phénomène paramilitaire en Colombie; elles mettent en œuvre une approche socio-historique et se fondent sur des enquêtes de terrain réalisées dans plusieurs régions du Nord de la Colombie, ainsi que sur des travaux d'archives. Jacobo s'intéresse à l'articulation entre acteurs politiques, économiques et militaires à l'origine des groupes paramilitaires. Il se concentre sur la place de la violence dans le contrôle de la population et des territoires et sur les rapports entre les groupes armés et les civils, en mobilisant une approche pluridisciplinaire, attentive aux enseignements de la sociologie, l'anthropologie et l'histoire.

**Viviane Espinoza**, Brésilienne, est titulaire d'un Master en Politique Comparée (mention Mérite) de la London School of Economics (LSE), et d'une Licence en Communication de l'Université Pontificale Catholique du Rio Grande do Sul, au Brésil.

Viviane a travaillé comme Spécialiste à l'Organisation des États Américains (OEA) à Washington D.C., où elle a coordonné la participation d'organisations non-gouvernementales au processus des Sommets des Amériques, dans les états membres de l'OEA, y compris aux États-Unis, à Trinité-et-Tobago, au Salvador, à Panama et au Pérou. Elle a aussi effectué un stage au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), à New York, avec l'équipe de développement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), et a travaillé comme journaliste pendant 5 ans dans sa ville natale, Porto Alegre. Viviane parle portugais, anglais, espagnol et français.

Sa recherche doctorale, sous la direction d'Olivier Dabène, porte sur la participation de la société civile aux processus politiques multilatéraux dans les Amériques. Elle s'attache notamment à analyser comment et jusqu'à quel point l'engagement des acteurs sociaux impacte l'action publique des gouvernements nationaux.

**Kevin Parthenay**, Français, est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Lille, où il a suivi un cursus spécialisé en Relations Internationales et réalisé un travail de recherche sur les mobilisations sociales opposées à la promulgation de la loi de mémoire historique en Espagne. Durant ce cursus, il a effectué des stages au sein du Ministère des Affaires étrangères et européennes, tout d'abord à la Mission de coordination des Droits de l'Homme, auprès de l'ex-Ambassadeur des droits de l'homme, Michel Doucin, puis à la Direction des Amériques et Caraïbes, auprès de José Gomez, sous-directeur Amérique Centrale, Caraïbes et Mexique. En 2008-2009, il a intégré le Master Politique Comparée, spécialité Amérique Latine de Sciences Po Paris et a travaillé, sous la direction d'Olivier Dabène, sur la régionalisation des mouvements sociaux opposés au Traité de Libre-échange entre l'Amérique Centrale et les États-Unis (CAFTA). Bénéficiant d'un contrat doctoral de Sciences Po, ses recherches portent actuellement sur l'influence des mouvements sociaux sur les processus d'intégration régionale en Amérique Centrale et dans la Région des Andes.

quatrième partie :  
**L'OPALC en 2009**

# L'Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes de 2009 à 2010

www.opalc.org

## Principales activités en 2009

### Publications (collectif OPALC sous la direction d'Olivier Dabène)

- *Latin American Political Outlook 2008*, présenté le 22 janvier 2009 au Quai d'Orsay
- Deuxième édition de l'*Atlas de l'Amérique latine* (Autrement)
- *L'Amérique latine*, collection Idées reçues (Cavalier Bleu)

### Publication en ligne (collectif OPALC, sous la direction de Frédéric Louault)

- *Brésil, municipales 2008. Des élections de positionnement ?* (ouvrage collectif en ligne sur les sites web de l'OPALC et de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble), mars 2009

### Organisation de Colloques

- « La transformation de l'Etat dans les pays andins » (La Paz, Bolivie, 17-19 juin 2009). Partenariat IFEA, PIEB.
- « Les politiques publiques à l'épreuve de l'Amérique latine », section thématique 25, XI Congrès AFSP, Grenoble, 7 au 9 septembre 2009.
- 4<sup>ème</sup> édition de la Chaire andine, sur le thème « Le peuple a la parole. Dispositifs participatifs dans les pays andins » (Quito, Equateur, 14-15 octobre 2009). Partenariat FLACSO, Coopération régionale andine.
- « Terrains Brésiliens. Echanges d'expériences » (Paris, Maison de l'Amérique Latine, 30 octobre 2009). Partenariat GRIB, Institut des Amériques et Université du Maine.
- « Cuba. 50 ans d'expérience révolutionnaire » (Paris, 27 novembre 2009, Maison de l'Amérique Latine). Partenariat IHEAL, Ambassade de France à Cuba, CERL.

### Visites présidentielles à Sciences Po

- Evo Morales, Bolivie, 17 février 2009
- Leonel Fernandez, République Dominicaine, 3 décembre 2009

### Observation électorale

- Participation au dispositif d'observation électorale des élections législatives mexicaines de juillet 2009 (organisateur: Alianza Cívica)
- Organisation d'un dispositif d'observation électorale des élections présidentielles boliviennes de novembre 2009 (partenaire : IFEA)

### Site web

- Passage à la version 2 du site Web en septembre 2009. Les visites mensuelles ont augmenté de 20% depuis le lancement de la nouvelle version, approchant les 25 000 visites par mois.

## Principales activités programmées en 2010

### Publications (collectif OPALC sous la direction d'Olivier Dabène)

- *Latin American Political Outlook 2009*, présenté le 22 décembre 2009 au Quai d'Orsay. Publication diffusée en français, anglais et espagnol.

### Organisation de Colloques

- « Le Brésil après Lula », Décembre 2010. Colloque international organisé au CERI à Paris avec les principaux spécialistes du Brésil, devant donner lieu à une publication en 2011.

### Observation électorale

- Mise en place au sein de l'OPALC d'un Pôle d'observation électorale, avec double interface janvier 2010 :
  - 1/ Observation des pratiques démocratiques : expertises et conseil ;
  - 2/ Observation électorale universitaire : analyses électorales et productions scientifiques
- Organisation d'un dispositif d'observation électorale des élections générales brésiliennes d'octobre 2010, avec déploiement d'observateurs de courte, moyenne et longue durée sur le terrain (formation préalable des observateurs par l'OPALC).

### Développement du site web

- Travail sur les bases de données du site
- Diffusion et valorisation des recherches en science politique sur l'Amérique latine (développement des rubriques thématiques)
- Création d'une nouvelle rubrique dédiée à l'observation électorale
- Création d'une rubrique sur les Bicentennaires
- Création d'une nouvelle rubrique thématique « Paix et Sécurité »

## Ont écrit dans ce numéro :

**Cecilia Baeza**, Doctorante à Sciences Po

**Veronica Calvo**, Etudiante en Master à Sciences Po

**Cécile Casen**, Doctorante à l'IHEAL

**Maya Collombon**, Doctorante à l'IEP d'Aix-en-Provence

**Olivier Dabène**, Professeur de science politique à Sciences Po, Président de l'OPALC

**Julie Devineau**, Docteure en science politique de Sciences Po

**Gaspard Estrada**, Etudiant en Master à Sciences Po

**Marie-Laure Geoffray**, Doctorante à Sciences Po, ATER à l'IHEAL (Paris III)

**Marie-Esther Lacuisse**, Doctorante à Sciences Po

**Damien Larrouqué**, Etudiant en Master à Sciences Po

**Pierre-Louis Mayaux**, Doctorant à Sciences Po

**Thierry Maire**, Professeur invité de la Maestría de Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana J.S. Cañas et de la ESEN, Escuela Superior de Economía y Negocios de San Salvador.

**Paulo Ravecca**, Doctorant à la York University

**David Recondo**, Chercheur au CERI, Professeur invité au Colmex, Vice-Président de l'OPALC

**Darío Rodríguez**, Doctorant à Sciences Po

**Patricio Scaff**, Chargé de mission à Sciences Po, Doctorant à Sciences Po