

Les Études du CERI  
N° 170-171 décembre 2010

**Amérique latine  
Political Outlook 2010**

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

Le *Political Outlook 2010* de l'Amérique latine est une publication de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) du CERI-Sciences Po. Il prolonge la démarche du site [www.opalc.org](http://www.opalc.org) en offrant des clefs de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires à cette publication sont disponibles sur le site.

### **Liste des auteurs ayant contribué à cette publication**

Thomas Brisset, doctorant à Sciences Po,  
Olivier Dabène, professeur des universités à Sciences Po, président de l'Opalc,  
Gaspard Estrada, diplômé du master de Sciences Po,  
Jacobo Grajales, doctorant à Sciences Po,  
Erica Guevara, doctorante à Sciences Po, ATER à l'université Paris-Est Créteil,  
Delphine Lecombe, doctorante à Sciences Po, ATER à l'IHEAL-Paris-III,  
Johanna Lévy, doctorante à Sciences Po,  
Frédéric Louault, doctorant à Sciences Po,  
Pierre-Louis Mayaux, doctorant à Sciences Po, ATER à l'université de Rouen,  
Kevin Parthenay, doctorant à Sciences Po,  
David Recondo, chercheur au CERI-Sciences Po, professeur invité au Colmex (Mexique),  
Sandrine Revet, chercheur au CERI-Sciences Po,  
Darío Rodríguez, doctorant à Sciences Po.

### **Remerciements ???**

## Table des matières

### INTRODUCTION

L'Amérique latine en 2010 : détente et crispation.

Un condensé de deux cents ans d'histoire, *par Olivier Dabène* 4

### Première partie

#### L'Amérique latine en 2010

##### DES PAYS DANS L'ACTUALITÉ

Amérique latine et catastrophes naturelles : Haïti et Chili, deux séismes à mettre en perspective, *par Sandrine Revet* 9

Vers les élections de 2011 : officialisme et opposition dans le scénario préélectoral argentin, *par Darío Rodríguez* 14

L'Union des nations sud-américaines (Unasur) : le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain, *par Olivier Dabène* 20

Chili et Brésil : le passé dictatorial à l'agenda, *par ???* 26

##### DES PAYS FACE À L'HISTOIRE

L'Amérique latine à l'heure des commémorations, *par ???* 33

Cinquante ans de Marché commun centraméricain (MCCA) : l'intégration économique centraméricaine entre crise et stabilité, *par Kevin Parthenay* 36

##### DES PAYS AUX URNES

1910. La Révolution mexicaine, *par ???* 40

Les élections présidentielles au Costa Rica : mise à l'épreuve de la continuité et perspectives démocratiques, *par Kevin Parthenay* 47

Colombie : passation de pouvoir et institutionnalisation du régime, *par Jacobo Grajales* 54

Les élections départementales et locales en Bolivie : succès électoral, déception politique pour le MAS ?, *par Pierre-Louis Mayaux* 59

Venezuela : une majorité simple pour le Psuv, *par ???* 67

Quelle continuité politique pour le Brésil post-Lula ?, *par Gaspard Estrada et Frédéric Louault* 72

### Deuxième partie

#### L'Amérique latine en perspectives

La crise de la représentation médiatique en Amérique latine, *par ???* 79

## **L'Amérique latine en 2010 : détente et crispation Un condensé de deux cents d'histoire**

Olivier Dabène

Selon un schéma maintes fois éprouvé en deux cents ans d'histoire indépendante, les pays d'Amérique latine entretiennent des relations de voisinage souvent tendues, qui ne débouchent au demeurant que très rarement sur des guerres, tout en échafaudant des plans d'union politique et économique. Cette « paix violente<sup>1</sup> » s'est donnée à voir en 2010 de façon emblématique.

Alors que la capacité de l'Amérique latine à résister à la crise économique et à renouer rapidement avec la croissance faisait l'objet d'éloges, un climat de détente s'est installé, troublé un temps par un nouvel épisode de crise entre le Venezuela et la Colombie. Et, tandis que le continent oubliait de célébrer le centième anniversaire de l'Union panaméricaine (les bicentenaires font bien mieux vibrer la corde patriotique), le régionalisme s'est intensifié et diversifié.

L'année 2010 débute sous les meilleurs auspices.

L'élection du dirigeant de droite Sebastián Piñera à la présidence du Chili n'a pas entraîné la consolidation d'un axe conservateur en Amérique du Sud susceptible d'aggraver sa polarisation politique. Inexpérimenté en matière de politique étrangère, Piñera a même fait des premiers pas diplomatiques réussis dans la région, nouant de très bonnes relations de travail avec la Bolivie, l'Équateur, l'Argentine et le Brésil.

L'approfondissement du dialogue avec la Bolivie est particulièrement prometteur<sup>2</sup>. Le 12 juillet, la première réunion de la Commission bilatérale de la présidence de Piñera s'est tenue à La Paz dans un excellent climat, Evo Morales soulignant que « le grand avantage que nous avons aujourd'hui est qu'il y a une relation de confiance entre les deux présidents, les deux gouvernements, et les deux armées ». Lors du sommet du Mercosur, le 3 août, Morales et Piñera ont eu un échange chaleureux. Piñera s'est engagé à trouver une solution au problème d'accès à la mer de la Bolivie, offrant de mettre à la disposition du pays andin le port d'Iquique. Le ministre des Affaires étrangères péruvien, José Antonio García Belaúnde, a ajouté que son pays ne fera pas obstacle à la recherche d'une solution.

---

<sup>1</sup> Voir D. Mares, *Violence Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, NY, Columbia University Press, 2001. Cet auteur a recensé cent vingt-sept cas de « disputes interétatiques militarisées » (conflits avec menace d'usage ou usage modéré de la force militaire) pour seulement trois guerres (conflits provoquant la mort de plus de mille personnes) entre 1884 et 1993 en Amérique du Sud.

<sup>2</sup> Les relations diplomatiques entre les deux pays ont été rompues en 1978. Le dialogue a été renoué par Michelle Bachelet et Evo Morales, qui ont arrêté en juin 2006 un agenda de discussion en treize points (confiance mutuelle ; intégration frontalière ; libre circulation ; intégration physique ; libre-échange ; thème maritime ; ressources hydriques ; lutte contre la pauvreté ; sécurité et défense ; narcotrafic ; éducation ; science et technologie ; culture). L'accès souverain à la mer, que la Bolivie a perdu lors de la guerre du Pacifique de 1879-1884, ne figure pas parmi ces points, Michelle Bachelet n'ayant souhaité discuter que dans le cadre des traités existants. La Bolivie et le Chili ont signé un traité de paix et d'amitié en 1904, mais, en 1929, le Chili et le Pérou ont conclu un accord stipulant que le Chili ne pouvait céder des territoires qui appartenaient au Pérou avant la guerre du Pacifique, ce qui est le cas de la zone du port d'Arica, où un couloir pourrait être offert à la Bolivie.

A cela s'ajoutent d'autres signes encourageants : la réouverture de la ligne de chemin de fer Arica-La Paz<sup>3</sup> prévue pour 2012, la lutte conjointe contre le narcotrafic, la poursuite du déminage des zones frontalières ou encore l'accord de réduction des délais de passage à la frontière Chungará-Tambo Quemado.

Demeure évidemment la délicate question de la souveraineté bolivienne sur un accès à la mer, dont le Chili ne veut pas entendre parler. La dynamique de rapprochement actuelle laisse toutefois penser que les deux pays pourront établir une relation de confiance mutuelle solide et durable leur permettant de trouver une solution technique qui ne soit pas interprétée comme un abandon ou comme un gain de souveraineté par leurs opinions publiques respectives.

L'élection de Juan Manuel Santos en Colombie n'a pas non plus suscité de remous internationaux. Certes, les Forces armées révolutionnaires de Colombie (Farc) déplorent la « victoire illégitime du continuisme, répudié par l'abstention citoyenne » et avertissent que le pays « entre dans une phase de radicalisation de la lutte politique », mais elles ne sont plus guère écoutées. Hugo Chávez, qui a tenté d'influer sur l'issue du scrutin en brandissant la menace d'une guerre en cas de victoire de l'ancien ministre de la Défense colombien du président Uribe, se déclare attentif au « type de relations possibles dans la sincérité et le respect du gouvernement élu ». Dans son premier discours après sa victoire, Santos en appelle à la « concorde » et à la « coopération » avec le Venezuela.

La fin de mandat d'Álvaro Uribe est en revanche marquée par des règlements de comptes avec le Venezuela qui sont à l'origine d'une crise courte mais intense. Comme si le président colombien souhaitait une dernière fois soigner son image de partisan de la fermeté, il a fait présenter le 22 juillet à l'Organisation des Etats américains (OEA) une plainte contre la présence de mille cinq cents membres des Farc au Venezuela et demandé la création d'une Commission internationale de vérification. La réponse de Chávez ne s'est pas fait attendre : il a rompu les relations diplomatiques avec la Colombie et placé ses troupes en alerte maximale à la frontière.

Avant même l'entrée en fonction de Santos le 7 août, la réaction rapide de l'Union des nations sud-américaines (Unasur)<sup>4</sup> permet d'éviter l'escalade et les relations diplomatiques sont rétablies dès le 10 août, à la suite d'une rencontre entre Chávez et Santos à Santa Marta. Chávez y affirme qu'il « n'appuie pas, ne permet pas, et ne permettra pas la présence de la guérilla, du terrorisme ou du narcotrafic en territoire vénézuélien ». Il demande par ailleurs aux Farc de relâcher leurs otages et de déposer les armes. Les deux pays se mettent alors d'accord pour créer cinq commissions afin de reconstruire la relation bilatérale sur de nouvelles bases<sup>5</sup>. L'ère des frères ennemis et de leurs fréquentes querelles<sup>6</sup> semble, pour un temps, achevée. Mais la tâche est immense. Les exportations colombiennes vers le Venezuela ont chuté de 7 milliards à 1 milliard de dollars entre 2008 et 2010 et la Colombie estime à 274 millions de dollars le montant de la dette que le Venezuela doit honorer. Les 2 000 kilomètres de frontière entre les deux pays restent par ailleurs à sécuriser, car le trafic de drogue y prospère allègrement.

---

<sup>3</sup> Afin de compenser la perte bolivienne d'accès à la mer, le traité de 1904 prévoyait la construction d'une ligne de chemin de fer afin de « resserrer les relations politiques et commerciales » entre les deux pays. La ligne a été inaugurée en 1913 et a fonctionné jusqu'en 2005.

<sup>4</sup> Lire le texte sur l'Unasur dans ce volume.

<sup>5</sup> Paiement de la dette vénézuélienne à la Colombie et relance des relations commerciales, accord de libre-échange, développement des investissements sociaux dans la zone frontalière, développement conjoint d'infrastructures, protection de la sécurité frontalière.

<sup>6</sup> Le Venezuela a rompu ses relations diplomatiques avec la Colombie à quatre reprises en cinq ans : en janvier 2005 après l'arrestation du dirigeant des Farc Rodrigo Granda à Caracas, en mars 2008 après le bombardement en territoire équatorien d'un campement des Farc, en juillet 2009 après l'annonce d'un accord militaire Colombie-Etats-Unis, et en juillet 2010.

Toujours dans les Andes, la relation entre l'Equateur et la Colombie, d'un côté, et entre l'Equateur et le Pérou, de l'autre, s'améliorent de façon spectaculaire<sup>7</sup>. Correa assiste en août à la prise de fonction de Santos, et la justice équatorienne lève opportunément l'ordre de détention à l'encontre du président colombien<sup>8</sup>. Avec le Pérou, Santos signe un accord prévoyant l'ouverture d'ambassades communes.

Le climat de détente qui se fait jour en 2010 relève à la fois de l'épuisement de séquences courtes de montée en tension dont l'Amérique latine est coutumière, et d'un agenda électoral peu favorable aux surenchères guerrières. Hugo Chávez, en particulier, a compris que la rhétorique de la guerre avait de fortes chances de s'avérer contreproductive dans la perspective des élections législatives du 26 septembre, dans la mesure où les Vénézuéliens, surtout dans la capitale, Caracas, font face à une montée spectaculaire de la violence délinquante et de l'insécurité.

Cette détente a indiscutablement permis au régionalisme latino-américain de progresser en 2010. Outre les initiatives de l'Unasur, analysées dans ce volume, l'année a été marquée par plusieurs sommets importants, à différentes échelles.

Au niveau sous-régional, les sommets du Système d'intégration centraméricain (Sica, 20 juillet) et du Mercosur (3 août) ont donné lieu à des avancées notoires, qui restent toutefois à confirmer. Les Centraméricains ont décidé de relancer (une nouvelle fois) leur processus d'intégration et de réintégrer le Honduras, expulsé à la suite du coup d'Etat du 28 juin 2009. Les membres du Mercosur, de leur côté, ont approuvé le code douanier commun (en discussion depuis six ans) et se sont mis d'accord pour mettre un terme à la double taxation des importations dans la zone. Les pays pourront toutefois continuer à appliquer unilatéralement des taxes aux exportations des pays voisins (*retenciones*).

En marge du sommet, l'Argentine et l'Uruguay ont réglé un différend vieux de quatre ans au sujet d'une usine de pâte à papier installée en Uruguay et dont les écologistes argentins dénoncent le caractère potentiellement polluant<sup>9</sup>.

L'année 2010 a aussi confirmé une tendance au développement de projets en dehors du périmètre classique des accords d'intégration. La coopération entre l'Uruguay, le Paraguay et la Bolivie (Urupabol), portant essentiellement sur le dossier énergétique, en est une illustration.

Au niveau régional, l'année a été marquée par un premier sommet réunissant les trois grandes zones d'intégration : Amérique du Sud, Amérique centrale et Caraïbes. Les 21-24 février, le sommet du groupe de Rio à Cancún, rebaptisé sommet d'Amérique latine et des Caraïbes (CALC), s'est offert un agenda de discussions particulièrement riche, symbolisant la volonté du continent de travailler ensemble. De même, au niveau interrégional, le sommet Amérique latine et Caraïbes-Union européenne (ALC-UE) de Madrid (17-18 mai), qui avait inscrit l'innovation technologique pour le développement durable et l'inclusion sociale au centre de ses réflexions, a surtout retenu l'attention pour la série de mini-sommets qui se sont tenus à sa marge. Ainsi, l'Union européenne s'est notamment accordée avec le Mercosur pour relancer les négociations interrompues depuis 2004 et a conclu un accord d'association avec l'Amérique centrale.

---

<sup>7</sup> La Colombie et l'Equateur ont rompu leurs relations diplomatiques à la suite du bombardement par l'armée colombienne d'un camp des Farc en territoire équatorien le 1<sup>er</sup> mars 2008. Quant au Pérou et à l'Equateur, ils ont été en guerre en 1995.

<sup>8</sup> La justice équatorienne souhaite pouvoir juger Santos pour son rôle de ministre de la Défense ayant planifié le bombardement du camp des Farc en territoire équatorien.

<sup>9</sup> Le gouvernement argentin, pour sa part, accusait l'Uruguay de ne pas avoir respecté le statut du Río Uruguay de 1975, signé par les deux pays, prévoyant une notification préalable de tout projet concernant le fleuve. Sur ce point, la Cour internationale de La Haye a donné raison à l'Argentine dans son verdict du 20 avril 2010. Mais elle a aussi conclu que l'Uruguay n'avait pas manqué à ses obligations de fond.

Enfin, signe des temps, le sommet de l'Alba (Otavalo, Equateur, 24-25 juin), où a été signée une déclaration sur l'interculturalité et la plurinationalité, et le sommet international des mouvements sociaux (Paraguay, 12 août) n'ont guère suscité d'enthousiasme. La politisation du régionalisme semble avoir cédé la place à une approche pragmatique, centrée sur la production de biens publics régionaux (infrastructure, sécurité, stabilité financière).

Cette évolution semble du goût des Etats-Unis, qui ont été discrets en 2010 en Amérique latine. Hillary Clinton s'est pourtant rendue dans dix-sept pays d'Amérique latine au cours des dix-huit premiers mois de la présidence Obama, un record absolu. Les quatre piliers de la coopération nord-américaine en Amérique latine présentés par Obama au sommet des Amériques de 2009 – gouvernance démocratique, inclusion sociale, sécurité citoyenne et énergie renouvelable – donnent lieu à une diplomatie soft. L'heure est à la détente.

Première partie

**L'Amérique latine en 2010**

DES PAYS DANS L'ACTUALITÉ

DES PAYS FACE À L'HISTOIRE

DES PAYS AUX URNES

## Amérique latine et catastrophes « naturelles » : Haïti et Chili, deux séismes à mettre en perspective

Sandrine Revet

La région latino-américaine apparaît de façon récurrente dans l'actualité internationale par le biais d'événements naturels aux conséquences dramatiques, tels qu'ouragans, séismes, éruptions volcaniques ou coulées de boue. L'année 2010, pourtant, a vu cette tendance particulièrement alourdie par deux événements majeurs. Le premier, le tremblement de terre qui a secoué Haïti le 12 janvier 2010, est exceptionnel par l'ampleur de ses conséquences. Le second, le séisme survenu dans la région du Bío-Bío au Chili le 27 février, l'est avant tout par sa magnitude. Une analyse croisée de ces deux catastrophes permet de confirmer plusieurs points. D'une part, bien que provoqués par des phénomènes naturels, ces catastrophes sont sociales et politiques avant que d'être naturelles. Pour les comprendre, il faut les réinscrire dans une perspective plus longue, afin de leur redonner toute leur densité, et non les traiter comme de purs « événements ». D'autre part, elles mettent en lumière une tendance actuelle à la militarisation des questions humanitaires, ainsi que les transformations de la notion de sécurité.

Le 12 janvier 2010 à 16 h 53, un séisme d'une magnitude de 7 sur l'échelle de Richter frappe Haïti. Son épicentre est situé à environ 25 kilomètres de la capitale, Port-au-Prince. Selon le Centre d'épidémiologie des désastres (Cred) de l'université de Louvain-la-Neuve, il aurait tué 222 570 personnes et affecté 3,7 millions d'autres, dont 1 230 000 sans-abri et 500 000 déplacés qui ont fui la capitale<sup>1</sup>.

Le 27 février à 3 h 34, un séisme d'une magnitude de 8.8 sur l'échelle de Richter secoue le centre du Chili, suivi par un tsunami dont la probabilité d'occurrence a tout d'abord été niée par les forces armées. La ville de Concepción est la plus touchée, même si la secousse est ressentie jusqu'à Santiago, située à 325 kilomètres de l'épicentre. Le bilan fait état de 530 morts et de plus de 2 millions de sinistrés<sup>2</sup>.

Ces deux événements surviennent à quelques semaines de distance dans une région fréquemment victime de tels phénomènes. Cette récurrence a d'ailleurs eu pour conséquence la création, accélérée depuis les années 1980-1990, de nombreuses institutions chargées de la prévention des risques ou de la gestion des crises provoquées par les catastrophes « naturelles ». Au-delà des systèmes nationaux, dont les capacités à gérer les crises, mais surtout à mettre en place des dispositifs de prévention varient considérablement d'un pays à l'autre, des instances régionales ont pour mission la coordination des activités associées aux catastrophes « naturelles » : le Cepredenac<sup>3</sup> pour l'Amérique centrale, le Cdema<sup>4</sup> pour la région Caraïbes ou encore le Caprade<sup>5</sup> pour la région andine. Par ailleurs, la région possède plusieurs bureaux d'organisations internationales dont le mandat est lié aux catastrophes de ce type : l'Ocha<sup>6</sup> et le

<sup>1</sup> <http://www.emdat.be/result-country-profile>

<sup>2</sup> Chiffres de la base de données du Cred de Louvain-la-Neuve (EM-DAT).

<sup>3</sup> Centro de Coordinación por la Prevención de Desastres Naturales : <http://www.sica.int/cepredenac/>

<sup>4</sup> Caribbean Disaster Emergency Management Agency : <http://www.cdema.org/>

<sup>5</sup> Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres : <http://www.caprade.org/caprade/index.php>

<sup>6</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : <http://ochaonline.un.org/>

Bureau for Crisis Prevention and Recovery du Pnud<sup>7</sup> pour la coordination des secours, l'UN-ISDR<sup>8</sup> ou le Crid<sup>9</sup> pour les activités de prévention. Ces deux catastrophes sont d'abord éclairantes par leurs différences de bilans, qui s'expliquent par d'importantes disparités à plusieurs niveaux : les deux pays ne présentent pas les mêmes degrés de vulnérabilité et n'ont pas les mêmes possibilités de réponse en cas de crise, ce qui est, enfin, à mettre en regard d'histoires sociales, économiques et politiques spécifiques.

## Comprendre les différences de bilans

Si le nombre de personnes tuées par le séisme chilien se compte en centaines et non en milliers comme en Haïti, c'est avant tout parce que le tremblement de terre s'est produit dans une zone moins densément peuplée. Mais l'on doit également souligner que les efforts entrepris par le Chili pour construire de nombreux bâtiments répondant aux normes antisismiques ont eu des conséquences positives lors de cette catastrophe. Le code d'urbanisme chilien, datant des années 1930 et modernisé sous le gouvernement de Salvador Allende en 1972, a certainement permis la mise aux normes de nombreuses constructions. Pour autant, c'est sans conteste le tsunami qui a suivi le séisme qui a engendré le plus de dégâts, la catastrophe du 27 février ayant clairement montré que le Chili avait dans ce domaine une déficience plus grande que dans le domaine antisismique<sup>10</sup>.

Cependant, pour pouvoir mettre en place des codes d'urbanisme et les faire respecter, un pays a besoin que soient réunies un certain nombre de conditions, à la fois économiques, politiques et sociales, dont Haïti ne peut se prévaloir. En effet, les causes de la vulnérabilité d'Haïti sont à resituer dans une histoire longue. La dette contractée auprès de la France lors de son indépendance, puis l'embargo auquel l'île a été soumise par les autorités européennes et nord-américaines dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ont structuré une économie dépendante et centrée sur l'exportation de ressources telles que le sucre ou le café. Ce processus d'appauvrissement s'est accentué au cours du XX<sup>e</sup> siècle avec la destruction de l'économie agricole et la généralisation de quartiers informels destinés à accueillir les migrants venus des régions rurales. Ces quartiers ne répondent évidemment à aucune règle de construction précise, et encore moins à des normes antisismiques<sup>11</sup>. Mais la différence entre les deux séismes doit également être mise sur le compte d'une capacité plus grande à anticiper ce genre d'événement. Des pratiques individuelles de prévention, telles que fermer le gaz en partant, sortir pour chercher un endroit sûr ou rassembler sa famille en cas d'urgence, font partie du quotidien de nombreux Chiliens, habitués à subir des secousses fréquentes et bien moins fortes que celles du 27 février 2010<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> United Nations Development Programme : <http://www.undp.org/cpr/>

<sup>8</sup> International Strategy for Disaster Reduction : <http://www.eird.org/index-esp.html>

<sup>9</sup> Centro Regional de Información sobre Desastres : <http://www.crid.or.cr/crid/index.shtml>

<sup>10</sup> M. Lagos, séminaire international, « Perspectivas tras la catástrofe : la complejidad de la naturaleza », USACH, Santiago du Chili, 14 mai 2010 : <http://perspectivas-tras-la-catastrofe.blogspot.com/>

<sup>11</sup> A. Oliver-Smith, « Haïti and the historical construction of disasters », *Nacla Report on the Americas*, vol. 43, n° 4, juillet-août 2010, pp. 32-42.

<sup>12</sup> <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2010/0227/Chile-earthquake-much-stronger-than-Haiti-s-but-far-less-damage-Why>

Pour autant, il est clair que le séisme chilien a mis au grand jour à la fois d'importants dysfonctionnements dans le système d'alerte et un malaise social lié aux profondes inégalités qui structurent la société. La réponse immédiate au séisme a en effet pâti d'une erreur de diagnostic de la part de la Marine nationale, qui a dans un premier temps exclu la possibilité d'un tsunami. Des problèmes de coordination entre les forces civiles et militaires sont ensuite venus compliquer les opérations de secours<sup>13</sup>. Par ailleurs, les pillages qui ont eu lieu dans les régions sinistrées, fréquents dans les situations de catastrophe, s'observent plutôt dans des contextes marqués par des disparités sociales importantes<sup>14</sup>. Au Chili, ils viennent amèrement rappeler que le pays reste l'un des plus inégalitaires de la région : les revenus des 20 % les plus riches y sont plus de treize fois supérieurs à ceux des 20 % les plus pauvres<sup>15</sup>.

### Quels enjeux ?

Ces différences de contextes dessinent autour des deux séismes des problématiques distinctes. Dans le cas d'Haïti, au défi national de la reconstruction s'ajoutent des enjeux internationaux. Le pays a en effet vu se déployer sur son sol une aide internationale sans précédent, qui est venue renforcer une présence emblématique d'ONG puisque, avant la catastrophe, plusieurs milliers d'entre elles travaillaient déjà sur l'île. On a pu observer après le séisme à quel point le pays était au cœur d'enjeux géostratégiques d'importance. L'acteur central des secours a bien sûr été l'Onu, avec d'une part les instances habilitées à réagir dans ce type de situation<sup>16</sup>, et d'autre part la Minustha (Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti), elle-même touchée par le séisme, puisque son représentant spécial Hédi Annabi y a perdu la vie. Une fois de plus, le manque de coordination des interventions onusiennes a été souligné et même fortement critiqué en interne par John Holmes, coordonnateur de l'aide humanitaire à l'Onu, dans un courriel adressé aux principales agences des Nations unies<sup>17</sup>.

Si l'on doit également souligner l'importante mobilisation des Organisations non gouvernementales internationales comme du mouvement de la Croix-Rouge, un autre aspect caractérise la catastrophe haïtienne : il s'agit de la véritable course diplomatique entre des pays susceptibles d'apporter une aide bilatérale, mettant en compétition les Etats-Unis, la France l'Espagne et le Canada mais également certains Etats de la région (Brésil, Chili, Argentine, et Venezuela). C'est enfin probablement le déploiement sur place de 20 000 soldats américains, et notamment leur contrôle de l'aéroport,

---

<sup>13</sup> J.-P. Langellier, « Chili : le séisme a fait surgir les symptômes du malaise social », *Le Monde*, 12 mars 2010.

<sup>14</sup> La sociologie nord-américaine spécialisée dans les catastrophes a montré depuis les années 1970 que les pillages n'étaient pas systématiques dans les situations de catastrophe. Mais des travaux plus récents ont également permis de mettre en lumière que les pillages étaient plus fréquents dans les contextes structurés par de fortes disparités sociales. Voir E. Quarantelli et R. Dynes, « Property norms and looting : their patterns in community crises », *Phylon, The Atlanta University Review of Race and Culture*, vol. 31, n° 2, 1970, pp. 168-182, et K. Tierney, C. Bevc et E. Kuligowski, « Metaphors matter : disaster myths, media frames, and their consequences in hurricane Katrina », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, mars 2006, pp. 57-81.

<sup>15</sup> R. Infante et O. Sunkel, « Chile : hacia un desarrollo inclusivo », *Revista CEPAL*, n° 97, avril 2009, pp. 135-154 : <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/35853/RVE97InfanteSunkel.pdf>

<sup>16</sup> IASC, Inter Agency Standing Committee, et OCHA, United nations Office for the Coordination of the Humanitarian Affairs.

<sup>17</sup> [http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/02/17/top\\_un\\_aid\\_official\\_critiques\\_haiti\\_aid\\_efforts\\_in\\_confidential\\_email](http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2010/02/17/top_un_aid_official_critiques_haiti_aid_efforts_in_confidential_email)

qui a le plus marqué l'événement, suscitant la polémique au niveau international<sup>18</sup>. Par ailleurs, le désastre a été l'occasion d'un rapprochement inattendu avec la République dominicaine. Haïti a dans un premier temps refusé la proposition d'envoi de troupes du pays voisin, avant de revenir sur sa décision et d'accepter la venue de cent cinquante hommes pour sécuriser la route allant de Port-au-Prince à la frontière dominicaine.

Le Chili aussi a été le théâtre d'une solidarité régionale, avec l'arrivée, dans les jours qui ont suivi la catastrophe, d'une aide très importante des pays voisins (Argentine, Bolivie, Uruguay, Pérou), mais également du Brésil, du Venezuela, de la Colombie ou de l'Équateur<sup>19</sup>. Pourtant, ici, les enjeux s'inscrivent avant tout à l'échelle nationale. En effet, le séisme est survenu au moment précis où la présidence passait des mains de Michèle Bachelet à celles de Sebastián Piñera, le premier président de droite à être élu depuis la fin de la dictature. La prise de fonction de ce dernier, le 11 mars, après les élections du 17 janvier, s'est donc déroulée dans un contexte de déploiement militaire renforcé : près de 14 000 soldats ont été envoyés dans les régions sinistrées dans la semaine qui a suivi la catastrophe, essentiellement pour contenir les pillages, et des mesures d'exception ont été mises en place dans les villes des régions du Bío-Bío et du Maule (Curicó, Molina, Sagrada Familia, Concepción, Talca, Cauquenes, Constitución)<sup>20</sup>.

### **Une militarisation croissante de l'aide en cas de catastrophe**

Au-delà des différences de contexte qui entourent ces deux événements rapprochés dans le temps, on est frappé par une similitude dans les réponses apportées. Dans les deux cas, le recours massif aux forces armées témoigne d'un mouvement qui va bien au-delà de la seule situation régionale. La militarisation des scènes de catastrophes « naturelles » est l'une des caractéristiques des interventions humanitaires contemporaines : les images de militaires de retour d'Irak parcourant les rues de la Nouvelle-Orléans le fusil à la main après le passage de l'ouragan Katrina en 2005 sont emblématiques d'un tel tournant. Les forces armées sont, depuis longtemps, l'un des acteurs susceptibles d'intervenir quand une situation de crise paralyse la capacité des acteurs traditionnels. Pourtant, il est remarquable que le déploiement des militaires sur le théâtre des catastrophes récentes ait au moins autant pour objectif de sécuriser des biens que de sauver des vies. C'est en effet le plus souvent afin d'éviter les pillages ou les comportements « indésirables » que les forces armées entrent désormais en jeu après une catastrophe.

Après le séisme de janvier en Haïti, les troupes américaines ont été mises à contribution pour « assurer la sécurité des convois (humanitaires)<sup>21</sup> ». Au Chili, l'intervention des forces armées a été justifiée par la présidente Michèle Bachelet comme nécessaire pour répondre à deux missions : le contrôle de l'ordre public et la sécurité, d'une part, et la distribution de l'aide, d'autre part. En insistant sur l'importance

---

<sup>18</sup> <http://www.lejdd.fr/International/Ameriques/Actualite/Haiti-sous-la-banniere-etoilee-166540/>

<sup>19</sup> [http://www.bbc.co.uk/mundo/americas\\_latina/2010/03/100308\\_0452\\_terremoto\\_chile\\_solidaridad\\_mz.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/americas_latina/2010/03/100308_0452_terremoto_chile_solidaridad_mz.shtml)

<sup>20</sup> « Le couvre-feu s'étend au Chili », *Le Monde*, 3 mars 2010.

<sup>21</sup> Général Ken Keen, commandant de la Joint Task Force en Haïti, conférence de presse, 10/02/2010 : <http://french.haiti.usembassy.gov/root/pdfs/press-conference-transcript-feb10.pdf>

d'apporter « sécurité et tranquillité à la population », la présidente promettait aux « petits groupes de délinquants » qui commettaient les pilages une réponse vigoureuse<sup>22</sup>. Il est pourtant clair que les troubles qui se sont déroulés dans le sillage de ces deux catastrophes, loin d'être exceptionnels, sont d'importants indicateurs de la situation sociale et politique préexistant aux séismes.

## Conclusion

Les deux tremblements de terre qui ont frappé successivement le pays le plus pauvre de la région et celui dont l'économie est citée en « modèle » au niveau régional partagent certaines caractéristiques exceptionnelles : le bilan le plus lourd pour un tel événement dans le cas d'Haïti, et la magnitude la plus forte au monde depuis 1960 pour le séisme chilien. Pour autant, aucun de ces deux événements ne peut être réellement compris à partir de ses dimensions extraordinaires. C'est bien en revenant au contraire à leur caractère routinier dans la région, mais également à leurs racines historiques, sociales, politiques et économiques, que l'on peut éclairer leurs bilans et les modèles d'intervention déployés pour y faire face. En ce sens, il convient également de les mettre en perspective avec les dizaines d'autres situations d'urgence qui ont marqué la région en 2010 : pluies diluviennes à Rio, ouragan Alex au Mexique, inondations dans la région de Cochabamba en Bolivie ou dans la province de Lima au Pérou, autant de catastrophes qui secouent de façon récurrente les pays latino-américains et dont l'explication des conséquences désastreuses est à rechercher non dans leurs caractéristiques « naturelles » mais bien dans les conditions historiques de la construction de la vulnérabilité de la région.

---

<sup>22</sup> <http://elcomercio.pe/noticia/421831/bachelet-anuncioseveridad-necesaria-frenar-saqueos>

## Vers les élections de 2011 : officialisme et opposition dans le scénario préélectoral argentin

Darío Rodríguez

Après les élections législatives de juin 2009, la majorité des pronostics politiques ont annoncé le déclin définitif de l'expérience kirchnériste. Il est certain que les raisons d'un tel diagnostic ne manquent pas. La liquéfaction de son soutien électoral, l'affaiblissement de son pouvoir législatif au sein des deux chambres nationales, et tout particulièrement la chute brutale de popularité de ses principales figures politiques ont projeté le gouvernement dans un futur politique tant incertain que décourageant. Cependant, un nouveau virage politique semble définir le scénario préélectoral actuel, allant à l'encontre de ces prédictions. Dans la perspective des prochaines élections présidentielles de 2011, l'officialisme apparaît renforcé en tant que pôle consolidé d'action, contrôlant l'initiative politique face à une opposition soumise, jusqu'à aujourd'hui, à un processus de fragmentation et de désarticulation politique.

Nous nous proposons dans ces pages d'analyser le processus de reconfiguration du scénario politique argentin et d'identifier les différents éléments-clés de lecture du déroulement de la course à la présidence qui est déjà engagée. Pour ce faire, nous nous centrerons en premier lieu sur deux axes d'analyse : la restructuration des bases politiques du kirchnérisme, et la relation entre officialisme et opposition dans le développement de la dynamique parlementaire. En second lieu, sur la base de ces deux axes, nous aborderons brièvement la configuration du scénario préélectoral, en éclairant les positionnements des différentes forces politiques en vue des prochaines élections.

### Les appuis du kirchnérisme : le processus d'institutionnalisation en cours

Quand Néstor Kirchner accède à la présidence en mai 2003, il doit affronter une situation délicate. Avec un score d'à peine plus de 20 % des voix au premier tour de la présidentielle, et une victoire au second tour due à l'abandon de son opposant l'ex-président Carlos Menem, son principal défi, durant les premiers mois de sa gestion, est la construction d'une base propre de popularité. En cherchant à établir une relation directe avec l'opinion publique à la faveur d'un discours critique à l'encontre des corporations et des partis politiques traditionnels, et en prenant des mesures à forte portée symbolique<sup>1</sup> dans le but de séduire une citoyenneté désenchantée, son gouvernement est parvenu en seulement quelques mois à se constituer un soutien inédit. Dès lors, on a assisté à l'éclosion d'une majorité virtuelle qui a exprimé son appui au gouvernement, que ce soit dans les enquêtes ou lors des différentes élections qui se sont succédé.

---

<sup>1</sup> Parmi lesquelles nous pouvons mentionner la réforme de la Cour suprême de justice comme l'une des plus représentatives.

Dans un premier temps, les élections de 2005 ont matérialisé cet appui virtuel par une solide force institutionnelle, tant en termes législatifs que sur le plan exécutif, permettant ainsi au kirchnérisme de se forger un socle de pouvoir indépendant de la structure partisane. Principal soutien lors des élections présidentielles de 2003, cette base de pouvoir a été confiée au leadership partisan de l'ex-président Eduardo Duhalde. C'est la raison pour laquelle le gouvernement, opposé au Parti justicialiste (PJ), a appelé à la construction d'une ample structure de soutien à caractère transversal, stratégie électorale se voulant en adéquation avec les demandes de rénovation de la classe politique émanant d'une grande partie de l'opinion publique<sup>2</sup>.

Dans un second temps, la victoire de Cristina Fernández de Kirchner aux élections présidentielles de 2007 a assuré la continuité du pouvoir kirchnériste, sur la base d'un dispositif électoral dans lequel se sont agrégées la majorité du PJ à la dérive et une grande partie de l'Union civique radicale (UCR). Cependant, la première année du gouvernement présidé par Cristina Kirchner a été marquée par l'incapacité de l'officialisme à établir des mécanismes collaboratifs de gestion, par la crise explicite et étendue de sa relation avec une partie de la classe moyenne de son électorat, qui s'est exprimée de manière dramatique dans le conflit avec les secteurs agro-exportateurs, et, enfin, par le déploiement d'une stratégie d'accumulation du pouvoir politique dans l'institutionnalisation de ses soutiens électoraux. Ses piliers résident dans le Parti justicialiste, dont la présidence a finalement été assumée par Néstor Kirchner, et dans les syndicats liés à la Confédération générale du travail (CGT). Ainsi, on assiste à un repli du gouvernement vers les médiations traditionnelles (le parti et les syndicats) au détriment de sa relation directe avec la volatile opinion publique, afin de s'assurer une plus grande gouvernabilité dans un contexte marqué par la vertigineuse dilution de son capital politique et l'établissement d'une frontière explicite dans ses soutiens électoraux. Si l'on compare les premiers appuis de la présidence de Kirchner et les bases politiques du gouvernement au cours des premières années de gestion de son épouse, on constate le passage d'un type de soutien majoritaire mais virtuel et très faiblement organisé à un autre plus institutionnalisé et actif dans la défense du gouvernement, mais clairement minoritaire.

Ce passage a été mis en évidence aux élections législatives de 2009, où le gouvernement a perdu dans les principaux districts du pays, ce qui l'a plongé dans une grave crise politique. Face au risque de voir son organisation de pouvoir territorial désarticulée et discréditée, le gouvernement a cherché à reprendre l'initiative politique à la faveur d'un programme de réformes qui devait lui faire regagner une partie de sa popularité perdue. L'association vertueuse entre sa capacité à garder l'initiative et l'incapacité de l'opposition à conclure des accords transcendant le simple refus des politiques officielles, ajoutée à un contexte de lente récupération des indicateurs macroéconomiques<sup>3</sup>, permettent d'identifier des éléments qui expliquent la reconfiguration de son pouvoir politique et l'inespéré accroissement de ses soutiens<sup>4</sup>. Il convient maintenant d'analyser ce processus de manière plus détaillée.

---

<sup>2</sup> L'objectif de cette opération politique était d'incorporer le bloc kirchnériste aux secteurs de centre gauche, afin de constituer un ample espace politique détaché des identifications partisans traditionnelles.

<sup>3</sup> Dans ce processus, l'application de l'« assignation universelle par enfant », mesure appliquée par le gouvernement à partir de la fin de l'année dernière, eut un effet central. Cette mesure implique que les membres de moins de 18 ans d'une famille dont le responsable se trouve au chômage peuvent recevoir une aide sociale mensuelle.

<sup>4</sup> Selon une enquête de l'agence Poliarquía, l'image positive de Cristina de Kirchner atteignait 26 % en mars 2009, alors qu'en août 2010 elle s'élevait à 36 % (*La Nación*, 15 août 2010).

## Officialisme et opposition : entre jeu de dupes et majorités parlementaires

Après son faux-pas aux élections législatives du mois de juin 2009, le gouvernement a cherché à obtenir un contrôle de la dynamique parlementaire par la mise en place de mesures à fort impact public. Profitant d'une distribution favorable des sièges au Parlement, puisque la rénovation législative ne serait effective qu'à partir du mois de décembre, la principale innovation promue durant cet intervalle a été la loi sur les moyens de communication audiovisuelle. Sans entrer dans une analyse détaillée de son contenu, cette loi, qui modifie la norme en vigueur appliquée depuis la dernière dictature militaire, a été approuvée par les deux chambres législatives au terme d'un processus dans lequel le kirchnérisme a fait preuve d'une capacité inédite de négociation avec les blocs de l'opposition<sup>5</sup>. En se montrant réceptif aux principales critiques émises par les différentes forces positionnées au centre gauche du système partisan, le gouvernement s'est engagé dans une reformulation de son style politique, jugé intransigeant et unidirectionnel. Dans le même temps, l'opposition plus hostile, représentée par la Coalition civique, le Péronisme fédéral et l'Union civique radicale, subissait son premier revers, modifiant ainsi le cours de la dynamique politique.

Cette nouvelle tendance s'est confirmée même après la nouvelle composition du Congrès faisant suite à la défaite de l'officialisme, qui perd la majorité dans les deux chambres législatives<sup>6</sup>. En dehors de l'accord interparlementaire conclu par l'opposition, connu publiquement sous le nom de « groupe a », les conflits pour les lieux de pouvoir en son sein, mais aussi les divergences sur la manière de se positionner face aux différentes mesures promues par le gouvernement empêchent la formation d'un pôle solide d'action. De son côté, le kirchnérisme, bien qu'ayant perdu un nombre important de sièges législatifs, doit au maintien de sa discipline et à sa capacité d'articulation de conserver la gestion de l'agenda public, tant en se montrant capable de proposer différents projets de loi qu'en bloquant les initiatives de l'opposition. En ce sens, la loi sur le mariage homosexuel, votée en juillet 2010 par une majorité dépassant les limites du Front pour la victoire (FPV) de Cristina Kirchner, représente une nouvelle réussite pour le gouvernement. En effet, cette mesure lui permet, d'une part, d'affirmer sa vocation de réforme et son inscription dans un imaginaire de centre gauche et, d'autre part, souligne de nouveau sa capacité de cohésion grâce à l'appui de législateurs appartenant à d'autres forces politiques<sup>7</sup>.

La brève mention du vote de ces deux projets de loi illustre la configuration d'une dynamique législative définie, en général, par la constitution d'un pôle minoritaire relativement bien articulé<sup>8</sup> et qui, de plus, contrôle l'initiative politique, l'officialisme, face à un ensemble majoritaire de forces d'opposition clairement désarticulé, du moins pour le moment. Dans cette dynamique politique, le gouvernement

---

<sup>5</sup> Le projet fut approuvé à la Chambre des députés par une majorité de 147 votes, et seulement quatre contre et une abstention. Les votes positifs provenaient du bloc officialiste regroupant le Front pour la victoire et le Parti justicialiste, et certains blocs de l'opposition tels que le Parti socialiste, Rencontre populaire et sociale (sabatellisme), Solidarité et égalité (SI), Parti nouveau contre la corruption (juecisme), l'alliance Parti de la concertation-Forja, le Front civique pour Santiago et Projet Sud, entre autres. Au Sénat, le kirchnérisme a compté sur le soutien de 38 législateurs propres et 6 sénateurs d'autres forces politiques.

<sup>6</sup> Rappelons que le kirchnérisme conserva, en principe, 86 députés nationaux sur un total de 257 et 36 sénateurs nationaux sur soixante-douze.

<sup>7</sup> Ce projet fut approuvé au Sénat par 33 sénateurs, dont seuls dix-neuf appartenaient au FPV.

<sup>8</sup> En effet, les blocs kirchnéristes ne se définissent pas non plus par une stricte discipline ; l'incertitude règne dans le traitement des projets de loi par les différentes chambres. Plus particulièrement, chaque initiative génère des majorités différentes, principalement au Sénat, où un important nombre de législateurs du FPV se définit par un comportement fluctuant.

a su rallier des proches de centre gauche qui, tout en restant critiques, sont disposés à négocier avec lui, alors qu'au sein des autres forces d'opposition un jeu de dupes a prévalu, dans lequel la relation antagonique a un coût institutionnel important<sup>9</sup>. Si l'opposition est parvenue à s'unir pour critiquer le kirchnerisme, elle s'est montrée incapable d'élaborer un projet commun qui lui permette de surmonter son état de fragmentation politique. Cet état s'explique selon nous non seulement par les processus politiques issus de la crise de 2001, symbolisés principalement par la faillite des partis traditionnels argentins, mais aussi par le jeu d'intérêts croisés qu'impose la constitution d'un scénario politique en vue des prochaines élections de 2011. Dans un contexte général défini par la désagrégation des forces politiques, l'émergence d'une kyrielle de leaderships personnalistes, qui luttent pour la direction de l'opposition, sert les intérêts du gouvernement, dont la domination apparaît – jusqu'à présent – indiscutable. En d'autres termes, si l'opposition ne parvient pas à surmonter ses luttes internes, ses possibilités de se construire comme un espace relativement stable et comme une alternative électorale viable demeurent restreintes. L'issue de cette dispute dépendra principalement de la manière dont les leaders de l'opposition sauront profiter des erreurs que commet l'officialisme quand il se présente comme une majorité naturelle ou comme une incarnation vertueuse des intérêts du peuple (en vertu de quoi il justifie ses fréquents faux-pas institutionnels), mais aussi de la dynamique résultant de l'approbation, à la fin du mois de juin, de la loi des primaires ouvertes des partis politiques.

### **La configuration d'un scénario préélectoral : quelques pistes dans le règne de l'incertitude**

Au-delà de l'indéfinition qui règne sur la scène politique, les positionnements des différentes forces politiques commencent à s'affirmer de manière plus ferme et systématique. On identifie pour le moment différents espaces de lutte : l'officialisme, présenté à partir de l'alliance entre le Front pour la victoire et le Parti justicialiste ; le Péronisme fédéral, qui réunit le péronisme dissident antikirchneriste ; l'Union civique radicale et les secteurs proches du vice-président Julio Cobos ; la Coalition civique ; le Parti socialiste ; et, enfin, les secteurs de centre gauche qui préconisent un dialogue avec le gouvernement et ceux qui refusent toute négociation avec lui, principalement le Projet Sud de Pino Solanas.

Le conglomérat officiel semble, dans ce contexte, le mieux placé sur la scène politique actuelle. Revitalisé depuis la parution des dernières enquêtes d'opinion favorables, il présente l'avantage d'avoir quasiment défini sa candidature présidentielle. Jusqu'à présent, tout paraît indiquer que celui qui conduira le ticket présidentiel sera l'actuel dirigeant du Parti justicialiste, Néstor Kirchner. Il est vrai qu'une partie importante des soutiens du kirchnerisme provient du parti, qui reste fidèle à son leadership, ainsi que de l'ensemble des syndicats regroupés dans la CGT et d'un grand nombre d'organisations sociales et politiques qui constituent le noyau transversal de cette force politique. Cependant, ce schéma politique ne sera défini qu'après la tenue des primaires du Parti justicialiste, ainsi que le prescrit la réforme

---

<sup>9</sup> Pour illustrer cette relation, il convient de mentionner le conflit entre l'officialisme et l'opposition au sujet de la distribution des commissions parlementaires au Congrès, ainsi que la dynamique qui a caractérisé les différentes initiatives du gouvernement, tel le projet de réforme politique, dont la vocation de construction de majorités amples a brillé par son absence.

politique récemment entrée en vigueur<sup>10</sup>. Jusqu'à ce jour, on ne sait si les candidats qui se proclament péronistes mais ne se reconnaissent pas dans l'hégémonie nationale de Kirchner participeront à une élection partisane de ce type.

Tout semble indiquer que les membres de cet espace que l'on nomme le Péronisme fédéral choisiront de se présenter en dehors du parti. Dans le même ordre d'idées, les principaux problèmes que doit affronter cette mouvance formée par un ensemble de personnalités politiques reconnues sur la scène nationale sont l'établissement d'un mécanisme d'articulation et de négociation entre lesdites personnalités, et la définition d'une formule présidentielle. Dans ce processus, la place qu'occupera – si elle parvient à en occuper une – la force politique emmenée par l'actuel chef de gouvernement de la ville de Buenos Aires, Mauricio Macri, s'avère cruciale, ce dernier s'étant allié avec les figures les plus représentatives de cet espace politique lui-même fragmenté. En définitive, le Péronisme fédéral s'apparente actuellement à un simple agrégat de leaders partisans, réunis par leur seule opposition au kirchnérisme et non par un projet commun. Quant à la situation de l'opposition non péroniste, les hésitations sur la définition de l'offre politique paraissent aussi à l'ordre du jour.

L'Union civique radicale, revitalisée par l'émergence du leadership de Ricardo Alfonsín, auréolé d'un certain enthousiasme citoyen quant à sa possibilité de rénover ce parti centenaire, est partagée entre deux options : s'allier avec le vice-président Julio Cobos dans la promotion d'un discours conservateur susceptible de séduire l'électorat le plus traditionnel ; ou passer un accord avec le socialisme, la Coalition civique et les secteurs de centre gauche non kirchnéristes afin de se gagner le vote progressiste. La première option aurait le mérite de convaincre une grande partie de l'électorat en affirmant clairement son opposition au kirchnérisme, dans un discours qui dénonce les faux-pas institutionnels et les pratiques corrompues de ce dernier, mais impliquerait de parvenir à surmonter la méfiance suscitée par le vice-président, qui, tout en ayant perdu une grande partie de sa popularité, conserve un important capital politique. La deuxième option, si elle peut s'avérer avantageuse en termes électoraux en mobilisant les désenchantés de l'officialisme, comporte aussi des incertitudes : réussir à créer un mécanisme de négociation entre les différentes forces politiques en lice, afin de les réunir et d'éviter une dispersion des forces qui profiterait au kirchnérisme, paraît difficilement envisageable.

On le voit, les chances de l'officialisme de triompher aux prochaines élections dépendent en grande partie de la capacité d'articulation dont fera preuve l'opposition. Son atomisation bénéficierait au gouvernement, qui, en dépit d'un indice de rejet très élevé compliquant sérieusement ses chances de s'imposer au second tour, peut entretenir l'illusion de parvenir à assurer la continuité de son pouvoir en se présentant comme l'unique pôle consolidé en termes électoraux et en confirmant la direction prise par l'annonce d'un agenda de réformes progressiste, une révision relative de son style politique et une récupération des indices macroéconomiques. En revanche, la configuration d'un scénario électoral bipolaire et l'accentuation des traits négatifs du gouvernement, à l'origine de la perte de confiance en ce dernier, garantiraient une alternance politique en Argentine, et ce dès les prochaines élections prévues pour l'année prochaine.

---

<sup>10</sup> En substance, cette réglementation établit l'obligation de réaliser des primaires ouvertes et simultanées pour la sélection des candidats en lice aux prochaines élections. De plus, elle modifie les règles de financement des partis. Cette loi a aussi entraîné une série de polémiques puisqu'elle stipule l'obtention d'un minimum de votes aux primaires afin de participer aux élections présidentielles, limitant ainsi la participation des partis minoritaires.

De nombreux doutes subsistent donc sur la réalité politique du pays. Plus spécifiquement, il convient de s'interroger sur la capacité du kirchnérisme à se « réinventer » et à séduire la portion de l'électorat qui l'a accompagné dans ses années de gloire. Son aptitude à monopoliser la volonté politique de réforme, sans pour autant laisser de côté les formes et les moyens, tentation animant une partie de l'équipe gouvernementale qui se présente comme l'incarnation naturelle des toujours vertueux intérêts du peuple et encourage une constante polarisation de la conjoncture, peut être un atout en ce sens. En termes plus généraux, l'analyse du scénario politique argentin actuel laisse transparaître différentes inquiétudes quant au devenir de ses forces politiques et à leur possible recomposition à la suite de la crise de représentation de 2001. Sur ce point, le pari du gouvernement, après avoir encouragé pendant des années la décomposition des partis traditionnels et le processus de désintégration du système partisan, semble prendre un tour différent. L'initiative d'organiser des élections primaires ouvertes a été justifiée par la nécessité de renforcer les médiations partisans. Consolider les instances représentatives est assurément important, mais les effets de ce mécanisme de sélection des candidats nous paraissent de peu de poids. Si une réflexion sur les types de partis appelés à accomplir ces fonctions dans la démocratie contemporaine est indispensable, tant au niveau gouvernemental que sur le plan public, nous n'en sommes encore qu'aux premiers balbutiements.

## L'Union des nations sud-américaines (Unasur) : le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain

Olivier Dabène

Lancée le 8 décembre 2004 à Cusco (Pérou), l'idée d'une Union des nations sud-américaines (Unasur), qualifiée alors de Communauté sud-américaine de nations (CSN), a tardé à se concrétiser. Les sommets de Brasilia (2005), Cochabamba (2006) et Isla Margarita (2007) ont souffert des tensions politiques à l'œuvre dans la région. Si le traité, qui sera finalement signé le 23 mai 2008 à Brasilia par les douze pays d'Amérique du Sud<sup>1</sup> dans un climat de guerre froide<sup>2</sup>, porte la marque de ces hésitations, il reste fidèle à son intention initiale de développer une intégration qui ne soit pas centrée sur la seule dimension commerciale. Le nouvel agenda d'intégration<sup>3</sup> reflète l'orientation progressiste de l'Amérique latine des années 2000, mais la modestie institutionnelle de l'Unasur trahit aussi la timidité de la gauche sur les questions d'intégration régionale. Au vu de la relative inefficacité des processus d'intégration fortement dotés en institutions, ce souci de pragmatisme n'est au demeurant pas nécessairement de mauvais augure.

### Les premiers pas de l'Unasur

Alors que le groupe de Rio<sup>4</sup> s'était montré particulièrement efficace pour faire diminuer la tension entre la Colombie et ses voisins équatorien et vénézuélien, la crise bolivienne a offert à l'Unasur son baptême du feu. Après la victoire d'Evo Morales lors du référendum révocatoire du 10 août 2008, les préfets des départements orientaux réclamant l'autonomie déclenchent une « grève civique » et menacent de bloquer les routes. Divers actes de sabotage ont pour effet d'interrompre momentanément les livraisons de gaz au Brésil et à l'Argentine. Des affrontements le 11 septembre laissent un bilan lourd (massacre de Pando), et l'état de siège est déclaré le lendemain. Faisant preuve d'une réactivité à laquelle la préoccupation du Brésil et de l'Argentine pour leur sécurité énergétique n'est pas étrangère, les présidents de l'Unasur se réunissent le 15 septembre et adoptent la « Déclaration de La Moneda »,

---

<sup>1</sup> Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Guyana, Paraguay, Pérou, Surinam, Uruguay et Venezuela. Le traité et les différentes déclarations citées dans cet article sont disponibles sur le site de l'Opalc ([www.opalc.org](http://www.opalc.org)) à la rubrique « intégration régionale ».

<sup>2</sup> Consécutif au bombardement par l'armée colombienne le 1<sup>er</sup> mars 2008 d'un camp des Forces armées révolutionnaires colombiennes (Farc) en territoire équatorien.

<sup>3</sup> L'objectif de l'Unasur est de « construire de façon participative et consensuelle un espace d'intégration et d'union dans le domaine culturel, social, économique, politique entre ses peuples, accordant la priorité au dialogue politique, aux politiques sociales, à l'éducation, à l'énergie, à l'infrastructure, à la finance et à l'environnement, entre autres, en vue d'éliminer l'inégalité socioéconomique, atteindre l'inclusion sociale et la participation citoyenne, consolider la démocratie et réduire les asymétries dans le cadre d'un renforcement de la souveraineté et de l'indépendance des Etats » (article 2).

<sup>4</sup> Mécanisme permanent de consultation politique associant tous les pays d'Amérique latine. Lors du xx<sup>e</sup> sommet tenu à Saint-Domingue les 6-7 mars 2008, le dialogue avait pu être rétabli entre les présidents colombien et équatorien.

qui apporte un soutien ferme au président Morales et condamne les actes de violence de l'opposition. Une commission est diligentée afin d'établir un rapport impartial sur le massacre du 11 septembre et une commission de soutien est créée pour faciliter le dialogue avec l'opposition en Bolivie.

Cette première réunion d'urgence de l'Unasur donne le ton. L'Unasur est réactive, mais, dans le même temps, elle est le théâtre d'un affrontement entre Hugo Chávez, qui souhaite que les Etats-Unis soient condamnés pour leur intromission dans la crise<sup>5</sup>, et la présidente chilienne Michelle Bachelet, qui préside l'Unasur et cherche à associer l'OEA (Organisation des Etats américains) au règlement du différend. Ni l'un ni l'autre ne sont suivis, l'Unasur s'orientant plutôt sur la voie médiane tracée par la diplomatie brésilienne.

Le bilan de l'action de l'Unasur lors de la crise bolivienne reste à établir avec précision, mais les intéressés se livrent rapidement à une autocélébration lors de l'Assemblée générale de l'Onu à New York le 25 septembre 2008. Et il n'est pas contestable que la tension diminue en Bolivie dans les mois qui suivent. En janvier 2009, une mission d'observation électorale de l'Unasur se rend en Bolivie à l'occasion du référendum portant sur la nouvelle Constitution. La crise bolivienne en voie d'être réglée, les questions de défense et de sécurité ne quittent pas le haut de l'agenda de l'Unasur. Le Brésil tient notamment à créer un Conseil de défense afin d'éviter que ne se reproduise un incident similaire à celui du 1<sup>er</sup> mars 2008<sup>6</sup>.

Un an après l'attaque colombienne, les ministres de la Défense des pays de l'Unasur instituent un Conseil de défense sud-américain (CDS) appelé à « construire une identité sud-américaine en matière de défense<sup>7</sup> ». L'Equateur et la Colombie trouvent des motifs de satisfaction dans la déclaration qui accompagne sa création : le premier dans la mention du « strict respect de la souveraineté, de l'intégrité et de l'inviolabilité territoriale des Etats », la seconde dans le « rejet de la présence ou de l'action de groupes armés hors la loi ». Quelques jours auparavant, le ministre de la Défense colombien, Juan Manuel Santos<sup>8</sup>, avait évoqué son droit de légitime défense pour intervenir en territoire voisin, suscitant la fureur de Chávez. Le climat se tend davantage encore quand est rendue publique la perspective de la signature d'un accord militaire entre les Etats-Unis et la Colombie. Le 10 août, le premier sommet de l'Unasur inaugurant la présidence équatorienne est le théâtre d'une mise en accusation de la Colombie, alors que le président Uribe a préféré ne pas faire le déplacement. Lula parvient toutefois à reporter la discussion sur l'accord militaire à un sommet spécial et la déclaration de Quito<sup>9</sup> prend position sur la crise déclenchée par le coup d'Etat au Honduras. L'Unasur « réaffirme un ferme compromis pour la démocratie » et l'intention de ne « reconnaître d'aucune manière une rupture de l'ordre institutionnel démocratique » et « condamne le coup d'Etat au Honduras ».

Le sommet extraordinaire de Bariloche, le 28 août 2009, décide de « renforcer l'Amérique du Sud comme zone de paix, s'engageant à établir un mécanisme de confiance mutuelle en matière de

---

<sup>5</sup> Accusé d'avoir rencontré les opposants, l'ambassadeur des Etats-Unis en Bolivie, Philip Goldberg, est expulsé le 11 septembre 2008. En signe de solidarité, le Venezuela fait de même le lendemain avec Patrick Duddy.

<sup>6</sup> La coopération en matière de sécurité n'a pas démarré avec l'Unasur. On citera notamment comme antécédent immédiat la création en février 2005 de la Communauté latino-américaine et caribéenne d'intelligence policière (Clacip), et en 2007 la création de la Communauté des polices des Amériques (Ameripol).

<sup>7</sup> Déclaration de Santiago du Chili, 10 mars 2009.

<sup>8</sup> Aujourd'hui président de la Colombie.

<sup>9</sup> III<sup>e</sup> réunion ordinaire du Conseil des chefs d'Etat de l'Unasur, déclaration de Quito, 10 août 2009.

défense et de sécurité », et « réaffirme que la présence de forces militaires étrangères ne peut, avec ses moyens et ressources liés à ses objectifs propres, menacer la souveraineté et l'intégrité d'une nation sud-américaine et en conséquence la paix et la sécurité de la nation ». Chávez obtient que soit insérée dans la déclaration une instruction donnée au CDS de lire un document stratégique de l'armée américaine<sup>10</sup>, mais Uribe peut se satisfaire d'une déclaration sans grande force. Une nouvelle fois, le président Lula joue les bons offices en évoquant la nécessité d'un dialogue avec le président Obama sur les questions militaires.

Convoquée par la déclaration de Bariloche, la réunion du CDS du 15 septembre 2009 à Quito voit la Colombie sur le point de quitter l'Unasur. Sommée de rendre public l'accord militaire, elle exige en contrepartie des détails sur les contrats militaires signés par certains pays avec des puissances étrangères (en d'autres termes, le Venezuela et la Russie), alors que le Brésil considère la présence militaire nord-américaine dans la région plus dangereuse que les achats d'armements vénézuéliens. De nouveau réuni le 27 novembre 2009, le CDS adopte finalement une résolution importante, qui pose les bases d'un dispositif de confiance et de sécurité commun comprenant un volet d'échanges d'informations et de transparence et une coordination des actions. Six mois plus tard, le 7 mai 2010, le CDS adopte des « procédures de mesures de promotion de la confiance et de la sécurité » et crée un Centre d'études stratégiques de défense. Après que les Colombiens ont rendu public le contenu de leur accord militaire avec les Etats-Unis, les Brésiliens dévoilent à leur tour les termes d'un accord signé avec la grande puissance.

Durant l'année 2010, l'Unasur poursuit son intense activité diplomatique dans le domaine de la sécurité collective, et l'organisation sait une nouvelle fois se montrer réactive à l'occasion du tremblement de terre en Haïti du 12 janvier. Le 9 février, une réunion extraordinaire décide le principe d'une aide humanitaire de 300 millions de dollars, constituée par un fonds de solidarité de 100 millions de dollars alimenté par les membres de l'Unasur en proportion de leur PIB, le reste étant demandé à la Banque interaméricaine de développement (BID). A cette occasion, le président péruvien Alan García déclare qu'« Haïti est une opportunité pour que l'Unasur donne sens à son existence ».

L'organisation est encore active après la rupture des relations diplomatiques entre la Colombie et le Venezuela le 22 juillet<sup>11</sup>. Une réunion des ministres des Affaires étrangères, convoquée en urgence le 29, ne donne rien. Mais le nouveau secrétaire général de l'Unasur, Néstor Kirchner (voir *infra*), mandate une mission de médiation le 5 août à Caracas, puis le 7 à Bogotá. Le 10 août, les relations diplomatiques entre les deux pays sont rétablies à la suite d'une rencontre entre Santos et Chávez. Une semaine plus tard, ce dernier reconnaît dans ses « Lignes de Chávez » que « la rencontre de Santa Marta a représenté un signal clair que l'heure de l'Unasur est arrivée », car « ce n'est pas rien d'avoir conjuré la possibilité certaine d'une guerre fratricide ». Et d'ajouter que son secrétaire général, « le compagnon Néstor Kirchner, mérite toute notre gratitude et notre reconnaissance pour son exercice patient, précieux et efficace de médiation ».

D'autres thématiques ont fait l'objet d'avancées en 2010. Ainsi, le 11 février, les banques centrales se sont réunies pour impulser l'intégration financière et éviter les chocs extérieurs, réunion débouchant sur la convocation de trois autres afin d'évoquer : 1) la création, dans le cadre de l'Association latino-américaine

---

<sup>10</sup> [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=393&catid=120&Itemid=212](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=393&catid=120&Itemid=212)

<sup>11</sup> Voir l'introduction de cette étude.

d'intégration (Aladi), d'un système de compensation, sur le modèle du Sucre<sup>12</sup> de l'Alba (Alliance bolivarienne pour les Amériques) ; 2) de la gestion commune des réserves ; 3) du lien entre cette gestion commune et le Fonds latino-américain de réserve (Flar) et la Corporation andine de développement (CAF). Le groupe se réunira de nouveau les 16 et 17 août pour pousser plus avant la réflexion sur l'intégration financière du continent. Par ailleurs, le 25 mars, la réunion du Conseil de l'énergie étudie l'interconnexion électrique et gazière du sous-continent et la création d'une entreprise latino-américaine pour le secteur de l'énergie. Enfin, le 29 avril, le Conseil de la santé adopte son plan d'action pour le quinquennat 2010-2015, mettant notamment l'accent sur la lutte contre les épidémies et l'accès aux médicaments. Un institut sud-américain de gouvernance de la santé est créé, qui sera installé à Rio de Janeiro.

Parallèlement, des thèmes nouveaux font leur apparition sur l'agenda de l'Unasur, avec la création en mars d'un Conseil sud-américain de lutte contre le narcotrafic, et l'adoption en avril d'un projet de règlement du Conseil d'infrastructure et de planification. Sur le plan institutionnel, le sommet extraordinaire du 4 mai à Los Cardales (Argentine) est l'occasion d'une avancée très attendue avec l'élection de Néstor Kirchner au poste de secrétaire général. Puis, le 14 juin, les présidents des Parlements des pays membres se réunissent pour faire avancer le projet de Parlement sud-américain, et, les 23 et 24 juin, les représentants du pouvoir judiciaire sont invités par le président équatorien Correa à discuter de la création d'un Conseil judiciaire. Enfin, sur le plan international, l'Unasur s'emploie à faire entendre sa voix. De nombreuses résolutions politiques sont votées lors du sommet du 4 mai, dont une appuyant la revendication argentine sur les Malouines. Et, le 2 juin, elle condamne l'intervention militaire israélienne contre la flotte en route vers Gaza. En 2008, quelques semaines après la signature de son traité, l'Unasur s'était d'emblée élevée contre la directive européenne du retour.

## **Quel bilan tirer de ces deux premières années d'existence de l'Unasur ?**

Du fait d'une actualité internationale particulièrement riche, l'Unasur n'a guère pu maîtriser son agenda. Dans l'urgence, elle a été interpellée par une succession d'événements, ce qui s'est révélé positif de deux points de vue. D'un côté, les présidents n'ont pas voulu tuer dans l'œuf leur nouveau dispositif, ce qui leur a valu de s'asseoir autour d'une table même au paroxysme de leurs tensions. De l'autre, la diversité des situations les a contraints à s'exprimer sur divers registres : la paix et la sécurité à l'occasion de la crise entre la Colombie et l'Équateur, avivée par le Venezuela, et l'accord militaire Etats-Unis-Colombie ; humanitaire après le tremblement de terre haïtien ; politique avec le coup d'État au Honduras.

Cette double contrainte de concertation sous tension et de diversification des sujets de délibération a incontestablement apporté une contribution à la lente et si difficile fabrique de l'intérêt général dans la région. Par ailleurs, un mode opératoire a été inauguré, reposant sur le pragmatisme et la réactivité. Les priorités affichées dans l'article 2 du traité (dialogue politique, politiques sociales, éducation, énergie, infrastructure, finance et environnement) n'ont été que très partiellement respectées, mais une conception évolutive et fonctionnaliste de leur agenda s'est d'autant plus facilement imposée que l'Unasur était dépourvue de toute pesanteur institutionnelle.

---

<sup>12</sup> Sucre : système unique de compensation régional qui a commencé à fonctionner en juillet 2010 avec les premières transactions commerciales entre le Venezuela et l'Équateur non libellées en dollars.

De ce point de vue, la naissance de l'Unasur n'est pas sans rappeler celle du groupe de Rio, il y a vingt-cinq ans, pour faire face aux urgences du moment : guerres civiles en Amérique centrale et crise de la dette. Ses priorités n'ont pas été oubliées pour autant. De sorte qu'en deux ans elle a été le témoin d'un élargissement rapide de son champ d'intervention, d'où des risques d'interférence avec le Mercosur ou la Communauté andine. En ce sens, l'Unasur ne fait qu'ajouter à la confusion produite par les empiètements institutionnels que connaît l'Amérique latine depuis des décennies.

En dépit de ces fragilités, l'Unasur, on l'a vu, n'a pas hésité à se projeter sur la scène internationale, en prenant position sur des sujets très variés et parfois sensibles. Ainsi, le 15 juin, en visite à Quito, le nouveau secrétaire général Néstor Kirchner déclarait que l'Unasur devait contribuer à la « construction d'un espace pluriel et démocratique qui permette à l'Amérique latine de parler d'une seule voix afin d'exprimer le point de vue des pays de la région ».

Sur le plan institutionnel, en revanche, l'Unasur n'a guère évolué. Sa structure organique est composée de la réunion annuelle des présidents, de la réunion semestrielle des ministres des Affaires étrangères, d'un secrétariat général et de sept conseils thématiques : défense ; santé ; développement social ; éducation, science, culture, technologie et innovation ; infrastructure et planification ; lutte contre le narcotrafic et énergie. Comme tous les processus d'intégration en Amérique latine, l'Unasur est dominée par le présidentielisme collectif, et il y a peu de chance que Néstor Kirchner trouve sa place dans le dispositif. Sa nomination a d'ailleurs de quoi surprendre, car il ne s'est guère montré intéressé par les questions internationales durant son mandat de président de l'Argentine (2003-2007), évitant même de participer aux sommets. Engagé dans la précampagne pour les élections de 2011 en Argentine, il est peu probable qu'il accorde beaucoup de temps à l'Unasur. A l'image de son rival Eduardo Duhalde, nommé en 2003 premier président du Comité des représentants permanents du Mercosur, il cherchera sans doute à utiliser ses nouvelles fonctions pour se donner une visibilité internationale. Il mettra toutefois un point d'honneur à ne pas décevoir.

Les autres institutions prévues dans le traité de 2008, notamment le Parlement, n'ont guère avancé. Une des raisons à cela vient sans doute de la résistance du Brésil à une institutionnalisation que ce pays juge excessive et inutile. Ainsi, le 4 juin 2010, le Brésil a brillé par son absence à la réunion mentionnée plus haut consacrée au Parlement sud-américain. A l'origine du projet d'Union, le Brésil semble se contenter de disposer d'un forum à sa main, sans la rivalité de l'Espagne (sommets ibéro-américains), du Mexique (groupe de Rio) ou des Etats-Unis (sommets des Amériques).

## Conclusion

« Je crois que nous avons donné une impulsion importante au processus d'intégration. Espérons qu'elle soit irréversible. » Le président équatorien pouvait se congratuler à la veille de la transmission de la présidence à la Guyana en août 2010, mais il avait aussi raison d'être prudent. L'Unasur a accompli en 2010 des progrès rapides, facilités par une brève détente du climat politique en 2010<sup>13</sup>, mais ceux-ci demeurent fragiles.

---

<sup>13</sup> Voir l'introduction de cette étude.

L'Unasur représente pourtant un enjeu important pour l'intégration régionale en Amérique latine, au moment où, sur le plan commercial, des tendances centripètes s'accroissent (signatures d'accords de libre-échange avec les Etats-Unis ou avec des pays asiatiques, négociations avec l'Europe).

En visite à Santiago le 6 juillet, Kirchner déclarait à l'issue de sa réunion avec Sebastián Piñera : « Avec le président, nous sommes d'accord sur tout. » Le président chilien, ainsi qu'un certain nombre de sénateurs, demandent pourtant l'adoption d'une clause démocratique par l'Unasur avant d'envisager de ratifier le traité. Le Chili, qui n'est membre d'aucun processus d'intégration, souhaite ainsi pouvoir se doter de moyens de pression politique à l'encontre du Venezuela. De quoi alimenter des polémiques en 2011.

L'Unasur devra enfin préciser son positionnement par rapport au système interaméricain. De nombreuses questions pointent à l'horizon : comment constituer une « identité sud-américaine en matière de défense » qui ne soit pas perçue comme contre-hégémonique par les Etats-Unis ? L'Unasur compte-t-elle s'attaquer aux nouvelles menaces (drogues, environnement...) ?

Sur le plan militaire, cela signifie contribuer à installer un climat de communauté de sécurité entre ses membres sans créer de capacité d'intervention et ne pas empiéter sur le traité interaméricain d'assistance réciproque. Sur le plan politique, l'Unasur doit préciser son positionnement par rapport à l'OEA, qu'elle a marginalisée à l'occasion de la crise Colombie-Venezuela.

## Chili et Brésil : le passé dictatorial à l'agenda

Delphine Lacombe

La question de la mémoire et de la vérité sur les crimes commis durant les dictatures chilienne (1973-1990) et brésilienne (1964-1985) a fait l'actualité de l'année 2010. Dans chacun de ces deux pays, il a été question de la création (ou de la réouverture) d'une commission d'enquête sur les exactions commises par les régimes militaires, souvent appelée « Commission de vérité ».

Au Chili, l'ouverture de la commission sur les disparitions forcées, les assassinats politiques, la prison politique et la torture<sup>1</sup>, décidée au cours du mandat de Michelle Bachelet, a marqué les premiers mois de la présidence de Sebastián Piñera. Elle fait suite à la création de la commission Rettig<sup>2</sup> (1991), puis de la commission Valech<sup>3</sup> (2003-2004), déjà rouverte pour six mois en 2007. La « nouvelle » commission Valech a été chargée, entre le 17 février et le 17 août 2010, de recueillir les témoignages des victimes ou des familles de victimes qui ne se seraient pas fait connaître lors de la tenue des précédentes commissions.

Au Brésil, le troisième Plan national des droits de l'homme, préparé par le secrétaire national aux droits de l'homme Paulo Vannuchi, a été adopté par décret le 21 décembre 2009. Le sixième axe de ce programme défend le droit des victimes à la vérité et à la mémoire. Il prévoit notamment la création d'une Commission nationale de vérité, chargée d'enquêter sur les tortures et les disparitions forcées survenues durant la dictature et d'en rendre publiques les circonstances (localisation de corps de disparus, installation de plaques signalant les lieux de torture, enquêtes sur la responsabilité d'institutions étatiques, etc.). Cette mesure a généré une forte tension politique : en janvier, face à la menace de démission de plusieurs généraux et du ministre de la Défense Nelson Jobim, le président Lula promet de réviser le programme. Le secrétaire aux droits de l'homme, Paulo Vannuchi, menace à son tour de démissionner. Les tensions au sein du gouvernement sont encore renforcées par le fait que plusieurs de ses membres, dont Dilma Rousseff et Franklin Martins, ont participé à la lutte armée contre la dictature. En mars 2010, lors des auditions préparatoires au projet de loi sur la Commission de vérité, le ministre de la Défense déclare ne pas s'opposer à la création d'une telle instance dans la mesure où celle-ci s'applique également aux crimes commis par l'opposition au régime militaire. Le projet présenté par le président Lula au Congrès le 12 mai 2010 tient compte des critiques de l'institution militaire : le texte ne se réfère plus explicitement aux crimes perpétrés par les agents de l'Etat dictatorial (l'expression de « répression politique » n'y figure plus). La Commission de vérité, qui doit siéger pendant deux ans, sera chargée d'enquêter sur les crimes commis tant par le

---

<sup>1</sup> « Comisión asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura », traduction de l'auteure : <http://www.comisionvalech.gov.cl/>

<sup>2</sup> La Commission nationale pour la vérité et la réconciliation (surnommée commission Rettig, du nom de son président), siègea une première fois durant neuf mois entre 1990 et 1991 et enquêta sur les morts et disparitions engendrées par la répression dictatoriale.

<sup>3</sup> La Commission nationale sur la détention politique et la torture (dite commission Valech) recueillit entre 2003 et 2004 plus de 35 000 témoignages d'anciens détenus politiques et autorisa plus de 28 000 Chiliens à recevoir des réparations pour avoir été victimes de torture.

régime militaire que par les membres des groupes de guérilla, avec pour objectif de « promouvoir la réconciliation nationale ».

Tandis qu'au Chili, malgré la réticence de l'armée et de la droite chilienne, la gestion du passé a été mise à l'agenda politique dès la fin de la dictature, ce thème a créé un climat de crise politique au Brésil. En comparant la mise en place d'une Commission de vérité dans ces deux pays, ce texte se propose d'expliquer les facteurs qui ont mené ces deux Etats à nourrir des rapports différents à leur passé dictatorial. Nous verrons comment la construction de la transition démocratique et l'imbrication des jeux politiques nationaux et des mobilisations internationales ont influencé, dans chacun de ces pays, la temporalité de l'élaboration d'un récit mémoriel sur un passé violent.

## CHILI ET BRÉSIL : DEUX TRAJECTOIRES DE TRANSITION DISTINCTES

### Régime militaire et intensité de la répression

Au Brésil, le coup d'Etat d'avril 1964 fait suite à de nombreuses interventions de l'armée dans la vie du pays. Dans un climat d'agitation politique, les forces armées, traditionnellement divisées entre nationalistes et libéraux conservateurs, s'unissent pour la défense de l'ordre face à ce qui est alors décrit comme la « menace communiste ». Le coup d'Etat, largement soutenu par l'opinion<sup>4</sup>, ne fera l'objet d'aucune résistance. Les militaires entendent occuper le pouvoir provisoirement pour en redistribuer les positions avant de le rendre aux civils. C'est sous la pression de l'aile droite de l'armée que le régime verse, à partir de 1968, dans l'autoritarisme. A cette radicalisation du régime répond la formation de groupes de guérillas inexpérimentés et isolés. La répression éradique les guérillas urbaines et rurales en quelques années. Le troisième Plan national des droits de l'homme estime à quatre cents le nombre de tués ou victimes de disparition forcée durant la dictature brésilienne et à vingt mille le nombre de prisonniers torturés<sup>5</sup>.

Au Chili, le coup d'Etat du 11 septembre 1973 met violemment fin à une longue tradition démocratique et à l'expérience de l'Unité populaire. Le bombardement du palais présidentiel, suivi du suicide du président Allende, symbolise la terreur du régime. La police politique du régime (la Dina) et les caravanes de la mort, formes institutionnalisées de la répression pinochétiste, vont cibler systématiquement les cadres, militants, simples sympathisants ou proches des partis politiques qui formaient ou soutenaient l'ancien gouvernement. Tandis que le rapport Rettig estime à 3 197<sup>6</sup> les morts causées par la dictature, le rapport Valech a recueilli les témoignages de 35 000 victimes de la torture. Néanmoins, des

---

<sup>4</sup> A. Rouquié, *Le Brésil au XXI<sup>e</sup> siècle. Naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard, 2006, p. 176.

<sup>5</sup> Voir le décret n° 7.037 du 21 décembre 2009, Eixo Orientador VI, Direito à Memória e à Verdade.

<sup>6</sup> Le chiffre du rapport Rettig de 2 922 tués ou disparus a été réactualisé par l'Informe sobre calificación de víctimas de violaciones de derechos humanos y de la violencia política de 1996. Ce chiffre sera à nouveau modifié par le rapport de la nouvelle commission ayant siégé entre janvier et août 2010.

associations de victimes estiment qu'entre 300 000 et 500 000 personnes ont souffert des pratiques tortionnaires de la Dina<sup>7</sup>. Et, tandis que la ligne politique du régime militaire brésilien a évolué au gré des luttes internes de l'armée, le général Pinochet met rapidement en œuvre son projet idéologique : le coup d'Etat doit sauver la nation chilienne du « cancer marxiste-léniniste », du « chaos » instauré par le gouvernement de l'Unité populaire. C'est toute une génération de dirigeants politiques de gauche qui est visée. L'institutionnalisation et l'ampleur de la répression sont alors plus fortes qu'au Brésil, et le choc, dans un Etat à la tradition démocratique affirmée, est plus perceptible dans la société chilienne. Les caractéristiques de chacun des régimes conditionnent l'action des gouvernements de transition et leur gestion du passé violent : une « politique du pardon » dans le cas du Chili, l'observance du pacte d'amnistie dans le cas du Brésil.

### **Gouvernements de transition et mouvements d'opposition au régime**

Dès 1974, avec le premier choc pétrolier, la légitimité du régime militaire brésilien s'érode<sup>8</sup> : alors que l'opposition se mobilise, le nouveau président Geisel décide de préparer le retour à un gouvernement civil conservateur. La loi d'amnistie, votée en août 1979, bénéficie aux militaires et à certains prisonniers politiques, permettant aussi aux exilés qui le souhaitent de rentrer au Brésil. En 1985, Tancredo Neves, candidat modéré de l'opposition au régime militaire et ancien ministre de Getúlio Vargas, meurt subitement, quelques semaines après avoir été élu président de la République. José Sarney, qui assume la présidence à sa place, ne remet pas en cause l'accord préalablement passé entre Neves et les militaires garantissant à ces derniers de ne pas faire l'objet de poursuites judiciaires.

Le premier président de la démocratie restaurée incarne ainsi la continuité du régime. En effet, contrairement à ce qui se passe au même moment au Chili, l'opposition au régime militaire brésilien ne donne pas lieu à la formation d'une large coalition entre partis politiques et organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme. La lutte contre le régime dictatorial se limite à l'élargissement de l'amnistie de 1979 aux prisonniers politiques. En revanche, au Chili, la cause des droits de l'homme et du sort des victimes de la dictature est intégrée à l'opposition partisane et syndicale au régime pinochétiste<sup>9</sup>. Au début des années 1980, l'opposition croissante au régime débouche sur la création de l'Alliance démocratique, qui rassemble l'ensemble des factions politiques du pays, de la droite républicaine à l'aile modérée du Parti socialiste. Au terme d'une campagne virulente, la coalition du « Non » remporte le référendum organisé en 1988 pour reconduire le mandat du général Pinochet. La coalition, qui deviendra la Concertation, gagne alors les premières élections démocratiques et installe le démocrate-chrétien Patricio Aylwin à la tête de l'Etat.

---

<sup>7</sup> Voir <http://www.chiliveriteetmemoire.org/spip.php?rubrique10>, site de l'Association d'ex-prisonniers politiques chiliens vivant en France.

<sup>8</sup> Le régime militaire entretenait essentiellement sa légitimité sur une forte croissance économique, qui commença à s'essouffler à la suite du choc pétrolier de 1974. La crise s'amplifia après le second choc pétrolier (1979), coïncidant avec l'accélération du processus d'ouverture vers la démocratie.

<sup>9</sup> D. Cuadros Garland, « Engagement et expertise des droits de l'homme. Trente ans de mobilisations au nom des victimes de la dictature chilienne », in S. Lefranc et L. Matthieu (dir.), *Mobilisations de victimes*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2009, p. 42.

Le gouvernement Aylwin rompt symboliquement avec le régime dictatorial en s'inspirant de la transition politique argentine. Malgré la pression des militaires, est créée en 1991 une Commission pour la vérité et la réconciliation, dite « commission Rettig », chargée d'enquêter sur les disparitions forcées et les assassinats politiques. Comme en Argentine<sup>10</sup>, la commission atteste dans son rapport l'existence de la répression politique exercée par le régime pinochétiste. Lorsque, en pleurs, il demande pardon aux victimes au nom de l'Etat chilien, le président Aylwin confère au rapport qu'il vient de recevoir le statut de vérité officielle, tout en fermant la possibilité de sanctionner juridiquement les crimes de la dictature. Par la suite, la loi de réparation de 1992 bénéficiera dans un premier temps à 7 000 personnes, tandis qu'en 2003 la commission Valech recueillera les témoignages, puis indemniserà plus de 20 000 victimes de la torture.

Les précédents de l'expérience argentine, la violence de la répression du régime pinochétiste et l'arrivée au pouvoir d'une coalition d'opposition qui a intégré la lutte pour la vérité sur les crimes commis ont mené le gouvernement Aylwin à inaugurer au Chili une politique publique de gestion du passé. Au Brésil, le retour à la démocratie, piloté par le régime militaire, se fait plus progressif. Le pacte scellé entre le gouvernement de transition et le régime militaire ainsi que l'absence d'un large mouvement de revendication du droit des victimes de la répression expliquent la forte légitimité de la loi d'amnistie.

Cependant, la récente création d'une Commission de vérité au Brésil indique que ces gestions différenciées du passé semblent, sous certains aspects, converger. Comment comprendre que le droit des victimes de la dictature brésilienne à la vérité et à la mémoire fasse l'actualité au Brésil, vingt-cinq ans après la fin de la dictature ? Pourquoi des voix se sont-elles récemment élevées contre la loi d'amnistie ? Parallèlement, comment expliquer les récurrences de la politique du passé au Chili, où les commissions de vérité ou commissions d'enquêtes sur les crimes de la dictature continuent de se succéder ? En bref, pourquoi deux pays qui ont jusque-là connu deux modes distincts de gestion du passé choisissent de mettre à l'ordre du jour, en 2010, une commission de vérité ?

## **LA MÉMOIRE À L'AGENDA : INCONTOURNABLES COMMISSIONS ?**

Les biographies des présidents Lula et Bachelet incitent à se demander si la création de commissions dans leurs pays n'est pas liée à leurs trajectoires personnelles. Nous verrons que si la question de la mémoire des victimes de la dictature reste un thème qui clive politiquement, au niveau national, droite et gauche, la récurrence de la défense du droit des victimes est liée à la mobilisation soutenue de militants pour la justice auprès d'instances internationales.

---

<sup>10</sup> A Buenos Aires, la Commission nationale sur les disparus (Conadep) créée en 1983 fut chargée d'enquêter pendant neuf mois sur les disparitions forcées. Son rapport, intitulé *Nunca Más*, identifia disparus et centres de détention clandestins, et décrivit les méthodes répressives et d'occultation des crimes du régime dictatorial.

## Défense des droits des victimes : une politique de gauche ?

L'histoire personnelle et le marquage politique de Lula et de Bachelet pourraient être un facteur explicatif de la (re)mise à l'agenda de politiques de mémoire des victimes de la dictature. Lula et Bachelet incarnent en effet dans leurs pays respectifs des figures de l'opposition aux régimes militaires. Lula a pris la présidence du Syndicat des métallurgistes en 1975 et a conduit dans les années qui suivirent le mouvement syndical d'opposition au régime militaire, avant de fonder en 1980 le Parti des travailleurs. Le père de Michelle Bachelet, ancien membre du gouvernement d'Allende, a été arrêté et incarcéré lors du coup d'Etat de 1973. Il mourra l'année suivante en détention. Michelle Bachelet, alors militante socialiste, a également été incarcérée et victime de torture, avant d'être libérée et exilée avec sa mère en Australie puis en Europe. L'inauguration du musée de la Mémoire à Santiago en janvier 2010 et le projet de loi de mai 2010 créant une Commission de vérité brésilienne ont respectivement clos les mandats présidentiels de Michelle Bachelet et de Lula da Silva. Néanmoins, les deux dirigeants n'auront pas incarné la ligne défendue par les associations de victimes. Le thème des droits des victimes clive toujours la vie politique chilienne, et davantage encore la vie politique brésilienne, contraignant les dirigeants à arbitrer et à négocier.

Au Chili, le projet de réouverture des commissions est né en 2008 du scandale des « fausses » disparitions forcées : sept personnes recensées par la commission Rettig n'auraient en effet pas été victimes de disparition forcée. La réouverture de la commission est évoquée, avec la remise en cause par l'opposition de la légitimité du rapport, créant le malaise et la division tant dans les rangs de la Concertation que dans ceux des organisations de défense des droits de l'homme. Ces dernières sont partagées entre la défense de la réouverture pour faire reconnaître les victimes qui n'auraient pu présenter leur dossier précédemment, et la promotion d'une mesure plus ambitieuse : la création d'une véritable institution permanente pour le droit des victimes. L'Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD) et plusieurs organisations des droits de l'homme désavouent alors, fin 2009, la loi sur l'Institut des droits de l'homme, qui prévoyait la réouverture des commissions Valech et Rettig. Le mandat de l'Institut est critiqué notamment pour ne s'intéresser qu'aux violations commises après la date de sa création. Pour d'autres raisons, le candidat à l'élection présidentielle Sebastián Piñera se déclare également contre la réouverture des commissions Valech et Rettig. C'est certainement ce qui explique que cet événement soit passé relativement inaperçu au Chili en février 2010. Quelques jours après l'investiture de Sebastián Piñera, la disparition du rapport Valech du site Internet de la présidence est d'ailleurs perçue par les organisations des droits de l'homme comme une provocation de la part d'un président ayant commis une déclaration polémique sur la dictature durant la campagne électorale : le candidat avait envisagé, le 9 janvier 2010, la possibilité de faire appel à d'anciens collaborateurs du régime pinochétiste, arguant que « ce n'est ni un péché ni un délit d'avoir participé au gouvernement de Pinochet<sup>11</sup> ». La question de la mémoire des victimes de la dictature continue donc de cliver politiquement la gauche et la droite au Chili.

Au Brésil, l'annonce de la création d'une Commission de vérité crée un véritable tollé. La présentation fin 2009 du Plan national des droits de l'homme attise la foudre de l'institution militaire, qui argue que le texte remettrait en cause la loi d'amnistie et l'accord tacite ayant forgé la transition politique des

---

<sup>11</sup> [http://latercera.com/contenido/674\\_216247\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/674_216247_9.shtml)

années 1980. Le président Lula doit arbitrer entre son secrétaire aux droits de l'homme et son ministre de la Défense, qui menacent tour à tour de démissionner. Le président recule alors sur le caractère unilatéral de la commission, le projet de loi prévoyant qu'elle examine tant les crimes du régime militaire que ceux perpétrés par les membres des guérillas. Si les présidents Lula et Bachelet ont été enclins à inscrire à leurs agendas politiques respectifs la défense de la mémoire des victimes de la dictature, le caractère clivant du thème et les négociations menées avec les factions les plus réticentes les ont conduits à prendre des décisions qui diffèrent des positions défendues par les organisations des droits de l'homme. Les jeux politiques nationaux autour des droits des victimes de la dictature s'articulent aux mobilisations dans les arènes de la justice internationale.

### **Mobilisations internationales pour les droits des victimes à la justice, la vérité, la réparation**

Les Commissions de vérité ont fleuri dans nombre de pays latino-américains : Argentine (1983), Chili (1990-2003), Salvador (1992), Guatemala (1997), Pérou (2000), Equateur (2007). Ce dispositif semble s'être imposé comme une « bonne pratique » internationale de la sortie de conflit. Une Commission de vérité a même vu le jour en mai 2010 au Honduras pour enquêter sur les circonstances du coup d'Etat de 2009. L'actualité de ces commissions n'est explicable que par la mobilisation nationale et internationale d'« experts » pour les droits des victimes à « la vérité, la justice et la réparation ». Ainsi, le Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ), créé en 2001 à New York, s'est donné pour mission de défendre les droits des victimes de conflits ou de régimes répressifs à connaître la vérité sur les crimes dont ils ont été victimes, à avoir accès à la justice, et à bénéficier de mesures de réparation. A la fois organisation militante pour la cause des droits de l'homme, organe de conseil pour les gouvernants et centre d'expertise sur la justice de sortie de conflit, le « Centre » a ouvert une antenne Amériques à Bogotá en 2006, d'où elle coordonne ses activités dans la région. L'organisation a notamment été active ces dernières années dans l'accompagnement de la Commission de vérité du Pérou, de la Commission de vérité sur les « faits » du palais de justice<sup>12</sup> en Colombie, et a plus récemment participé aux débats brésiliens portant sur la loi d'amnistie et les droits des victimes de la dictature à la vérité et à la réparation. L'ICTJ a organisé des conférences, forums et formations sur le droit des victimes et a rédigé un rapport sur l'impunité pour la Procuraduría, ainsi qu'une contribution pour la commission spéciale<sup>13</sup> sur la réparation<sup>14</sup>. L'expertise produite et mise en circulation par l'ICTJ s'articule aux normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire (résolutions de l'Onu, conventions internationales, traités, décisions de la Cour pénale internationale, etc.). La Cour interaméricaine des droits de l'homme (CIDH), elle, s'emploie depuis 1979 à faire respecter la Convention interaméricaine des droits de l'homme. Elle a déjà condamné plusieurs Etats latino-américains pour leur responsabilité dans les violations des droits de leurs ressortissants. Par ses décisions, la Cour a ainsi contribué à institutionnaliser le « droit des victimes à la vérité », c'est-à-dire à

---

<sup>12</sup> <http://www.verdadpalacio.org.co/>

<sup>13</sup> Créée en 1995 par la loi 9.140/95 qui reconnaît la responsabilité de l'Etat brésilien dans les morts des opposants au régime militaire, cette commission spéciale fut chargée de l'indemnisation de certaines victimes, et d'entamer les recherches des corps des personnes disparues.

<sup>14</sup> <http://www.ictj.org/es/where/region2/3948.html>

l'élucidation des circonstances des crimes. Le droit à la vérité s'associe alors à l'ouverture d'enquête sur les crimes commis et au droit des victimes à la justice. Dans sa décision sur le cas de « Barrios Altos vs Pérou », la Cour a déclaré que l'application des lois d'amnistie péruviennes avait mené l'Etat péruvien à violer les droits garantis par la Convention interaméricaine. C'est cette décision qui a permis à la Cour suprême argentine de déclarer anticonstitutionnelles les lois d'amnistie et d'ouvrir les poursuites judiciaires pour les crimes commis lors de la dictature. Depuis mars 2009, la Cour interaméricaine examine le cas du massacre des combattants brésiliens de la « Guerrilha do Araguaia », alors que la Cour suprême brésilienne a rejeté en avril 2010 la demande d'annulation de la loi d'amnistie de 2009 formulée par l'ordre des avocats du Brésil. L'Etat brésilien fait donc l'objet de mobilisations nationales et internationales pour l'application des normes internationales en matière de droits de l'homme, notamment l'annulation de la loi d'amnistie de 1979.

La nature des régimes militaires, de leurs mouvements d'opposition, ainsi que la construction des transitions démocratiques ont mené le Brésil et le Chili à forger un rapport différent à leur passé dictatorial. La création d'une Commission de vérité au Brésil indique néanmoins que le gouvernement Lula a jeté les bases d'une politique de la mémoire. Davantage encore que la présidente chilienne, le dirigeant brésilien a dû louvoyer pour promouvoir une politique qui continue de cliver droite et gauche en Amérique latine. Les droits des victimes de la dictature tendent cependant à s'imposer, car les mobilisations nationales s'articulent à des pressions internationales pour la mise en œuvre de normes internationales en matière de droits de l'homme. Le très probable successeur du président Lula, Dilma Rousseff, elle-même emprisonnée et torturée sous la dictature brésilienne, devra composer avec les défenseurs de la loi d'amnistie, les fortes pressions de l'armée et les injonctions internationales à garantir pleinement les droits des victimes de la dictature militaire. L'année 2010 n'aura fait qu'ouvrir un débat loin d'être clos.

## L'Amérique latine à l'heure des commémorations

XXX

Observer le déroulement des commémorations des fondations des pays latino-américains a toujours été riche d'enseignement pour l'analyse politique. Ces célébrations s'inscrivent dans une région qui s'est construite à la fois grâce et malgré une multiplicité de symboles et de héros qui sont toujours présents dans l'imaginaire collectif des citoyens. Parallèlement, les célébrations événementielles montrent que l'histoire reste pour certains gouvernements de la région une des sources principales de légitimation du discours politique<sup>1</sup>. C'est dans cette dynamique que, depuis 2008, neuf pays<sup>2</sup> d'Amérique latine fêtent le bicentenaire du début des processus d'indépendance. Les bicentenaires se déroulent selon un scénario complexe. D'une part, à l'échelle nationale, les pays font face à une récupération économique lente après la crise. Dans certains, la dernière décennie a été marquée par des changements politiques importants ainsi que par un renforcement de la violence générée par le crime organisé. D'autre part, au niveau régional, on assiste à une fragmentation des processus d'intégration régionale et subrégionale produite par les différences idéologiques entre les gouvernements de plusieurs pays. Néanmoins, la plupart des gouvernements ont choisi de célébrer sans rechigner à la dépense. L'organisation des festivités officielles se caractérise par la création de commissions nationales interministérielles, tandis que les institutions locales, les partis d'opposition et certains secteurs de la société civile organisent eux aussi leurs propres versions des célébrations. Il en résulte une diversification importante dans la manière dont l'évènement historique est évoqué, voire instrumentalisé. Le bicentenaire devient en ce sens un objet politique à usages multiples, et offre une occasion à la société civile de faire entendre sa voix.

Le premier pays à avoir célébré son bicentenaire est la Bolivie. Le « cri libérateur d'indépendance », qui correspond à la révolte de Chuquisaca le 25 mai 1809, symbolise pour les Boliviens le début des processus d'accession à l'indépendance de toute l'Amérique latine. Bien que la planification du bicentenaire ait débuté dès 2003 avec la création du Comité national du bicentenaire, c'est avec l'arrivée au pouvoir d'Evo Morales en 2006 que les objectifs des commémorations ont été fixés. Dans un contexte de division politique interne, la célébration a été mise à profit pour promouvoir l'intégration nationale. C'est à La Paz que s'est tenue la cérémonie solennelle de commémoration du bicentenaire le 25 mai 2009, marquée par l'inauguration de la Vía Balcón, une route aéroportuaire construite pour l'évènement. Mais la célébration conduite par le gouvernement national n'a pas été la seule. Le département de Santa Cruz, connu comme le bastion de l'opposition, a commémoré en septembre 2010, avec plusieurs évènements festifs et culturels, la « Independencia Cruceña », cette fois sans la présence du président Morales.

Après la Bolivie, l'Équateur a fêté la « Revolución de Quito » le 10 août 2009. Calendrier électoral oblige, la date historique coïncide avec le discours d'inauguration du deuxième mandat

---

<sup>1</sup> N. Rabotnikof, *De Conmemoraciones, memorias e identidades*, National Autonomous University of Mexico : <http://paperroom.ipsa.org/papers/view/3775>

<sup>2</sup> Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Salvador, Équateur, Mexique, Paraguay, Venezuela.

du président Rafael Correa. Le président a profité de l'occasion pour exalter le caractère populaire de la révolution de 1809 et pour inscrire les réformes politiques de son régime dans la continuité du projet indépendantiste.

Un autre exemple d'une forte instrumentalisation du bicentenaire à l'intérieur du pays est le cas du Chili. En octobre 2002, le président Ricardo Lagos a créé la Commission bicentenaire et formulé des « objectifs pays » qui répondent à la volonté d'arriver en 2010 comme un pays développé et intégré dans sa diversité. Mais l'accession de la droite au pouvoir avec l'élection du président Piñera s'est traduite par d'importants changements dans les programmes prévus pour les célébrations.

Avec un budget du gouvernement fédéral estimé à 178 millions d'euros<sup>3</sup>, le Mexique est le pays dont les célébrations sont les plus opulentes. La fête est double : le 16 septembre le bicentenaire du « Grito », le début du processus d'indépendance, et en novembre le centenaire du début du processus révolutionnaire. Mais le contexte d'insécurité marqué par l'augmentation de la violence dans tout le territoire inscrit ces célébrations dans un moment d'incertitude face au futur du pays, et l'opinion publique ainsi que certains intellectuels critiquent fortement ces dépenses « exagérées ».

Mais l'instrumentalisation des commémorations ne se limite pas à la politique intérieure des pays. En avril 2010, dans le cadre des festivités du bicentenaire, le Venezuela a accueilli le sommet de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba). Les chefs d'Etat des pays membres ont reçu du président Hugo Chávez la « *medalla bicentenario* » en symbole de reconnaissance pour leur compromis avec le projet bolivarien. Pour commémorer la révolution du 19 avril, l'Assemblée nationale du Venezuela a invité Cristina Fernández, la présidente de l'Argentine, qui a dans son discours souligné la nécessité de chercher une « deuxième indépendance » pour les pays de l'Amérique du Sud. Un mois après, l'Argentine extériorisait à son tour la célébration du bicentenaire : au fils des différentes cérémonies organisées à propos de la « révolution de mai », les discours ont fait référence à plusieurs reprises à la revendication de la souveraineté sur les îles Malouines. C'est néanmoins les tensions entre la ville de Buenos Aires et le gouvernement qui ont marqué le déroulement des actes officiels. « Je ne souhaite pas être aux côtés de Cristina Kirchner pour les célébrations du bicentenaire<sup>4</sup> », a ainsi déclaré Mauricio Macri, le maire conservateur de la ville de Buenos Aires.

En Colombie, le bicentenaire aura offert au président sortant Álvaro Uribe l'occasion de renforcer les symboles qui avaient caractérisé son mandat : le 20 juillet 2010, il profite d'un vaste défilé militaire et d'un discours au Congrès marqué par des remerciements aux forces de l'ordre pour demander au président élu la continuité des politiques de sécurité. Parallèlement, des groupes d'indigènes soutenus par des étudiants et des syndicalistes manifestent à Bogota contre les célébrations officielles.

La célébration des bicentenaires n'est pas seulement une occasion de commémoration pour les pays ayant conquis leur indépendance. En Europe, plusieurs gouvernements ont eux aussi mis sur pied des commissions chargées de commémorer l'histoire du continent américain. Le cas le plus évident est celui de l'Espagne qui, en mai 2007, a créé par décret royal la Commission nationale pour la commémoration des indépendances des Républiques ibéro-américaines. Cet organe de haut niveau (présidé par la vice-présidence et coordonné par l'ex-président espagnol Felipe Gonzalez) a permis au gouvernement de contribuer à l'instauration d'un « groupe bicentenaire ». En décembre 2007, les

---

<sup>3</sup> <http://vivirmexico.com/2010/07/ifai-hace-publicos-los-gastos-del-bicentenario>

<sup>4</sup> P. Bèle, « L'Argentine fête son indépendance entre enthousiasme populaire et polémique », 28 mai 2010 : <http://blog.lefigaro.fr/amerique-latine/2010/05/largentine-fete-son-bicentenaire-dans-la-division.html>

ministres des neuf pays latino-américains plus l'Espagne se sont en effet réunis au Chili pour créer une instance multilatérale chargée de promouvoir et d'organiser la « commémoration conjointe des processus d'indépendance du continent américain<sup>5</sup> ».

Même si le fait que l'Espagne célèbre l'indépendance de ses ex-colonies peut paraître contradictoire, il ne faut pas négliger l'importance de la participation de ce pays aux célébrations. Il est intéressant de noter que le groupe bicentenaire est soutenu par quatre institutions ibéro-américaines<sup>6</sup> mais par aucun organe latino-américain. La commémoration des bicentenaires offre à l'Espagne une opportunité historique de relancer le discours d'intégration ibéro-américain. Pendant la présidence espagnole de l'Union européenne, l'ancienne puissance coloniale a eu la possibilité de conforter sa fonction de porte d'entrée des Amériques en Europe et a fait de la coopération et de l'intégration interrégionale une priorité de sa politique extérieure.

Mais l'Espagne n'est pas le seul pays concerné par les bicentenaires. En France, le ministère des Affaires étrangères, à travers l'opérateur Culturesfrance, a mis à disposition un site web qui centralise les activités académiques et culturelles liées aux bicentenaires<sup>7</sup>. Pour sa part, l'Allemagne, souhaitant profiter des commémorations pour relancer la coopération en matière d'éducation avec l'Amérique latine, a créé le comité « Bicentenario Latino-Aleman<sup>8</sup> », soutenu par le service allemand d'échange académique.

L'instrumentalisation des dates historiques par les gouvernements de la région ne surprendra personne. Depuis 1810, les Etats latino-américains se sont construits grâce à des projets politiques pour lesquels l'écriture d'une histoire officielle jouait un rôle fondamental. Aujourd'hui, ces histoires nationales officielles ont tendance à être remplacées par une multiplicité de lectures du passé. Les libertés acquises par les citoyens latino-américains pendant ces deux cents ans sont mises à profit pour faire entendre plusieurs versions de l'histoire, et surtout des projets pour le futur. Néanmoins, nombreux sont les pays où l'accès à ces différentes versions et même à leur élaboration se révèle restreint. Les réflexions et les débats soulevés par ces commémorations sont souvent confisqués par les élites, ce qui ne fait que refléter une démocratisation insuffisante de ces sociétés. La question qui se pose alors à l'heure des commémorations est de savoir si l'Amérique latine devra attendre deux cents ans de plus pour célébrer l'achèvement de la démocratie dans la région.

---

<sup>5</sup> GrupoBicentenario : [http://www.grupobicentenario.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25&Itemid=66](http://www.grupobicentenario.org/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=66)

<sup>6</sup> Secretaría General Iberoamericana, Organización Iberoamericana de la Juventud, Organización de Estados Iberoamericanos, Organización Iberoamericana de Seguridad Social.

<sup>7</sup> <http://www.bicentenaireameriquelatine.fr/>

<sup>8</sup> <http://www.bicentenarios-daad.org/>

## **Cinquante ans de Marché commun centraméricain : L'intégration économique centraméricaine entre crise et stabilité**

Kevin Parthenay

L'année 2010 marque le cinquantième anniversaire de la ratification du Tratado General de la Integración Económica Centroamericana qui a donné naissance au Marché commun centraméricain (MCCA). Le bloc économique constitué par ce marché commun s'étend sur environ 423 140 km<sup>2</sup> et repose, aujourd'hui, sur près de 41 millions d'individus. Signé par les chefs d'Etat à Managua le 13 décembre 1960, ce traité a réuni dans un premier temps le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador, le Costa Rica ne le ratifiant qu'en 1963 au terme d'un long débat national. C'est par lui que les chefs d'Etat ont lancé officiellement le processus d'intégration économique et commercial en Amérique centrale. Entré en vigueur en 1961, il représente l'un des premiers instruments de politique économique et commerciale visant à consolider les échanges commerciaux par la création d'un marché commun. La réduction des barrières tarifaires, la mise en œuvre des principes du Gatt, la garantie de la libre circulation des biens et des personnes en constituent les objectifs initiaux.

En promouvant des stratégies d'ouverture commerciale et d'incitation aux exportations, le MCCA a participé au développement économique de la région centraméricaine et facilité son insertion dans l'économie internationale. L'augmentation générale des exportations atteint 222 % entre 1960 et 2010, contre 138 % de hausse générale des importations. Les exportations du marché intrarégional évoluent sur la même période de 57 %, et de 61 % pour les importations.

La réglementation économique centraméricaine ne se renouvelle que rarement, elle suit une logique de *path dependance* et se caractérise par des ajustements réguliers (voir tableau et graphique 1). La compréhension du MCCA passe par la prise en compte de cet aspect cumulatif des normes. Ainsi, malgré l'existence d'une législation extensive, seule la zone de libre commerce est véritablement opérationnelle.

La zone de libre-échange établit que tous les produits provenant des territoires des pays membres jouissent de la libre circulation, à l'exception de produits listés dans l'annexe A du traité de 1960. Les accords postérieurs au traité de 1960 introduiront des ajustements progressifs. Ainsi, le protocole de 1993 revitalise la dimension institutionnelle du secteur économique de l'intégration, l'adaptant aux principes du Sica (système d'intégration centraméricaine) et aux nécessités des pays de la région en redéfinissant sa structure administrative. Un conseil des ministres de l'Intégration économique voit également le jour en 1995<sup>1</sup>. Des conseils sectoriels et intersectoriels ainsi qu'un conseil exécutif sont créés. Le projet d'union douanière a par ailleurs fait l'objet de nombreux ajustements (1984, 1992, 1994, 2000, voir tableau 1). En 2002, les présidents ont élaboré un plan d'action d'intégration économique qui définit les différentes étapes menant à la constitution de l'Union. D'autre part, le Comieco (Conseil des ministres responsables de l'intégration économique d'Amérique centrale) a approuvé en juin 2004 un « Cadre général des négociations

---

<sup>1</sup> Cet espace de rencontres entre ministres de l'Economie portera trois noms distincts : Coriedre, Conseil économique centraméricain, puis Comieco.

pour l'Union douanière<sup>2</sup> ». Depuis cette date, l'uniformisation des tarifs douaniers a progressé de 75 % (2003) à 96 % (2009). Ces avancées vont de pair avec les récentes négociations entre l'Amérique centrale et l'Union européenne, cette dernière ayant fait de l'Union douanière centraméricaine une condition *sine qua non* de l'implémentation de l'Accord d'association (AdA).

Nous retracerons ici la trajectoire historique de ce marché commun et présenterons les différentes étapes majeures du processus d'intégration économique centraméricaine. Dans la décennie 1960, le MCCA s'insère dans une vague de développement institutionnel dont il constitue l'expérience la plus réussie. Pour autant, le long du sentier, le marché a connu des périodes de crise, d'affaiblissement et de reprise (voir tableau 2).

Le MCCA doit d'avoir été un instrument efficace de développement économique et commercial régional dans la période 1960-1980 à l'adoption d'un tarif extérieur commun et à l'élimination des barrières commerciales intrarégionales pour les produits manufacturés. En 1960, le commerce intrarégional représentait 7,5 % des exportations totales, en 1970-1980 il en représente 23 %. Le marché commun a également favorisé au cours de cette période le développement industriel de la région. A l'inverse, la décennie 1980 correspond à une période de crise du marché commun. Cette crise s'explique par une conjonction de facteurs endogènes et exogènes. Parmi les facteurs exogènes, on retiendra la récession mondiale, la crise pétrolière et la dégradation des termes de l'échange, la crise de la dette extérieure et l'application de politiques macroéconomiques inadéquates comptant elles parmi les principaux facteurs explicatifs endogènes. La part du commerce intrarégional dans les exportations totales, équivalente à 25 % en 1980, ne représente plus que 10 % en 1986. Par ailleurs, la dégradation des termes de l'échange, la déstabilisation des prix et le déséquilibre de la balance des paiements contribuent à rendre hétérogènes les politiques économiques nationales ainsi que la situation macroéconomique des pays. Cela se traduit par d'importants déséquilibres des taux de croissance. Les disparités créées durant la décennie 1980 constituent une rupture radicale avec la dynamique de convergence qui prévalait en 1960-1970.

La décennie 1990 marque la fin de la stratégie de développement « *hacia adentro* » caractérisée par la « substitution des importations » et le début de l'ouverture vers l'extérieur (« *hacia afuera* »). La croissance du commerce extérieur est une première conséquence de ce processus (taux de croissance annuel de 19 % entre 1988 et 1994, indice moyen d'ouverture commerciale de 0,86 en 1995 à 1,0 en 2006). Cette réforme se traduit également par la restructuration administrative du MCCA, avec la prédominance des sommets présidentiels, par l'élimination du tarif extérieur commun et par la multiplication des accords de libre-échange<sup>3</sup>. Autant de mesures qui permettent de rétablir une harmonie entre les économies de la région, notamment au travers de l'idée de création d'une « aire économique harmonisée », entendue comme « une zone de libre-échange dans laquelle la législation économique et la régulation administrative est unifiée<sup>4</sup> ». Durant cette décennie, la libéralisation des marchés de change, la récupération de revenus grâce au retour des flux de capitaux extérieurs et l'amélioration de la compétitivité industrielle régionale favorise la stabilisation du MCCA.

---

<sup>2</sup> SICE, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, [http://www.sice.oas.org/default\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/default_s.asp)

<sup>3</sup> Principaux traités signés par les pays membres du Sica : Chili (1999), République dominicaine (1998), Etats-Unis d'Amérique (2005), Union européenne (2010), Caricom, Can, Mercosur. Voir également Á. de la Ossa, « Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica », *Nueva Sociedad*, n° 186, 2003.

<sup>4</sup> F. Ballesteros et E. Rodríguez, « Centroamérica, hacia una área económica armonizada », INTAL-BID, *Integración y comercio*, n° 1, 1997.

Sous une configuration institutionnelle renouvelée, le MCCA se caractérise par la progressive uniformisation et standardisation des politiques économiques et commerciales. En mars 2002, un traité de commerce est signé pour harmoniser l'ordre juridique des pays de la région, promouvoir la protection des investissements, favoriser le commerce des services et la participation dynamique de nouveaux acteurs économiques régionaux<sup>5</sup>. La même année, le Plan d'action d'intégration économique signé par les présidents prévoit d'uniformiser le tarif extérieur commun à 90 %. A cette époque, on observe des avancés notables dans les procédures douanières favorisant la libre circulation des biens et des personnes. L'élimination des douanes frontalières s'est faite par étapes, avec la création de « douanes juxtaposées », de « douanes périphériques » ou encore de « douane trinationale<sup>6</sup> » qui appliquent des procédures communes<sup>7</sup>. En 2004, le Comieco a fixé un calendrier en vue de la création de l'Union douanière. Son accord est finalisé en 2007 par les gouvernements et prévoit l'élimination des postes frontières, la création de standards et de règles communes, l'interconnexion et la coordination entre les douanes et l'homologation des politiques commerciales entre les pays<sup>8</sup>.

Les cycles du MCCA entrent en correspondance avec les cycles politiques de l'intégration, particulièrement depuis l'instauration des sommets des présidents, qui se structurent ainsi : rénovation et restructuration (1990-1995) ; atonie (1995-2001) ; récupération depuis 2002 (Santos, 2009). En 1960-1970, la naissance du MCCA répondait au lancement de l'intégration politique sous l'égide de l'Odeca (1951). Aujourd'hui, l'organe qui détermine les grandes orientations de politique économique de la région est la Conférence des présidents, dont 30 % des mandats concernent ce secteur. Cette dépendance aux cycles politiques et au présidentialisme permet de mieux comprendre la fragilité du MCCA et sa faible résistance aux crises politiques autant qu'aux conjonctures économiques. A ce titre, le coup d'Etat hondurien a fait reculer « politiquement » la région de trente ans et a inversé pour la première fois la courbe des exportations et importations totales et intrarégionales<sup>9</sup>. Ce phénomène a eu d'autant plus d'impact que la région avait été fragilisée et rendue vulnérable par la crise économique et financière mondiale (baisse des investissements étrangers, chute des exportations, dégradation de la balance commerciale, augmentation de la facture énergétique avec la hausse des prix du pétrole, variation des prix du café, baisse des remesas, etc.).

Si le marché commun a échoué à amortir les effets de la crise économique de 2009, trouver une réponse régionale à travers des mécanismes qui consolideront à l'avenir le marché centraméricain face aux conjonctures de crise constitue le principal défi de cette nouvelle décennie<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Voir Á. de la Ossa, « Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica », art. cité.

<sup>6</sup> El Amatillo, entre le Guatemala, le Salvador et le Honduras.

<sup>7</sup> Voir Á. de la Ossa, « Cooperación e integración entre gobiernos en Centroamérica », art. cité.

<sup>8</sup> Estado de la Región, *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, 2008.

<sup>9</sup> SIECA, Sistema de Integración Económica Centroamericano, <http://www.sieca.org.gt/>

<sup>10</sup> Pour prolonger la réflexion sur le thème de cette contribution, on pourra se référer à A. Hernández Chávez, *La Integración de Centroamérica. Desde la Federación hasta nuestros días*, San José (Costa Rica), DEI, 1994 ; C. R. Pérez, « Perspectivas de la integración económica : avances y desafíos. Especial referencia a la Unión Aduanera », in P. Caldentey del Pozo et J. J. Romero Rodríguez, *El SICA y la UE : la integración regional en una perspectiva comparada*, Córdoba (Espagne), Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 2010, et F. Santos Carrillo, « El proceso de cumbres de presidentes centroamericanos como artífice del nuevo modelo de integración regional », in P. Caldentey del Pozo et J. J. Romero Rodríguez, *El SICA y la UE...*, op. cit.



**1910. La Révolution mexicaine**

XXXX

Cette année, le Mexique célèbre conjointement l'appel à l'indépendance lancé par le curé Hidalgo en 1810<sup>1</sup> et le début de la révolution de 1910, deux événements majeurs de son histoire. Pourtant, les festivités grandioses se déroulent dans un climat lourd de tensions. Le chef de la sécurité de la capitale a appelé les habitants du District fédéral à regarder les commémorations à la télévision ; dans certaines villes du Nord, les cérémonies prévues ont été annulées, sur fond d'insécurité et de guerre au narcotrafic, qui a fait 28 000 morts en quatre ans<sup>2</sup>.

Plus généralement, dans un pays où la moitié des 107 millions d'habitants sont pauvres et où 20 % vivent avec moins de trois dollars par jour<sup>3</sup>, certains se demandent « s'il y a quelque chose à fêter<sup>4</sup> ». *L'Enfer*, actuel succès en salle de Luis Estrada, livre une vision impitoyable d'un pays soumis à la corruption et à la violence généralisée. Enfin, le PAN (Parti d'action nationale, parti de centre droit actuellement au pouvoir) peine peut-être à exalter des figures historiques révolutionnaires qui ont été davantage appropriées par le PRI (Parti révolutionnaire institutionnel, l'ancien parti unique, dans l'opposition).

Nous nous proposons dans cet article de revenir sur les principales causes et étapes de cette première révolution du xx<sup>e</sup> siècle et d'aborder sa postérité historique.

Le Mexique connaît entre le 20 novembre 1910 (date fixée par Madero dans le plan de San Luis Potosí comme le début de la rébellion contre le dictateur Porfirio Díaz) et le 20 mai 1920 (dernière arrivée au pouvoir d'une rébellion armée) une « révolution » qui fut aussi une guerre civile particulièrement sanglante, puisqu'elle fit plus d'un million de morts et 300 000 émigrants entre 1914 et 1919. Le pays sortait pourtant d'une ère de stabilité politique et de développement économique particulièrement longue, le Porfiriato<sup>5</sup>. Durant cette période des sept mandats présidentiels de Porfirio Díaz, il était parvenu à assurer le paiement de sa dette extérieure. Le développement du réseau ferré (de 472 kilomètres en 1873 à 19 205 en 1910) avait soutenu la croissance économique. Le développement de la culture et de l'industrie cotonnières, de l'extraction pétrolière avait diminué la dépendance du pays à l'égard des cours de l'argent, son principal produit d'exportation au xix<sup>e</sup> siècle. Pourquoi le Mexique bascule-t-il alors dans une guerre civile si longue et si brutale ? Comment expliquer l'extraordinaire postérité et la fascination exercée par une « révolution » dont, selon le mot de l'historien Pierre Vayssièrre, on peut se demander si elle a « jamais existé en dehors des manuels scolaires<sup>6</sup> » ?

---

<sup>1</sup> Le 16 septembre 1810, le curé Hidalgo lance le cri de « Longue vie à la Vierge de la Guadeloupe, vive le roi Fernando VII, à bas le mauvais gouvernement ! » dans la paroisse de Dolorès Hidalgo et s'attaque aux partisans de Joseph Bonaparte, alors roi d'Espagne. Ce geste est considéré comme le début de la guerre d'Indépendance achevée en 1821. Chaque 16 septembre, il est repris par le président du Mexique du haut du balcon du palais national.

<sup>2</sup> « Sin obras e con inseguridad », *Milenio*, 15 septembre 2010.

<sup>3</sup> Selon les statistiques de l'OCDE : <http://www.oecd.org/>

<sup>4</sup> Les propos sont de David Padilla, président de l'organisation paysanne El Barzón, cité dans « Mexique, climat tendu pour la célébration du Bicentenaire », *Le Figaro*, 15 septembre 2010.

<sup>5</sup> Du nom de Porfirio Díaz, ancien combattant de la guerre de l'Intervention (française), au pouvoir entre 1876 et 1911.

<sup>6</sup> P. Vayssièrre, *Les Révolutions d'Amérique latine*, Paris, Seuil, coll. « Points », 2001, p. 92.

La Révolution mexicaine constitue une sorte de « condensé » historique. En l'espace d'une décennie, le pays vit le bouleversement de ses structures économiques et sociales traditionnelles, son entrée dans la modernité politique de manière accélérée, et voit se fixer son cadre institutionnel pour le restant du xx<sup>e</sup> siècle. L'effondrement inattendu du régime porfiriste, qui s'acheminait tranquillement vers une septième réélection, est dû à une conjonction de facteurs de déflagration.

## Les causes de la révolution

Citons tout d'abord la demande de participation politique émanant de secteurs de la bourgeoisie qui forment la tendance constitutionnaliste du libéralisme au pouvoir depuis le milieu du xix<sup>e</sup> siècle. La Constitution de 1857 en premier lieu, les révoltes de 1871 et 1876 ensuite (menées par Porfirio Díaz lui-même) avaient posé la question du respect des votes et de la non-réélection présidentielle. Le porfirisme avait jusque-là réussi à les contenir par un subtil mélange de cooptations politiques, de répression et d'assassinats. Il s'était constitué comme « une pyramide bâtie sur des liens anciens et diverses alliances fidèles, dominée en son sommet par le président<sup>7</sup> ».

Mais, lors de la campagne présidentielle de 1910, le régime, trop sûr de lui, commet l'erreur de sous-estimer la campagne menée par Francisco Madero (1873-1913). Ce fils d'un grand propriétaire du Coahuila, dont la famille a été écartée de la vie politique dans les années 1890, est l'auteur d'un ouvrage intitulé *La Succession présidentielle de 1910*, dans lequel il se contente de proposer modestement l'élection d'un vice-président aux côtés de Porfirio Díaz. Ce « Léon Blum mexicain<sup>8</sup>, » petit homme bourré de tics, spirite et végétarien, parvient cependant à conduire une campagne d'envergure qui aboutit à la réunion d'une convention antiréélectionniste qui le choisit comme candidat. Díaz le fait emprisonner, puis le laisse s'échapper une fois sa réélection proclamée. Du Texas, Madero appelle alors à l'insurrection à partir du 20 novembre 1910. Pascal Orozco, un ancien chef de train, est l'un des premiers à répondre à l'appel. Associé à Pancho Villa, il s'empare de Ciudad Juárez, ce qui provoque la démission et la fuite pour la France de Díaz (25 mai 1911), puis l'élection de Madero à la présidence de la République (octobre 1911).

Le deuxième élément d'embrasement est la situation dans les campagnes. Le Mexique présente des situations rurales très variables. Si, dans les Etats du Nord comme le Chihuahua ou San Luis Potosí, la condition des peones s'est améliorée – il faut bien les retenir d'émigrer aux Etats-Unis –, les Etats du Sud connaissent des rapports de domination bien plus durs. Malgré l'émergence d'une classe moyenne rurale dynamique dans certains Etats du Centre-Ouest, l'énormité des inégalités demeure la règle. Dans un pays où 80 % de la population dépend de revenus agricoles, l'écart est immense entre les 3,1 millions de travailleurs ruraux attachés à des domaines et les *hacenderos* comme la famille Terrazas, qui possède deux millions d'hectares et un demi-million de têtes de bétail au Chihuahua.

De plus, cette tension coïncide avec la volonté modernisatrice du porfirisme de bouleverser les vieilles structures agraires en récupérant les terres des communautés rurales. Entre 1883 et 1903, plus de 50 millions d'hectares sont ainsi délimités par des compagnies d'arpentage puis récupérés à bas coût. Enfin, le début du xx<sup>e</sup> siècle est marqué par une contraction de la production agricole, qui provoque

---

<sup>7</sup> F.-X. Guerra, *Le Mexique. De l'Ancien Régime à la Révolution*, Paris, L'Harmattan, 1985, 2 vol.

<sup>8</sup> J. Meyer, *La Révolution mexicaine*, Paris, Calmann-Lévy, 1973, cité in P. Vayssièrre, *Les Révolutions d'Amérique latine*, op. cit.

une hausse des prix alimentaires : plus 20 % entre 1900 et 1910. Le maïs, base de l'alimentation des Mexicains, passe de l'indice 100 à 190 durant la même période<sup>9</sup>.

Les nombreuses rébellions agraires du dernier quart du xx<sup>e</sup> siècle (San Luis Potosí dans les années 1880, Chihuahua et Coahuila entre 1889 et 1893, Yaquis du Sonora au tournant du siècle) avaient conservé jusque-là un caractère régional. Elles vont trouver dans le contexte de tensions du début du xx<sup>e</sup> siècle un terreau favorable à l'embrasement général. C'est aussi le cas du monde ouvrier mexicain. Représentant numériquement une faible proportion de la population mexicaine – peut-être 200 000 personnes, concentrées dans quelques secteurs économiques (mines, pétrole, textile...) –, traversé par diverses idéologies antagonistes, peu structuré, celui-ci a cependant connu de violents conflits : dans le cuivre à Cananea en juin 1906, le textile à Río Blanco début 1907. Le gouvernement les a réprimés sans autre incidence que locale. La crise boursière de 1907, déclenchée à Wall Street, est néanmoins durement ressentie par les ouvriers mexicains ; le renchérissement du maïs, avec la mauvaise récolte de 1907, également.

Les ferments du soulèvement de 1910 sont donc réunis : une dictature vieillissante qui ne parvient pas à apporter de réponse à la demande d'ouverture démocratique et à la question de la succession ; d'énormes inégalités sociales non résolues et renforcées par l'interdépendance croissante de l'économie mexicaine avec le capitalisme mondial ; une transformation rapide des structures sociales qui provoque d'intenses conflits. La conjonction de la question politique, de la question agraire et de la question sociale aboutit alors à cette décennie de révolution que l'on peut diviser en deux phases.

## **Les deux phases de la Révolution mexicaine**

La Révolution mexicaine consiste en un enchevêtrement d'évènements dont il paraît parfois vain de vouloir saisir la cohérence. La collision des échelles, des temporalités et les volte-face des acteurs en rendent la lecture difficile. Néanmoins, quelques personnages clés émergent : Madero, Huerta, Carranza, Obregón, Villa, Zapata ; deux grandes étapes aussi. La première voit l'Etat mexicain se dissoudre rapidement (automne 1910-été 1914) ; la seconde voit l'élimination progressive des caudillos agraristes par les « chefs politiques » (1914-années 1920). Lors de cette première période, les caudillos régionaux s'éloignent de Madero. Son manque d'autorité, sa naïveté peut-être, ainsi que les tendances contradictoires de la révolution produisent rapidement leur effet délétère. Zapata, un paysan moyen de l'Etat du Morelos, maire du village d'Anenecuilco, dont il est natif, est le premier à rompre dès juillet 1911. Il reproche à Madero sa timidité dans l'application de l'article 3 du plan de San Luis Potosí, qui prévoyait la restitution des terres communautaires usurpées par l'arpentage de l'époque porfiriste. En novembre 1911, Zapata propose dans le plan d'Ayala l'expropriation contre indemnisation d'une partie des grands domaines.

Pascal Orozco se révolte contre Madero en mars 1912, alors qu'il est gouverneur du Chihuahua. Dans son plan, il réclame la mise en œuvre des lois sociales et la restitution des terres volées. Il doit s'enfuir aux Etats-Unis, alors que Francisco Doroteo Arango, alias Pancho Villa, qui le poursuivait en tant que général de l'armée fédérale, est emprisonné pour insubordination et prend lui aussi le chemin de l'exil.

---

<sup>9</sup> Chiffres cités par Brian R. Hammett in *Histoire du Mexique*, Paris, Perrin, coll. « Pour l'histoire », 2009, p. 188.

Abandonné de tous, Madero est finalement arrêté et exécuté par le général Victoriano Huerta au lendemain d'une semaine d'affrontements sanglants à Mexico (9-18 février 1913), avec l'appui tacite de l'ambassadeur américain. De sa courte présidence (mai 1911-février 1913) reste l'image d'un homme qui n'a pas su choisir ses alliés, d'un modéré vite dépassé par le phénomène qu'il a réveillé. Cependant, sous son mandat, le jeu politique s'est rouvert et de timides réformes sociales ont vu le jour : création de l'Office national du travail, d'un salaire minimum national, de la semaine de six jours. Les grandes problématiques de la Révolution mexicaine sont posées : type de régime politique, répartition des terres agricoles...

Au contraire de Madero, Victoriano Huerta incarne la tendance contre-révolutionnaire. Son gouvernement, favorable aux hommes d'affaires mexicains et aux investisseurs étrangers, est bien accueilli par les grandes puissances.

L'année 1913 est marquée par d'intenses affrontements pour le contrôle du pays. Un bref moment, l'union sacrée se forme contre le débarquement des marines américains à Veracruz, le 21 janvier 1914. Le président des Etats-Unis, Wilson, que dérange le nationalisme du gouvernement Huerta dans le domaine pétrolier et ses ouvertures en direction de l'Allemagne et du Japon, tente d'aider l'opposition constitutionnaliste. Il prive Huerta des recettes des douanes de Veracruz et bloque ses approvisionnements en armes.

De fait, l'intervention nord-américaine accélère la chute du gouvernement fédéral : Huerta est contraint à la fuite en juillet 1914. L'année qui suit constitue le tournant de la révolution. Les caudillos agraristes, Pancho Villa et Emiliano Zapata, s'imposent comme les grands vainqueurs du moment. Ils sont entrés en triomphateurs à Mexico. Mais, lassés des intrigues politiciennes, éloignés de leurs bases, dépourvus d'une idéologie cohérente, ils sont de retour l'un dans le Chihuahua, l'autre dans le Morelos dès le début de l'année 1915. Entre-temps, la conférence nationale d'Aguascalientes (octobre 1914-octobre 1915) a semblé consacrer leur triomphe. Les articles les plus radicaux du plan d'Ayala sont adoptés par les délégués villistes et zapatistes.

Ils ont cependant laissé le champ libre à Venustiano Carranza. Grand propriétaire, habitué des joutes politiques (il fut sénateur sous Porfirio Díaz et candidat au siège de gouverneur du Coahuila en 1908), celui-ci s'est rebellé contre Huerta dès mars 1913. Il avait alors lancé son plan – le plan de Guadalupe – et créé le Parti constitutionnaliste, dont il est le « premier chef ». Il lève également une armée privée. A partir de 1915, il s'attache à éliminer les caudillos agraristes et à restaurer l'Etat mexicain. L'armée mexicaine, dont la réforme, avec l'aide de conseillers militaires européens, avait été abandonnée au début du siècle, est en piteux état. Or, Carranza parvient à rétablir la situation.

D'abord, il prend en compte les revendications agraires du mouvement révolutionnaire. Des ajouts au plan de Guadalupe, publiés le 6 janvier 1915, évoquent pour la première fois la dissolution de grands domaines et la restitution de terres aux villages. Ensuite, par l'intermédiaire du général Obregón, il y incorpore les revendications concernant l'amélioration des conditions de vie du prolétariat. Cela lui permet de bénéficier du soutien des ouvriers urbains : en 1914-1915, la Casa del Obrero Mundial envoie 7 000 hommes répartis en huit « bataillons rouges » combattre à ses côtés.

Enfin, l'intelligence tactique d'Alvaro Obregón lui permet de venir à bout des agraristes. Lors des batailles de Celaya, Trinidad et Aguascalientes, entre avril et juillet 1915, ce dernier brise les charges de cavalerie de la División del Norte de Villa grâce à des nids de mitrailleuses protégés par des barbelés. Cette armée, qui avait compté jusqu'à 40 000 hommes en juin 1914, essentiellement des paysans pauvres, est brisée. Elle mène par la suite cinq ans de guérillas dans les montagnes du Chihuahua,

ponctués par le raid punitif sur la ville américaine de Colombus en janvier 1916, en représailles à la rupture de l'approvisionnement en armes par les Etats-Unis. Ce qui lui vaut d'être traquée par une colonne américaine commandée par le colonel Pershing. De guerre lasse, Villa se rend en 1920. On le laisse alors se retirer dans une hacienda de l'Etat de Durango avec sa garde personnelle. Ce fils d'ouvrier agricole, figure du bandit de grand chemin acquis à la cause de la justice sociale, était devenu une légende vivante bien embarrassante : il est abattu au petit matin du 23 janvier 1923 dans une rue de Parral.

Face aux paysans de Zapata, retranché dans son état du Morelos, c'est la politique de la terre brûlée et du regroupement forcé de populations qui est mise en œuvre. La guerre d'usure porte également ses fruits : les soutiens paysans de Zapata s'épuisent ; et il est lui aussi exécuté lors d'un guet-apens le 10 avril 1919.

Parallèlement, le travail de refonte institutionnelle du Mexique suit son cours. Les 209 députés de la Convention constitutionnelle de Querétaro (1916-1917) répondent aux quatre questions soulevées par la révolution : le statut de la terre, celui des réserves naturelles souterraines, les rapports entre l'Etat et l'Eglise, ceux entre le pouvoir civil et militaire. La Constitution de 1917 jette les bases d'un Etat laïc : Etat civil, séparation de l'Eglise et de l'Etat, limitation de la pratique extérieure du culte. Elle élabore également une législation progressiste sur le plan social. L'article 27 stipule la propriété éminente de la nation sur les ressources en eau et en matières premières<sup>10</sup>. Il prévoit en outre le primat de l'utilité collective sur les terres inutilisées et la possibilité de leur expropriation au profit de la petite propriété ou de collectivités paysannes reconstituées. Il ouvre ainsi la voie à une réforme agraire qui s'étale sur des décennies, avec un pic sous le mandat de Lázaro Cárdenas. Quant à l'article 123, il promet une législation sociale ambitieuse : une semaine de congés obligatoire, la journée de huit heures<sup>11</sup> – il n'est pas entièrement appliqué dans les faits.

Enfin, le pouvoir politique est placé sous la férule d'un régime présidentiel fort, « métamorphose civile du caudillisme militaire<sup>12</sup> ». Avec le contrôle par le président de la République de l'Etat et de ses ressources, mais aussi de la vie politique nationale par l'intermédiaire du parti unique instauré progressivement dans les années 1920 et 1930, c'est « un mécanisme d'arbitrage entre différents intérêts et courants politiques, plus ou moins représentatifs d'une société de plus en plus complexe et diversifiée<sup>13</sup> », qui se met en place. Le parti unique sert de lieu d'arbitrage entre les différentes tendances politiques et factions régionales jusqu'à l'alternance, soixante et onze ans plus tard, et la fin de la « plus vieille dictature du monde<sup>14</sup> ».

Avec l'assassinat de Carranza en 1920, tenté par un second mandat, puis son remplacement par Obregón, et l'assassinat de celui-ci en 1929 par un catholique fanatique, les grands caudillos de la révolution s'effacent peu à peu et le principe de non-réélection devient enfin une réalité.

---

<sup>10</sup> <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/594/18.pdf>

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

<sup>12</sup> P. Vayssière, *Les Révolutions d'Amérique latine*, op. cit., p. 88.

<sup>13</sup> D. Recondo, « La démocratie sous la révolution », *Alternatives internationales*, n° 31, juin 2006, pp. 20-24.

<sup>14</sup> P. I. Taibo II, *Ces foutus tropiques*, Paris, Métailié, 2003.

## Que reste-t-il de la Révolution mexicaine ?

Cette révolution a d'abord laissé de nombreux conflits d'interprétation, preuve, s'il en était besoin, qu'à un siècle de distance elle demeure un objet historique « chaud ». Sans vouloir ni pouvoir tous les trancher, il nous faut néanmoins mentionner les plus importants.

Le premier conflit porte sur les acteurs : par-delà le palimpseste des mises en scène personnelles, des hagiographies ou exécutions littéraires, des lectures orientées, il s'avère difficile de cerner des personnages qui furent bien davantage des hommes d'action que de plume. Qui était Pancho Villa ? Un bandit généreux définitivement rallié au progressisme social, comme on le perçoit au travers de sa loi agraire de 1915 ? Ou bien un opportuniste allié des Américains jusqu'en 1915<sup>15</sup> ?

Et le mouvement zapatiste ? Doit-on y lire des tendances socialistes, socialisantes, ou bien l'expression d'un mouvement « traditionnaliste, indigéniste et régionaliste<sup>16</sup> » résolument tourné vers le Morelos ? Quant à Carranza, fut-il un homme politique nationaliste soucieux de contenir la révolution, ou bien un opportuniste conscient « de la nécessité de tenir compte des masses, d'accepter relativement les demandes populaires, en fonction de la fin poursuivie, le pouvoir politique<sup>17</sup> » ?

Villa et Zapata constituèrent probablement une expression politique particulière du monde rural *per se*, non médiatisée par les intellectuels urbains. Ils sont le reflet de ce monde, de ses manières d'être et de ses contradictions. Le zapatisme ne peut se comprendre sans avoir à l'esprit l'histoire passée, les structures agraires et la dimension communautaire et clanique de l'organisation sociale du Morelos. Le villisme ne parvint peut-être pas à définir très précisément ce pour quoi il se battait, mais du moins savait-il précisément « contre quoi et contre qui il se battait<sup>18</sup> ».

Ces interprétations divergentes des acteurs renvoient en fait à celles de la révolution elle-même. La proximité temporelle de la Révolution russe, certaines résonances idéologiques avec celle-ci et les interactions des acteurs et témoins<sup>19</sup> ont conduit à s'interroger sur le caractère de cette révolution : nationaliste, socialiste, démocrate bourgeoise, voire sans idéologie ?

La Révolution mexicaine, par la multiplicité des plans de réforme, la radicalisation des idées au fil des événements, témoigne bien de la vitalité d'un processus révolutionnaire dont le point central réside dans la nécessité d'un changement des structures économiques, politiques et sociales. Ce processus est lui-même le fruit des contradictions d'une société qui assiste à la confrontation de deux mondes : « un Etat moderne issu des Lumières et dirigé par une petite minorité de citoyens conscients, face à une énorme société traditionnelle, [...] des communautés indiennes ou paysannes encore cohérentes, des haciendas et des enclaves seigneuriales, des clans familiaux, des réseaux de liens personnels et de clientèle, une foule de corps fortement hiérarchisés<sup>20</sup>... »

---

<sup>15</sup> Comme le décrit M. R. González in *La Revolución social de México*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1965, cité dans A. Nunes, *Les Révolutions du Mexique*, Paris, Ab Irato, 2009.

<sup>16</sup> A. Nunes, *Les Révolutions du Mexique*, *op. cit.*, p. 138

<sup>17</sup> J. Meyer, *La Révolution mexicaine*, *op. cit.*

<sup>18</sup> Selon le héros (fictif) du roman de J. C. Blake, *Les Amis de Pancho Villa*, Paris, Rivages/Noir, 2005, p. 115.

<sup>19</sup> Tels John Reed, l'un des constructeurs de la légende de Villa qui fut aussi témoin de la Révolution russe (racontée dans *Les dix jours qui ébranlèrent le monde*).

<sup>20</sup> F. X. Guerra, *De l'Ancien Régime à la Révolution*, *op. cit.*

La Révolution représente l'œuvre des classes moyennes urbaines et de ses intellectuels libéraux-jacobins alliés au prolétariat urbain, et leur victoire sur le mouvement agrariste autonome, dont certaines idées seront récupérées après son écrasement. Carranza, mais surtout le général Obregón incarnent cette synthèse originale entre constitutionnalisme et revendications ouvrières et paysannes.

Cette révolution, dont les réalisations et la rupture avec l'ordre existant sont bien plus modérées que celles de la Révolution russe, a surtout laissé, au-delà des clivages interprétatifs, de profondes traces dans l'imaginaire collectif mexicain et latino-américain. Sa postérité artistique, portée par les commandes d'Etat du secrétaire à l'Education publique José Vasconcelos et les magnifiques *murales* de Diego Rivera, Orozco et David Siqueiros, est vite assurée. Leur art, mélange de modernisme et de références mythologiques autochtones, constitue peut-être le reflet d'une « mexicanité » dont la révolution aura été l'un des creusets.

Le régime de parti unique au pouvoir jusqu'à l'arrivée de Vicente Fox, candidat du Parti d'action national (PAN, centre droit) au palais présidentiel en 2000, a continué de porter une rhétorique progressiste volontiers radicale qui a profondément imprégné la société mexicaine.

Enfin et surtout, ce sont les grandes figures révolutionnaires précédemment évoquées – Villa, Zapata –, magnifiées dès leur vivant puis mythifiées par un régime en quête de légitimation populaire, qui en constituent l'héritage<sup>21</sup>. L'EZLN (Armée zapatiste de libération nationale) du sous-commandant Marcos, qui se rebelle au Chiapas contre le pouvoir central à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1994, a contribué également à raviver l'imaginaire autour de Zapata et les collisions de temporalité si fréquentes dans les relectures de l'histoire faites par les acteurs politiques latino-américains.

Dans un moment où les tensions politiques consécutives à l'élection serrée du candidat du PAN, Felipe Calderón, à la présidence de la République en 2006 se sont ravivées ; où la guerre contre le narcotrafic illustre les difficultés de l'Etat central à imposer son autorité sur l'ensemble du territoire national ; et où la colère populaire provoquée par la hausse du prix de la tortilla consécutive à la flambée des cours des matières premières alimentaires (le *tortillazo* du printemps 2007) projette de nouveau les regards sur la problématique de l'autosuffisance alimentaire, les questions soulevées par cette révolution vieille d'un siècle semblent décidément bien d'actualité.

---

<sup>21</sup> Les deux caudillos bénéficient des possibilités de mise en scène offertes par les moyens modernes de propagande : photographie, cinéma. En 1915, Pancho Villa joue son propre rôle dans un film de Raoul Walsh, *La Vie de Villa*. Sa postérité cinématographique est riche : on pense notamment à *Il était une fois la Révolution* de Sergio Leone (1971). Quant à Zapata, Paco Ignacio Taibo II, célèbre auteur mexicain de romans policiers, met en scène les rumeurs populaires qui veulent qu'il ait survécu à l'embuscade de 1919. Il imagine dans *Cosa Facil* (1994) une scène finale où un Zapata bien vivant s'élance à cheval sur une autoroute pour un dernier combat

## Les élections présidentielles au Costa Rica : mise à l'épreuve de la continuité et perspectives démocratiques

Kevin Parthenay

Le dimanche 7 février 2010, près de 2,8 millions de Costariciens étaient appelés aux urnes pour élire le président de la République, les 57 députés qui composent l'Assemblée législative ainsi que les *regidores* municipaux. Si le processus électoral costaricien a été qualifié d'« exemplaire<sup>1</sup> » par l'Organisation des Etats américains, d'importants moyens ont été mis en œuvre pour assurer son bon déroulement, notamment une réforme du registre électoral, une restructuration interne du Tribunal suprême électoral, une révision de la procédure de transmission des données ainsi qu'une importante allocation budgétaire (4,4 millions de colones) consacrée à l'organisation du scrutin. Néanmoins, nous présenterons dans les pages qui suivent plusieurs idées qui mettent en perspective, en dépit du bon déroulement du processus électoral, un optimisme débordant concernant l'état de la démocratie costaricienne.

Lors de cette élection générale, neuf partis politiques ont répondu favorablement aux conditions fixées par le Tribunal suprême électoral pour pouvoir présenter un candidat à la présidence<sup>2</sup>. On notera une réduction du nombre de candidats par rapport au scrutin de 2006, où quatorze candidats avaient brigué les suffrages des électeurs. Durant la campagne, quatre personnalités ont particulièrement retenu l'attention, notamment celle des médias. Incarnant la continuité, Laura Chinchilla, politologue et représentante élue du Parti Liberación Nacional (PNL) pour succéder au président Arias, celui-ci ne pouvant briguer un second mandat consécutif. Trois autres candidats se sont positionnés en challengers : Ottón Solís Fallas, économiste, arrivé second à l'élection présidentielle de 2006, représentant le parti de gauche Acción Ciudadana (Pac) ; Otto Guevara Guth, fondateur et candidat du parti Movimiento Libertario (ML), candidat de la droite néolibérale ; enfin, Luis Fischman, avocat, candidat du parti démocrate-chrétien Unidad Social Cristiana (Pusc)<sup>3</sup>.

### Un climat atypique de campagne

« Ennuyeuse », « trop coûteuse », « machiste » sont autant de qualificatifs employés pour caractériser la campagne des élections générales de 2010. Bien qu'Oscar Arias ait dénoncé son manque de musique, d'images et de symboles<sup>4</sup>, et un politologue évoqué une campagne « de conviction sans passion », celle-ci restera dans l'histoire du pays par son coût élevé et une agressivité sans précédent entre les candidats.

---

<sup>1</sup> A la suite de l'acceptation de la Mission d'observation électorale pour les élections de 2010, le Costa Rica bénéficiera pour les prochaines échéances de 2014 de la certification d'une norme de qualité internationale.

<sup>2</sup> Voir Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica : <http://www.tse.go.cr/>

<sup>3</sup> Ottón Solís Fallas a été élu aux primaires du Pac avec un score de 71 % contre E. Campbell et R. Macaya, Laura Chinchilla pour le PNL avec 55,56 % contre J. Araya et F. Berrocal, Luis Fischma remportant 111/150 votes lors de l'Assemblée du Pusc.

<sup>4</sup> Voir interview d'Oscar Arias, propos recueillis par Karina Alpízar Corella, *La Prensa Libre*, journal national du Guatemala, 31 décembre 2009 : <http://www.prensalibre.com/>

Les formations politiques ont tout d'abord dénoncé un manque de moyens leur permettant de mener à bien la campagne, qui s'explique notamment par la réforme électorale, la baisse des taux de financement public des partis engagés dans la course présidentielle, de 0,19 % (2006) à 0,11 % du PIB (2010), ainsi que par la chute du niveau des donations privées<sup>5</sup>. Cet affaiblissement des ressources financières a conduit les partis à contracter des « bons de dette politique » : un total de 21 100 millions de colones<sup>6</sup> a été mobilisé par l'ensemble des partis politiques au titre de ces « bons de dette politique », qui sont des obligations déposées à des coûts inférieurs à ceux du marché dans des banques, des entreprises ou auprès des investisseurs.

Ces difficultés financières n'ont pas empêché les formations politiques de dénoncer une campagne « *millionaria* », à l'instar de Francisco Molina, directeur de campagne et ancien député du Pac, ou de Luis Fishman (Pusc). Un fort climat de suspicion de malversations a également pesé sur les débats. Otto Guevara a constitué une cible privilégiée au vu de ses relations étroites avec l'élite économique du pays. A ce titre, Ottón Solís a sollicité la Superintendencia General de Entidades Financieras (Surgef) pour conduire une enquête sur les origines des fonds utilisés par le candidat du ML. Dans ce climat délétère, l'agressivité entre candidats a souvent été la règle. Ainsi, les opposants de Laura Chinchilla ont tour à tour surfé sur des déclarations sarcastiques et machistes, la qualifiant (notamment le Pac) de « *marioneta* » du président Arias<sup>7</sup>. L'ambassadeur du Costa Rica à Washington a d'ailleurs accusé le personnel politique de sombrer dans l'intolérance, l'irrespect, le mensonge et le machisme, et pointé son incapacité à dialoguer<sup>8</sup>.

L'agressivité croissante et la multiplication des attaques relatives à la vie privée des candidats sont des indicateurs de deux phénomènes. Premièrement, la forte médiatisation de la vie politique costaricienne. En effet, les débats télévisés ou échanges par médias interposés ont été l'occasion de règlements de comptes personnels. Journalistes et intellectuels ont ainsi durement critiqué le manque manifeste de profondeur du discours politique et la surabondance des stratégies de communication médiatique<sup>9</sup>. Deuxièmement, la personnalisation croissante de l'activité politique (instrumentalisation médiatique des conjoints et enfants, réceptions publiques au domicile privé...). Lors de cette campagne, l'intimité des individus a été largement étalée dans l'espace public. Si cela constitue une caractéristique de nos sociétés contemporaines, comme le souligne Cynthia Fleury<sup>10</sup>, la consolidation du « charisme sécularisé » n'en demeure pas moins un danger manifeste pour la démocratie et la cohésion sociale : pour la démocratie, en limitant considérablement le contenu politique des débats contradictoires sur les enjeux sociétaux primordiaux ; pour la cohésion sociale, en entretenant un climat d'incivilité généralisée.

Dans un sens plus global, alors que la démocratie repose sur les bases de l'individuation et de la liberté, la société costaricienne semble progressivement se tourner vers l'individualisme (qui ne correspond nullement à l'émancipation personnelle mais à la personnalisation à outrance) et la libéralisation (qui

---

<sup>5</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/diciembre/24/pais2205942.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/diciembre/24/pais2205942.html), consulté le 16 août 2010.

<sup>6</sup> Les bons de dette politique par parti politique : Pusc, 6 millions de colones ; FA, 0,3 million ; PNL, 5 millions ; ML, 3 millions ; Pase, 0,9 million.

<sup>7</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2010/enero/06/pais2215737.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2010/enero/06/pais2215737.html), consulté le 16 août 2010.

<sup>8</sup> Traduction par nos soins : « intolérance, irrespect, manque de solidarité, incapacité à dialoguer avec qui pense différemment, machisme, mensonges, etc. »

<sup>9</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/diciembre/17/pais2196730.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/diciembre/17/pais2196730.html)

<sup>10</sup> C. Fleury, *Les Pathologies de la démocratie*, Paris, Fayard, 2005.

contribue à la dissolution de l'intérêt général). La démocratie n'est jamais acquise et, si le Costa Rica est toujours jugé comme le pays le plus démocratique de la région<sup>11</sup>, les scandales politiques récents, l'apathie politique, la personnalisation et la médiatisation à outrance de la vie politique constituent autant de facteurs contribuant à décrire une tendance à la dégradation de la démocratie costaricienne. Plus de dix ans après la publication de l'ouvrage d'Olivier Dabène, *La Démocratie dégradée*<sup>12</sup>, les indicateurs mis en œuvre tendent à valider ce constat. En effet, les défis économiques et sociaux (crise économique, pauvreté) amenuisent la capacité d'action des gouvernements, les réformes économiques néolibérales (TLC, réformes politiques nationales) renforcent le creusement des inégalités sociales et la puissance structurelle des problématiques liées au narcotrafic, à l'insécurité et à la violence (augmentation du taux d'homicide<sup>13</sup>) constitue une fragilisation de la gouvernance dans son ensemble. Autant de facteurs qui confirment le constat d'une dégradation potentiellement émergente de la démocratie au Costa Rica. Symbole de cette dégradation, l'idée selon laquelle il ne peut y avoir de démocratie sans parti politique ni Congrès national recule de 10 points (de 75 à 65 %) entre 2006 et 2009<sup>14</sup>.

### Les enjeux de la campagne

Après quatre années de gouvernement « *liberacionista* », la campagne électorale s'est construite sur une dialectique continuité/changement. Dans cette perspective, le principal défi de la candidate du PNL, Laura Chinchilla, a été d'affirmer des choix de rupture pour dessiner l'avenir du Costa Rica sans pour autant se démarquer, du moins pendant la campagne, de l'héritage de son illustre prédécesseur, le président Oscar Arias. Ainsi, la stratégie de campagne de Laura Chinchilla a reposé sur la nécessité d'emprunter un « entre-deux », de suivre la voie d'un « changement dans la continuité ». La gestion de l'enjeu sécuritaire est emblématique de cette stratégie et de la campagne dans son ensemble. Le thème de la sécurité a été très largement dominant dans cette campagne, même s'il a recouvert des enjeux aussi divers que la « sécurité économique », la « sécurité environnementale » ou encore la « sécurité citoyenne ». L'apparition de ce thème dans le débat public demeure néanmoins un paradoxe pour le pays d'Amérique centrale proportionnellement le moins touché par la violence et l'insécurité<sup>15</sup>. Signalons en revanche l'importante croissance du « sentiment » d'insécurité, très largement attisé par la presse sensationnaliste. Alors que Guevara, Solís et Fischman ont exploité cette problématique pour critiquer le gouvernement sortant ainsi que Laura Chinchilla, ancienne ministre de la Sécurité publique, la candidate du PNL a tenté de se démarquer en promouvant, par exemple, la création de systèmes de surveillance électronique par caméras disposées dans les espaces publics. Bien que désireuse de marquer la rupture sur le thème de la sécurité en martelant « *seguridad, seguridad, seguridad* », en échos au slogan d'Oscar Arias lors de la précédente élection (« *empleo, empleo, empleo* »), Laura Chinchilla a

---

<sup>11</sup> Latinobarómetro Corp., *Informe 2009*, Santiago de Chile, novembre 2009 : [www.Latinobarometro.com](http://www.Latinobarometro.com)

<sup>12</sup> O. Dabène, *La Démocratie dégradée*, Bruxelles, Complexe, 1997.

<sup>13</sup> Voir *Informe sobre el desarrollo humano 2008-2009. Superando barreras : movilidad y desarrollo humanos*, PNUD, New York, 2009.

<sup>14</sup> Latinobarómetro Corp., *Informe 2009*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Le taux d'homicide y est de 11/100 000 en 2009. Voir PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 2008-2009*, *op. cit.*

bel et bien incarné la voie de la continuité durant cette campagne<sup>16</sup>. Lors de la présentation de son plan de gouvernement, elle s'est symboliquement placée sur les traces du gouvernement Arias en manifestant son souhait de « suivre », de « continuer » et de « consolider<sup>17</sup> » les orientations du président sortant. Pourtant, cette option de la continuité ne résiste pas à l'après-campagne électorale, les orientations récemment choisies par Laura Chinchilla s'écartant significativement de celles préconisées par son prédécesseur, notamment en matière d'emploi, de fiscalité, et donc de sécurité.

Si les résultats, nous le verrons, attestent la consolidation du pluripartisme au Costa Rica, la campagne électorale semble avoir reproduit des schémas bipartisans (PNL-Pac ou PNL-ML). Dans cette perspective, le ML et le Pac ont réciproquement adopté des stratégies d'éviction-confiscation et de monopolisation du débat en tentant de circonscrire le combat politique pour la présidence à une simple « bataille de deux ». Leur cible privilégiée s'est concentrée sur le PNL, et le discours a été construit sur les bases d'une critique systématique du bilan présidentiel d'Oscar Arias. Le Mouvement libertaire s'est positionné sur le thème de la sécurité et de la lutte contre la délinquance. Le parti d'Otto Guevara a ainsi valorisé son statut de « force politique alternative » au PNL en opposant radicalement les termes du débat dans son slogan de campagne : « *Continuismo o cambio ya !* » Le Pac a lui aussi cherché à s'imposer comme l'alternative au PNL. L'argumentaire forgé contre le PNL s'est articulé autour de l'absence de changement, notamment en matière de pauvreté, enjeu fondamental dans le discours politique proposé par Ottón Solís, tout comme d'amélioration de la qualité de la vie, sous le slogan « *La Costa Rica que queremos*<sup>18</sup> ». La stratégie du Pac dénote cependant une volonté d'exclusion du ML du débat présidentiel. Seul le Pusc s'est dissocié de ce schéma « d'appropriation-monopolisation » du combat politique, le candidat du Pusc se positionnant comme « seule force alternative possible » en s'autodéclarant le candidat « *menos malo* ». Cette stratégie de démarcation vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de la vie politique costaricienne s'est traduite par un succès important dans les médias sans pour autant se confirmer dans les résultats, laissant le parti dans une situation de crise interne durable.

### **L'autre victoire : participation électorale renforcée et inversion historique de la courbe de l'abstention**

Comme le souligne Jacques Lagroye, « voter c'est, dans la représentation la plus répandue de cet acte, la forme minimale de la participation, celle qui est censée donner la mesure la moins contestable de leur intérêt pour la politique<sup>19</sup> ». Au vu du contexte politique costaricien des dernières années, cet acte minimal a néanmoins constitué un enjeu prioritaire lors de l'élection générale de 2010. De fait, les nombreux scandales politiques et de corruption qui ont émaillé la vie politique du pays ces dernières années<sup>20</sup> ont créé un climat de défiance envers les politiques et la politique. Cette crise de

---

<sup>16</sup> Voir K. Parthenay, « Costa Rica 2010 : la voie de la continuité », Opalc : <http://www.opalc.org/web/>

<sup>17</sup> [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/diciembre/18/pais2197979.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/diciembre/18/pais2197979.html)

<sup>18</sup> « Le Costa Rica que nous aimons. »

<sup>19</sup> J. Lagroye, B. François et F. Sawicki, *Sociologie politique*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de Sciences Po, Dalloz, 2006.

<sup>20</sup> Deux des anciens présidents ont été jugés puis incarcérés : Miguel Ángel Rodríguez Echeverría et Rafael Ángel Calderón Fournier.

la représentativité engendre une importante volatilité électorale. Les partis politiques sont davantage perçus comme des « machines électorales » faisant prévaloir l’opportuniste politique sur les logiques partisanes<sup>21</sup>, tendance qui explique le phénomène récurrent de transfuges partisans. Outre la création de nouveaux partis, cette perte de confiance dans les partis traditionnels, cette défiance envers la classe politique se traduit par des taux élevés d’abstention. En 2006, l’abstention avait atteint 34,74 % (soit 885 329 Costariciens), un record depuis 1958, et ce malgré l’intensité du débat qui avait fortement politisé et polarisé le pays autour du Traité de libre commerce entre les Etats-Unis et l’Amérique centrale (Cafta-DR). Ainsi, l’un des principaux défis pour les candidats était de convaincre la population de voter. En ce sens, le personnel politique a remporté une victoire majeure. Le scrutin de 2010 voit pour la première fois depuis 1986, la courbe ascendante de l’abstention s’inverser, atteignant 31 % de l’électorat. Cependant, on constate des irrégularités territoriales quant au taux de participation. Puntarenas et Limón recueillent le taux d’abstention le plus élevé du pays, restant en cela conformes à l’élection de 2006. A l’inverse, Cartago et Heredia affichent le plus fort taux de participation électorale avec respectivement 25,9 % et 26,9 % d’abstention, ce qui est également conforme aux élections précédentes. On constate cependant un important recul de l’abstention dans les provinces d’Alajuela, de moins 3,5 points, et de Guanacaste, de moins 4,1 points. Comme nous le signalions, au vu des scandales politiques répétés et du climat de défiance à l’égard du personnel politique, cette inversion de la courbe de l’abstention constitue un signal positif à opposer à l’hypothèse du regain de l’apathie politique.

### **La victoire du PNL : le choix de la continuité et la consolidation du pluripartisme**

Cette élection et la victoire de Laura Chinchilla interviennent soixante ans après l’instauration du droit de vote pour les femmes au Costa Rica. Au-delà du symbole, Liberación Nacional voit son score consolidé par rapport à 2006. Gratifiée tout au long de la campagne d’une large avance dans les sondages, la candidate du PNL dépasse, en valeur absolue, le score d’Oscar Arias en 2006 avec une augmentation d’environ six points. La marge significative qui sépare la candidate victorieuse des deux challengers, Ottón Solís et Otto Guevara, laisse entrevoir l’hypothèse d’un choix manifeste des Costariciens vers la continuité. Du côté de l’Assemblée législative, le PNL perd seulement un siège. Toutefois, la nouvelle distribution des sièges obligera le parti de centre gauche à mettre en place des stratégies d’alliance pour pouvoir appliquer les politiques gouvernementales.

Le Movimiento Libertario d’Otto Guevara connaît une extraordinaire progression en remportant plus du double des voix obtenues en 2006. Avec plus de 20 % des suffrages, Otto Guevara consolide l’influence de sa formation dans la vie politique costaricienne. Une progression qui se confirme également à l’Assemblée législative avec quatre nouveaux sièges de député. Ayant essuyé de nombreuses attaques (souvent à titre personnel) durant la campagne, le candidat s’est félicité du résultat obtenu et l’a considéré comme une « victoire pour le parti ». Il a souligné qu’il se sentait désormais responsable devant le peuple du Costa Rica de rester « un parti fort qui devait tenir ses engagements pour lutter contre l’insécurité et la corruption ».

---

<sup>21</sup> [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=485:elections-au-costa-rica&catid=127:campagnes&Itemid=209](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=485:elections-au-costa-rica&catid=127:campagnes&Itemid=209)

Le Pac, à la lumière des résultats électoraux, a subi une lourde défaite. En comparaison avec 2006, le parti chute de près de 15 points. Il perd également cinq sièges à l'Assemblée législative. La stratégie d'alliance avec Integración Nacional (Walter Muñoz) et Alianza Patriótica (Rolando Araya) n'a manifestement pas été payante. Rassemblant les électeurs de ces deux formations politiques, les 25 % atteints constituent un échec pour le parti selon les premières déclarations des proches d'Ottón Solís. Le député du Pac, Alberto Salom, a admis que les résultats de l'élection « étaient loin de ce qu'ils espéraient tous », mais qu'ils étaient aussi une surprise, car « cela ne se voyait pas dans la rue ». Au terme de trois candidatures, Ottón Solís a indiqué qu'il ne se représenterait plus à une élection présidentielle. Malgré cette importante baisse des suffrages, on soulignera néanmoins que l'élection présidentielle 2010 représente une phase de stabilisation pour le parti. Lors de la campagne de 2006 et la forte politisation autour du traité de libre commerce avec les Etats-Unis (Cafta-RD), le Pac avait pu rassembler des forces électorales en prenant la tête d'un mouvement de contestation anti-TLC sans précédent dans le pays. Cependant, durant la campagne, les représentants du « Non » au Cafta ne sont pas parvenus à unir leurs forces pour mettre à profit le soutien populaire gagné lors de cet épisode de contestation sociale. En dépit de cette fragmentation des forces électorales, le Pac consolide son statut de deuxième force politique du pays, acquis lors de la précédente présidentielle.

On notera enfin la situation du Pusc qui, depuis 2006, stagne autour de 3,5 %, malgré une campagne spectaculaire de Luis Fischman qui se présenta sous l'étiquette du candidat « *menos malo* ». S'il gagne un siège à l'Assemblée législative, le parti continue de subir les effets des scandales de corruption qui ont conduit les deux anciens présidents de la République (Miguel Ángel Rodríguez Echeverría et Rafael Ángel Calderón Fournier) en prison.

L'un des premiers enseignements de cette élection 2010 est la consolidation du pluripartisme. Par ailleurs, en dépit des récents scandales politiques et des affaires de corruption, les électeurs se sont massivement mobilisés, ont exprimé leur opinion et ont marqué un intérêt renouvelé pour la politique. Si ces deux phénomènes sont certes des marqueurs positifs de l'état de la démocratie au Costa Rica, on insistera à nouveau sur le risque actuel de fragilisation de la démocratie costaricienne. Ce constat repose fondamentalement sur la manifestation des difficultés croissantes posées à la gouvernance, ainsi que sur un affaiblissement de la qualité du débat politique national du fait de la progressive personnalisation et médiatisation de la vie politique. Au lendemain de l'élection, les Costariciens semblaient avoir fait le choix de la continuité, la victoire de Laura Chinchilla marquant une large approbation des politiques menées par le gouvernement Arias – un sondage dotait le bilan du président sortant de 69 % d'opinions favorables. Pour autant, les actuelles positions du gouvernement sur les questions de politique sécuritaires, fiscales ou d'emploi révèlent une distanciation certaine face à l'héritage d'Oscar Arias. De même, la nouvelle présidente, après avoir axé sa campagne sur la sécurité, a fini par la reléguer, lors de la présentation de son plan de gouvernement à l'occasion des cent jours de présidence, au quatrième rang de son agenda,



## Colombie : passation de pouvoir et institutionnalisation du régime

Jacobo Grajales

L'année politique 2010 a été très agitée en Colombie. En effet, à la fois les sièges parlementaires et la magistrature suprême ont fait l'objet d'élections. La compétition électorale s'est ouverte dans l'incertitude, car il était possible que le président Álvaro Uribe concoure pour un troisième mandat. Or, fin février 2010, la Cour constitutionnelle a invalidé la loi qui organisait le référendum visant à permettre sa réélection, une décision en cohérence avec la jurisprudence du même tribunal. En effet, quand la Cour a dû statuer sur la réforme constitutionnelle ayant autorisé la réélection d'Uribe en 2006, elle a limité les mandats présidentiels consécutifs à deux, sous peine de bouleverser profondément l'équilibre des pouvoirs. Une telle posture réaffirme l'existence d'un véritable contre-pouvoir judiciaire en Colombie. Alors que les conflits entre la Cour suprême de justice<sup>1</sup> et l'exécutif avaient ébranlé la séparation des pouvoirs, le verdict des juges constitutionnels et le respect de ce verdict par Álvaro Uribe sont le signe encourageant de la solidité des institutions politiques colombiennes.

La campagne présidentielle, d'une durée extrêmement courte, s'est organisée autour de l'héritage « uribiste ». C'est Juan Manuel Santos, ancien ministre de la Défense, qui a réussi à se positionner comme le candidat de la continuité par un savant mélange de communication politique et d'alliances électorales. En effet, l'issue de la campagne a montré que l'uribisme n'était pas un réseau volatile fait d'alliances circonstancielles autour de la personne charismatique de l'ancien président. Au contraire, on a constaté qu'il était également susceptible de s'institutionnaliser et de se transformer en une puissante machine électorale capable de contrôler l'essentiel du pouvoir politique dans le pays.

Cette machine électorale s'est construite sur la base de l'inscription durable des questions de sécurité dans l'agenda électoral. Cette démarche a cependant été concurrencée par l'entreprise de moralisation de la politique menée par le Parti vert, qui a rencontré un succès inattendu. Cependant, l'importance acquise par les questions de morale et de légalité contraste avec l'absence de renouvellement des élites parlementaires. En effet, si le personnel politique a été touché par la révélation de collusions criminelles entre politiques et groupes paramilitaires, l'ampleur du scandale n'a pas contribué à son renouvellement.

### L'héritage uribiste : mouvement charismatique ou machine électorale ?

En février 2010, au moment où la Cour prend sa décision, quatre candidats se réclament de l'héritage du président. Aux primaires du Parti conservateur, son favori, Andrés Felipe Arias, est éliminé. Cela permet à Santos de se positionner comme l'héritier d'Uribe, qui arrive à la fin de son mandat avec une cote de popularité de plus de 70 % selon les sondages. Mais l'uribisme est divisé. Les deux principaux partis de la majorité, le Parti social d'unité nationale (couramment appelé parti de l'U) et les conservateurs, s'affrontent

---

<sup>1</sup> La Cour constitutionnelle et la Cour suprême de justice sont deux institutions distinctes. La première est chargée du contrôle constitutionnel des lois, la seconde est la dernière instance du contentieux civil et pénal et juge les hauts dignitaires de la République ayant commis des actes illégaux dans le cadre de leurs fonctions.

aux élections. Cela n'empêche pas un troisième candidat uribiste, Germán Vargas Lleras, de se réclamer lui aussi du président. Le Parti libéral, troisième force partisane du pays, oscille entre une direction qui prône l'opposition critique et des élus majoritairement favorables au président. Il ne suffit donc pas de l'appui d'Álvaro Uribe pour devenir le candidat de l'uribisme, encore faut-il rassembler sous son nom une pléthore de parlementaires et de caciques électoraux aux intérêts souvent concurrents.

C'est ce que réussit à faire Juan Manuel Santos. Il s'attaque d'abord aux conservateurs : les négociations avec la vieille garde du parti lui font gagner le soutien de la majorité des élus « bleus » et il marginalise Noemi Sanín, candidate officielle, qui n'obtient que 6 % des voix, alors que les congressistes de son parti avaient recueilli 20 % des suffrages aux élections législatives. La même stratégie est mise en œuvre avec le Parti libéral. L'ensemble des élus libéraux, qui avaient réuni 15,8 % des voix en mars pour les législatives, mobilise leur électorat en faveur de Santos. Trahi par son propre camp, le candidat libéral, Rafael Pardo, n'obtient que 4,3 % des voix au premier tour. Un regard attentif à la géographie du vote montre que de puissants barons locaux – conservateurs et libéraux – se sont mobilisés en faveur de Santos contre le candidat de leur propre parti.

Au lendemain du premier tour, où Santos a obtenu 46,7 % des suffrages, ses alliances sont rendues officielles. Il lance le leitmotiv d'un « gouvernement d'union nationale » qui rassemblerait un large spectre politique. Parfois en opposition aux chefs des partis, les parlementaires affluent en masse chez Santos. Ces alliances ne correspondent pas seulement à une stratégie électorale, mais aussi à la préparation d'une majorité gouvernementale. Cet « accord d'unité nationale », comme il a été baptisé, garantit à Santos l'appui de plus de 70 % des parlementaires et de 65 % des gouverneurs départementaux. La majorité présidentielle du nouveau président sera encore plus large que celle dont avait joui Álvaro Uribe par le passé. Alors que l'éclatement du camp présidentiel laissait présager une division de l'uribisme, les premiers coups stratégiques joués par Santos font croire à une cristallisation des alliances.

Or, le comportement du président élu laisse à penser qu'il entend se démarquer de son mentor. En effet, l'accord avec les libéraux peut être interprété comme une tentative de contrebalancer l'influence du Parti conservateur, perçu comme le soutien inconditionnel d'Uribe. La victoire de Santos marque peut-être le début d'une institutionnalisation de l'uribisme comme courant politique et système de pouvoir relativement indépendant de l'ancien leader charismatique. Cette institutionnalisation peut être évaluée à l'aune des efforts déployés par Juan Manuel Santos dès le lendemain de son élection pour imprimer une marque personnelle à sa présidence. Il s'emploie à assainir les liens diplomatiques avec l'Équateur et le Venezuela, deux pays qui avaient rompu leurs relations avec Bogota, et cherche à signifier son respect pour l'indépendance des juges, souvent stigmatisés par son prédécesseur. Enfin, il met au centre de ses priorités politiques le problème de la restitution de leurs terres aux paysans qui en avaient été expulsés par les acteurs armés. L'absence d'action du président précédent sur ce point avait été maintes fois critiquée, ce qui confère une symbolique forte au geste de Santos.

Au-delà de ces actions, l'élection de Juan Manuel Santos a permis de mesurer la force et la cohésion de l'appareil politique uribiste. Elle a démontré que l'organe officiel de l'uribisme, le Parti social d'unité nationale, n'est pas simplement un réseau éclaté d'acteurs rassemblés sur la base de leur attachement à un chef charismatique, mais au contraire une puissante machine électorale fortement intégrée dans l'État. En effet, des pans entiers de l'appareil étatique ont été mobilisés, y compris illégalement, en faveur de Santos. L'affaire de l'utilisation politique du programme « Familles en action », dénoncée par la

presse<sup>2</sup>, en est un exemple. Ce programme dépend de l'Agence pour l'action sociale et la coopération internationale, une émanation de la présidence. Or, on apprend que nombre de ses bénéficiaires ont été convoqués par des fonctionnaires aux meetings de campagne de Santos, sous la menace de perdre leurs allocations s'ils ne s'y rendaient pas. Une enquête menée par l'ONG nord-américaine Global Exchange révèle que beaucoup de bénéficiaires interrogés pensaient que les allocations venaient des caisses du Parti social d'unité nationale, et non de celles de l'Etat<sup>3</sup>. Enfin, une enquête de presse, réalisée sur la base des chiffres de Global Exchange, a dévoilé la forte corrélation entre l'indice de couverture de Familles en action et le vote en faveur de Santos au premier tour<sup>4</sup> : alors que celui-ci est de 63,8 % dans les municipalités où plus de trois quarts des potentiels allocataires ont accès au programme, il baisse à 51,8 % dans les municipalités où la couverture est inférieure à un quart. Le discours selon lequel Mockus serait prêt à mettre fin au programme Familles en action est massivement diffusé auprès des allocataires, parfois par les fonctionnaires eux-mêmes. Les bénéficiaires ont parfois reçu des appels véhiculant ce message électoral sur leurs téléphones portables, ce qui laisse à penser que les organisateurs de la campagne avaient accès aux données personnelles des allocataires. Cet exemple n'est pas isolé : en effet, Santos a reçu l'appui des directions d'autres institutions publiques. C'est le cas du Sena (Service national d'apprentissage, le plus grand institut de formation technique du pays), qui rassemble plus de six cent mille élèves dans ses centres de formation répartis sur tout le territoire national<sup>5</sup>. Ces exemples montrent qu'après huit ans de règne les réseaux clientélistes établis par l'administration Uribe sont profondément enchâssés dans l'appareil d'État.

### **Entre la moralisation de la vie politique et un renouvellement en trompe-l'œil**

Juan Manuel Santos a récolté les fruits de la politique de « sécurité démocratique » de son prédécesseur. Son passage au ministère de la Défense, marqué par d'importants coups militaires portés aux Farc (libération d'otages, attaque au campement de Raul Reyes en Equateur...), lui a ainsi valu un important capital politique, associé à la « main de fer » contre la guérilla et à la sécurisation du territoire. Celui-ci est extrêmement rentable en Colombie, tant les enjeux sécuritaires sont durablement inscrits à l'agenda politique.

Il est cependant essentiel de noter que d'autres enjeux sont venus concurrencer la sécurité et la « lutte contre le terrorisme » dans le débat électoral. L'entreprise de moralisation de la politique, menée par le Parti vert et par son candidat, l'ancien maire de Bogota Antanas Mockus, a également marqué ces élections. Ce candidat atypique a bouleversé les calculs politiques et troublé l'assurance dans laquelle se trouvaient les partisans de l'uribisme. Son échec final ne dément pas l'efficacité de son discours auprès d'une partie de l'électorat.

---

<sup>2</sup> « Familias en Acción : más subsidios, más votos », *La Silla Vacía*, 18 juin 2010. Voir également le reportage diffusé par Noticia Uno : <http://www.youtube.com/watch?v=R4FDOjmbcml>

<sup>3</sup> « Global exchange release a ground breaking study on Colombia's main welfare program "Familias en Acción", and its relation to the current electoral process », *Press Release*, 14 juin 2010.

<sup>4</sup> « Familias en Acción : más subsidios, más votos », art. cité.

<sup>5</sup> « ¿Qué será lo que tiene el director del Sena ? », *La Silla Vacía*, 19 avril 2010.

L'entrée dans la compétition du Parti vert commence par un vote aux élections législatives déifiant toutes les attentes. Le mouvement politique a en effet recueilli plus d'un demi-million de voix sur ses listes parlementaires (Chambre et Sénat) et plus d'un million et demi de voix lors de ses élections primaires. Les Verts obtiennent ainsi quatre sièges au Sénat et cinq à la Chambre basse. Porté par cette « vague verte », Antanas Mockus atteint en quelques semaines la deuxième place dans les sondages. Mais le vote vert souffre d'une forte concentration géographique et sociodémographique. C'est le vote des classes moyennes ou supérieures, mais surtout urbaines et ayant reçu une éducation universitaire. Ces électeurs sont particulièrement sensibles à un discours construit autour de la moralisation de la politique, de l'éthique du service public et de la primauté de l'éducation<sup>6</sup>. Alors que trois candidats essaient de se positionner comme les meilleurs gestionnaires de l'héritage uribiste, Mockus se démarque du lot en proposant un « post-uribisme ». Ainsi, il revendique la protection de la séparation des pouvoirs et de la Constitution de 1991. À la « sécurité démocratique », fer de lance de la politique d'Uribe, il entend répondre par la « légalité démocratique ».

L'importance acquise par cet agenda parallèle contraste fortement avec le manque de renouvellement des élites parlementaires colombiennes. Celles-ci semblaient profondément discréditées par le scandale de la « parapolitique », c'est-à-dire la révélation des collusions liant paramilitaires, narcotrafiquants et dirigeants politiques. L'ampleur du scandale et sa traduction dans l'arène judiciaire n'ont cependant pas abouti à un rejet des élites en place. Les mises en examen n'ont paradoxalement pas eu d'effets électoraux. Même des condamnations, dont les plus lourdes sont allées jusqu'à quarante ans<sup>7</sup>, n'ont pas terni le capital politique de ces élites corrompues. Emprisonnés, les anciens parlementaires ont réussi à transmettre leur capital politique à des membres de leur famille ou de leur clan politique. La plupart de ces nouvelles figures ont remporté d'excellents résultats électoraux en dépit de leur faible expérience politique. Cette rénovation en trompe-l'œil indique que les réseaux politiques ayant assuré les victoires des alliés des paramilitaires dans les élections précédentes ont survécu aux scandales et aux institutions judiciaires. Cela rejoint l'analyse des observateurs de l'Organisation des Etats américains (OEA), qui considèrent que le vote sous la menace des armes s'est transformé en vente massive des voix, au profit des anciens paramilitaires<sup>8</sup>.

Le meilleur exemple de cette persistance des collusions politico-criminelles est le Parti d'intégration national (PIN), mouvement reprenant les réseaux des partis qui avaient disparu à la suite des enquêtes judiciaires. Montré du doigt par la presse, qui le qualifie de « parti des ombres », il a cependant obtenu huit sièges au Sénat, parmi les cent deux que compte cet organe. Mais cette persistance des réseaux politico-criminels du paramilitarisme ne touche pas uniquement le PIN. Le Parti social d'unité nationale a été mis en cause à plusieurs reprises dans le scandale de la « parapolitique ». En réponse à cela, la direction du parti a expulsé de ses listes plusieurs candidats suspects, mais ce « nettoyage » n'a pas levé tous les doutes sur son personnel politique. Plusieurs membres du nouveau Sénat, comme Dilian Francisca Toro, Armando Benedetti et Mauricio Lizcano, font l'objet d'enquêtes de la Cour suprême.

---

<sup>6</sup> Contrairement à ce que l'on pourrait le croire, le Parti vert colombien n'est pas un parti écologiste au sens européen du terme. Bien qu'il inclue dans son programme de gouvernement l'intégration de critères de durabilité environnementale dans les politiques publiques, l'écologie n'est pas au centre du programme de Mockus. Cela s'explique par le fait que ces problématiques ne sont pas très mobilisatrices en Colombie.

<sup>7</sup> La Cour suprême a ainsi condamné les sénateurs Alvaro García et Salvador Arana à quarante ans de prison pour « homicide aggravé ». La Cour a considéré qu'ils faisaient partie de l'« appareil de pouvoir » des paramilitaires.

<sup>8</sup> « Législatives/Colombie : la droite en tête », *Le Figaro*, 15 mars 2010.

D'autres ont hérité de réseaux politiques liés au paramilitarisme : c'est le cas de Maritza Martinez, épouse de Luis Carlos Torres, ancien sénateur mis en examen par la Cour suprême de Justice.

Le même phénomène se retrouve dans l'autre composante de la majorité, le Parti conservateur. Le sénateur Carlos Barriga, réélu à son poste, est l'objet d'une enquête de la part des juges de la Cour suprême. Le nouveau sénateur Sammy Merheg est le frère de l'ancien sénateur Habib Meregh, qui a écopé d'une condamnation disciplinaire et fait l'objet d'enquêtes pénales. Olga Lucía Suarez, nouvellement élue à la Chambre haute, est aussi la sœur d'un ancien sénateur mis en cause par la justice. Le Parti libéral, ainsi que le parti Changement radical, tous deux signataires de l'« accord d'unité nationale » de Santos, ont été fortement critiqués pour avoir permis à des personnages très douteux de rentrer dans leurs listes.

On le voit, l'interprétation des événements électoraux de l'année 2010 doit se détacher du temps court de la compétition électorale et adopter une perspective plus large. La transformation du Parti social d'unité nationale en un véritable parti de gouvernement et la conversion des réseaux liés au paramilitarisme ne sont que deux phénomènes parmi d'autres, qui n'épuisent pas l'analyse. Au contraire, pour saisir la complexité de l'actualité électorale colombienne, il faudrait également évoquer des phénomènes tels que la transformation de la gauche parlementaires (le Pôle démocratique) et du Parti libéral, tiraillé entre ces différentes tendances, allant d'une droite conservatrice à une gauche chaviste.

## Les élections départementales et locales en Bolivie : succès électoral, déception politique pour le MAS ?

Pierre-Louis Mayaux

Parmi les nombreux problèmes publics d'ordre « fondationnel<sup>1</sup> » inscrits à l'agenda des gouvernants boliviens depuis le tournant du siècle, la question de l'organisation territoriale de l'Etat occupe une place particulière. Elle condense en effet une série d'enjeux touchant à l'ensemble des thématiques « constitutives » qui structurent le débat national : gestion des ressources naturelles, autonomie des communautés indigènes et paysannes « originaires », approfondissement des mécanismes de représentation et de participation démocratiques, voire modalités de rupture vis-à-vis du modèle de développement néolibéral adopté à partir de 1985.

La redistribution territoriale du pouvoir a ainsi été placée au cœur du processus de recomposition de l'ordre politique national qui a culminé avec l'adoption, par référendum, d'une nouvelle Constitution le 25 janvier 2009. Cette dernière diversifie et complexifie le cadre d'action territorial de l'Etat bolivien en distinguant quatre niveaux d'autonomie (départemental, régional, municipal, « indigène paysanne originaire »), doté chacun désormais de nouvelles facultés législatives, réglementaires et exécutives, et de ressources accrues.

Dans la mesure où les élections régionales et locales du 4 avril dernier ont marqué l'entrée en vigueur de ce nouveau régime d'autonomie, il est justifié de suivre l'analyse du politiste Fernando Mayorga qui considère que ces élections ont « clôturé le processus de transition vers une nouvelle architecture territoriale de l'Etat<sup>2</sup> ». De fait, avec la Constitution de 2009, complétée par la loi cadre sur les autonomies et la décentralisation (promulguée le 19 juillet dernier, plus de trois mois après les élections), l'« Etat plurinational avec autonomies » est censé bénéficier désormais d'une base juridique stabilisée.

En terme électoral, les résultats du vote du 4 avril s'avéraient d'autant plus cruciaux qu'ils figent la distribution générale du pouvoir en Bolivie pour pratiquement cinq ans, les prochaines élections générales étant prévues en décembre 2014. Qu'elle allait être, dans ce contexte, la composition politique des différents échelons de gouvernement, notamment celle des départements, où les opposants à Evo Morales s'étaient employés à structurer leur résistance au MAS depuis 2006 ? Le parti gouvernemental allait-il réaffirmer sa suprématie à l'échelle nationale, déjà spectaculairement confirmée par le résultat des élections générales de décembre 2009<sup>3</sup> ? Allait-il progresser, et dans quelle mesure, par rapport aux élections municipales

---

<sup>1</sup> Le « fondationnalisme », qui trouve son expression privilégiée dans la réforme constitutionnelle, renvoie selon Claudio Lomnitz au désir de revenir à un moment politique fondateur, afin de le rejouer de manière à reprendre le fil d'un projet originel supposé trahi ou abandonné. Voir C. Lomnitz, « Latin America's rebellion : will the new left set a new agenda ? », *Boston Review*, vol. 31, n° 5, septembre-octobre 2006. Maxwell Cameron relie plus spécifiquement cette orientation sociale à la perception répandue, en Amérique latine, que les réformes néolibérales ont été constitutionnalisées de manière non démocratique, et que la rupture d'avec ce modèle doit donc s'opérer par le biais d'une refondation constitutionnelle. Voir M. A. Cameron, « Latin America's left turns : beyond good and bad », *Third World Quarterly*, vol. 30, n° 2, 2009, pp. 331-348.

<sup>2</sup> Entretien avec Fernando Mayorga, « Recomposición política en Bolivia balance de las elecciones del 4 de abril », programme Fortalecimiento Democrático de las Organizaciones Políticas de Bolivia : [www.partidosbolivia.org.bo](http://www.partidosbolivia.org.bo)

<sup>3</sup> Tandis qu'Evo Morales recueillait plus de 62 % des suffrages au premier et unique tour, son parti, le Movimiento al Socialismo (MAS), obtenait plus des deux tiers des postes de députés et sénateurs.

de 2004 et départementales de 2005 ? Enfin, observerait-on une certaine homogénéisation du scrutin entre les différents échelons de gouvernement et les territoires, ou au contraire un vote composite et une disparité reconduite entre régions occidentales et orientales du pays ?

Pour bien apprécier la portée du résultat des élections du 4 avril (et saisir leur caractère de « vote intriqué »), il importe de rappeler dans ses grandes lignes la nouvelle architecture territoriale de l'Etat bolivien. Nous pourrions ensuite analyser en quoi la victoire électorale du MAS, que nombre d'observateurs ont relativisé en insistant sur sa défaite dans les grandes villes du pays<sup>4</sup>, demeure incontestable, et même éclatante si on la compare aux résultats des différentes oppositions. La déception municipale doit être lue à la lumière de la trajectoire partisane du MAS, qui n'a jamais construit sa légitimité politique en référence à des bilans de bonne gestion locale. Mais cette déception ne doit pas occulter le fait politique central : le MAS constitue à l'heure actuelle une organisation politique sans rivale en Bolivie, la seule bénéficiant d'une réelle projection nationale. Cette domination de fait n'empêche pas les incertitudes autour de la future mise en œuvre du régime d'autonomie.

## L'ETAT PLURINATIONAL BOLIVIEN ET SES AUTONOMIES

La nouvelle Constitution adoptée le 25 janvier 2009 a entraîné une profonde recomposition de l'organisation territoriale de l'Etat bolivien. Elle a matérialisé la nouvelle impulsion donnée par le gouvernement d'Evo Morales à la transition d'un Etat historiquement centralisé vers un Etat « plurinational » doté d'autonomies amples et diversifiées (et quoique demeuré constitutionnellement « unitaire »).

Avant l'approbation de la nouvelle Constitution, la loi de participation populaire (LPP) de 1994, promulguée par le gouvernement d'inspiration néolibérale de Gonzalo Sánchez de Lozada, avait impulsé un premier processus de décentralisation. Celui-ci avait essentiellement pris la forme d'une municipalisation. La LPP prévoyait notamment l'élection directe du gouvernement municipal (membres du conseil municipal et maire) élu pour cinq ans. Les municipalités étaient autorisées à percevoir certains impôts, à planifier et à exécuter un ensemble de politiques publiques dans le domaine des services sociaux et des infrastructures. Quant à l'échelon départemental, composé d'un simple conseil départemental désigné par les conseillers municipaux du département et d'un « préfet » nommé par l'exécutif jusqu'en 2005, il se voyait attribuer un simple rôle de coordination des politiques publiques. La création d'organisations territoriales de base (OTB) issues des organisations sociales traditionnelles (comités de voisinage, communautés indigènes et paysannes) complétait le dispositif de la LPP. Les OTB devaient participer à l'identification des besoins, émettre des avis consultatifs sur la programmation des investissements, et assurer un contrôle social des dépenses publiques locales.

Par rapport au schéma de la LPP, la Constitution de 2009 a renforcé les deux niveaux existants et en a créé deux autres, chacun doté d'une « autonomie » inspirée par le modèle espagnol, incluant une combinaison variable de facultés législatives, réglementaires et exécutives selon le type de compétence en jeu.

---

<sup>4</sup> Voir par exemple, « What do Bolivia's regional elections mean for Morales ? », *Inter-American Dialogue's Latin America Advisor*, 8 avril 2010, pp. 3-4.

Deux évolutions sont particulièrement notables. La première est le renforcement de l'échelon départemental, déjà amorcé en 2005 avec l'élection directe des préfets devenus « gouverneurs ». Le principe d'autonomie départementale avait ensuite été adopté par référendum, de manière anticipée et controversée, par quatre départements de l'est du pays en 2008, avant d'être ratifié par les cinq autres en décembre 2009. La nouvelle Constitution développe ce principe en prévoyant la création d'« Assemblées législatives départementales » directement élues. Comme leur nom l'indique, ces assemblées, auparavant simples instances délibératives, se voient désormais dotées de capacité législative, notamment pour les trente-six compétences « exclusives<sup>5</sup> » qui leur sont accordées au titre de la Constitution, en matière de planification économique, de santé, d'environnement et de gestion des infrastructures départementales... Les ressources qu'elles perçoivent (essentiellement des transferts de l'Etat central) se trouvent parallèlement augmentées (de 156 % selon Carlos Romero, le nouveau ministre des Autonomies<sup>6</sup>), et leur marge de discrétion dans l'allocation des enveloppes budgétaires est élargie. Selon la politiste María Teresa Zegada, le renforcement de l'échelon départemental constitue l'un des changements les plus importants introduits par la Constitution, car il crée, au niveau départemental, un pouvoir intermédiaire chargé de planifier son « propre développement ». Le second changement à souligner concerne la représentation des populations dites « indigènes paysannes originaires<sup>7</sup> ». Celles-ci peuvent désormais se constituer en un régime d'autonomie comparable au régime municipal, auquel s'ajoutera toute compétence éventuellement déléguée par l'Etat central ou par le gouvernement départemental. En outre, au sein des assemblées départementales et des conseils municipaux « typiques », certaines places sont réservées à des représentants communautaires désignés selon des procédures conformes aux « us et coutumes » (à l'exception du département de Potosí). La démocratie locale classique s'articule ainsi à une démocratie traditionnelle de type communautaire, conformément au vœu exprimé par les rédacteurs de la Constitution.

Outre ces deux réformes phares, la complexité de l'organisation territoriale bolivienne (et, partant, des postes à pourvoir) a été encore accrue par l'adoption de plusieurs dispositifs supplémentaires. Tout d'abord, le pouvoir municipal, loin d'être négligé, s'est vu renforcé. Les maires sont désormais élus séparément des conseils municipaux qui les désignaient auparavant, et les conseils municipaux sont dotés, à l'image des assemblées départementales, de facultés législatives dans le cadre de leurs quarante-trois compétences exclusives. Ensuite, un quatrième niveau d'autonomie, la région, a également vu le jour. D'échelle territoriale plus restreinte que le département, les régions peuvent être formées sur la base d'une agglomération volontaire de municipalités ou de provinces, qui décident alors de se pourvoir d'une autorité spécifique (assemblée législative régionale et organe exécutif) en charge, entre autres, de la réglementation des politiques publiques départementales. Au moment des élections, une région était déjà constituée, le « Gran Chaco » dans le département de Tarija, une région riche en hydrocarbures (dont 45 % des recettes d'exploitation doivent lui être automatiquement reversés par

---

<sup>5</sup> La loi sur les autonomies et la décentralisation adoptée le 19 juillet 2010 distingue quatre types de compétences : les compétences dites « privatives » dont ni la législation, ni la réglementation, ni l'exécution ne peuvent être déléguées, et qui sont du domaine réservé de l'Etat central ; les compétences « exclusives », pour lesquelles un niveau de gouvernement détient seul des facultés législatives, réglementaires ou exécutives sur une matière déterminée, mais se trouve fondé à transférer ces deux dernières ; les compétences « concurrentes », pour lesquelles la législation est de la faculté de l'Etat central, mais où les autres niveaux exercent simultanément des facultés réglementaires et exécutives ; enfin les compétences « partagées », pour lesquelles l'Assemblée (pluri)nationale prend en charge la législation « de base », tandis que la législation « de développement », ainsi que la réglementation et l'exécution, sont du ressort des entités autonomes.

<sup>6</sup> « Regiones tienen dinero fresco para implementar autonomías », *Cambio*, 19 juillet 2010.

<sup>7</sup> J. Oporto V. , « Nace la Bolivia automática », *La Razón*, 4 avril 2010

l'Etat). Enfin, les départements de Tarija et du Beni bénéficient de dispositions particulières et désignent des responsables exécutifs locaux (baptisés *corregidores* à Beni, *ejecutivos seccionales de desarrollo* à Tarija). Le département du Beni élit en outre huit vice-gouverneurs pour chacune de ses provinces, ces personnalités étant simplement nommées par les gouverneurs dans les autres Etats.

Conséquence de cette « exubérance institutionnelle », cinq millions de Boliviens étaient appelés à élire 9 gouverneurs, 244 parlementaires départementaux (*asambleístas*), 337 maires, 1 851 conseillers municipaux (*consejales*), 23 parlementaires départementaux indigènes, 8 vice-gouverneurs, 11 exécutifs locaux de développement, 6 parlementaires de la région du Gran Chaco, et 19 *corregidores* (au Beni), soit un total de 2 508 postes à pourvoir. Quels ont été les résultats de ces élections et comment les interpréter ?

### **SUCCÈS ÉLECTORAL, DÉCEPTION POLITIQUE POUR L'« OFFICIALISME » ?**

Une analyse rapide des résultats agrégés indique une forte progression du MAS par rapport aux dernières élections locales et départementales. En revanche, son échec dans les grandes villes, s'il doit être nuancé au regard de la fragmentation de l'opposition, renvoie d'abord au manque de crédibilité de sa gestion locale aux yeux de la classe moyenne.

#### **Le MAS en forte progression par rapport aux élections de 2004-2005**

En remportant 6 départements et 231 municipalités, le MAS a fait mieux que doubler son score par rapport aux élections municipales de 2004 et aux élections départementales de 2005 (voir tableau 1). Le parti gouvernemental remporte notamment tous les sièges de gouverneur des départements de l'Occident (notamment ceux, parmi les plus peuplés, de La Paz et de Chuquisaca, qui lui avaient refusé leur soutien en 2005), auxquels s'ajoute le Pando. Compte tenu de la mobilisation générale de l'électorat, il gagne à chaque fois avec un nombre plus important d'électeurs que lors des élections précédentes. Le département de Potosí est un cas emblématique, que le MAS avait remporté avec seulement 79 710 voix en 2005, contre 163 989 en 2010. Dans le même temps, les gouverneurs du MAS bénéficient de fortes majorités dans les assemblées, tandis que leurs opposants doivent affronter de fortes minorités MAS dans les leurs, comme l'illustre le tableau 2.

Ces résultats sont intéressants dans la mesure où, depuis l'accession d'Evo Morales à la présidence de la République en décembre 2005, c'est au niveau des départements que l'opposition avait choisi de se structurer en priorité. Il convient toutefois de rappeler qu'à la veille des élections, cinq gouverneurs (et non trois) étaient affiliés au parti d'Evo Morales. En effet, le référendum révocatoire de 2008 avait abouti à l'éviction des gouverneurs d'opposition de Cochabamba et de La Paz<sup>8</sup>. A Chuquisaca, à l'inverse, le

---

<sup>8</sup> Le 10 août 2008, un référendum de révocation était organisé pour décider du maintien à leur poste du président de la République, du vice-président et de huit des neuf gouverneurs (les gouverneurs devaient recueillir plus de 50 % des suffrages).

MAS avait perdu la préfecture au bénéfice de l'opposition. Enfin, dans le Pando, à la suite du massacre de vingt manifestants en septembre 2008, le gouverneur Leopold Fernandez avait été destitué au profit d'un gouverneur du MAS. Sur le court terme, le gain n'est donc que d'un gouverneur pour le MAS.

En ce qui concerne les municipalités, la conquête de 131 d'entre elles par rapport à 2004 souligne la pénétration croissante du MAS sur l'ensemble du territoire national. De fait, même dans le département de Santa Cruz, bastion de l'opposition, celui-ci s'est emparé de 45 % des municipalités, contre 26 % aux « verdes », le parti du gouverneur Rubén Costas. Le MAS renforce donc significativement sa présence dans l'est du pays, confirmant une tendance amorcée depuis 2006. A l'échelle nationale, le fossé paraît abyssal entre les 231 municipalités gagnées par le MAS et les 21 obtenues par le Movimiento Sin Miedo (MSM), qui se place en deuxième position (les « verdes », troisièmes, remportant 15 municipalités). Toutefois, ce succès municipal a été relativisé, en raison de l'échec manifeste du MAS dans les principales villes du pays. Cet échec, qui doit lui-même être nuancé, renvoie avant tout à la trajectoire partisane du MAS, qui ne s'est jamais construit en référence à des critères de bonne gestion locale.

### **La déception municipale : les carences de la gestion urbaine du MAS**

L'échec le plus significatif pour le parti d'Evo Morales concerne son score dans les grandes villes, où il ne remporte que trois victoires : à El Alto, Cochabamba et Cobija (ces deux dernières seules étant des capitales départementales). Potosí, Tarija, Santa Cruz, Sucre et Trinidad sont ainsi demeurées entre les mains de l'opposition, tandis que le MAS perd la ville d'Oruro. Or, ces villes avaient massivement accordé leurs suffrages à Evo Morales et au MAS aux élections de décembre 2009. A La Paz, tout particulièrement, le président avait recueilli 80 % des votes. Le 4 avril dernier, le MAS a remporté le siège de gouverneur avec seulement 50 % des voix, et la ville d'El Alto avec à peine 38 % (contre 90 % à Evo Morales en décembre). Le candidat masiste a également vu la victoire à La Paz lui échapper en ne recueillant que 35 % des suffrages, soit douze points de moins que le candidat victorieux.

Les élections municipales ont ainsi révélé une fracture entre les campagnes, qui ont voté à une écrasante majorité pour le MAS, et les villes, qui lui ont refusé dans leur ensemble la majorité de leurs suffrages. Ce clivage territorial recouvre à l'évidence un clivage sociologique : en l'occurrence, si elles peuvent accorder leurs suffrages à Evo Morales et au MAS aux élections présidentielles, les classes moyennes et moyennes supérieures manifestent une réticence prononcée à l'égard des représentants du parti à l'échelle urbaine. Certes, le revers urbain du MAS est à nuancer, comme nous nous y employons plus loin. Il reste que l'on peut faire l'hypothèse, avec Pablo Stefanoni<sup>9</sup>, que les classes moyennes urbaines ne votent pas tant contre le principe de l'hégémonie d'un parti qu'en vertu d'une défiance, de nature bien plus pragmatique, à l'égard des capacités de gestion locale des représentants du MAS. De fait, à l'inverse par exemple du PT brésilien, le MAS n'a pas construit sa légitimité en s'appuyant sur des bilans de bonne gestion locale, mais en proposant directement une alternative nationale et un nouveau modèle du rapport entre gouvernement et mouvements sociaux. Le parti n'a pas su faire émerger un personnel politique capable de convaincre les classes moyennes de sa capacité à bien gérer les services publics et les finances locales. Que l'électorat ait souvent pris la peine d'effectuer un « vote croisé » (en votant par exemple pour

---

<sup>9</sup> P. Stefanoni, « El partido de Evo ganó, pero no pudo ampliar su poder como esperaba », *Clarín.com*, 5 avril 2010.

des conseillers municipaux du MAS à La Paz mais pour un maire du MSM) semble accréditer l'hypothèse d'un certain alignement idéologique couplé à une défiance gestionnaire<sup>10</sup>.

De fait, certains porte-parole du parti ont reconnu avoir commis des erreurs en recrutant des candidats peu connus, ou en ignorant d'autres bénéficiant pourtant du soutien des organisations sociales, ce qui jure avec l'aspiration du MAS à s'imposer comme un « mouvement » démocratiquement articulé avec sa base. En outre, il est évident que la rupture du MAS avec son ancien allié, le MSM emmené par le maire de La Paz Juan del Granado, s'est avérée problématique pour le parti gouvernemental. En plus d'être réélu dans la capitale administrative, le MSM a également remporté la ville d'Oruro<sup>11</sup>.

Toutefois, la comparaison avec les élections de décembre 2009 conserve une pertinence limitée, tant l'opposition apparaît elle-même hétérogène et fragmentée.

### **Des oppositions régionales sans opposition nationale ?**

Seule la commodité journalistique, et la focalisation sur la dynamique de polarisation que le pays a expérimentée depuis plusieurs années, autorisent à parler d'une opposition bolivienne. Celle-ci est en réalité très diverse à deux niveaux.

En premier lieu, les partis rivaux du MAS dans l'Occident (MSM et, dans une bien moindre mesure, le Movimiento Para la Soberanía – MPS – fondé par un ancien sénateur du MAS) ont bien peu en commun avec les partis d'opposition de l'Orient. Les premiers, anciens alliés, affichent peu de divergences idéologiques à l'égard du MAS ; seules des questions d'électorat cible (les classes moyennes urbaines pour le MSM) et d'opportunisme politique ont provoqué leur scission. A l'inverse, les partis de la *media luna* représentent des intérêts économiques (liés notamment aux secteurs exportateurs de produits primaires) fondamentalement divergents.

A un second niveau, les partis de l'opposition eux-mêmes apparaissent remarquablement hétérogènes et localisés. Les partis de la « vieille droite », soutiens historiques des réformes de marché (MIR, MNR, ADN), ont disparu, et l'opposition est à la recherche d'une nouvelle structuration partisane. Dans le contexte de ces élections locales, elle s'apparente davantage à une agglomération de dirigeants personnalistes étant parvenus à construire et à consolider des réseaux de loyauté, mais dépourvus de stratégie commune à l'échelle nationale. Comme le résume le politologue de Santa Cruz Róger Tuero, « il n'y a pas d'opposition politique, mais de nombreuses oppositions régionales ». De telles élections « notabiliaires » semblent attestées par le grand nombre de partis présents dans un seul département ou une seule municipalité. A l'échelle nationale, pas moins de 191 forces politiques étaient en lice (un nombre considérable rapporté aux nombres de postes en jeu), dont une proportion importante très localisée. Peuvent alors être en cause la résilience de ces réseaux et la difficulté pour le MAS de les remplacer par ses propres circuits de fidélité dans les différents centres urbains.

Dans ce contexte, les perspectives de l'« officialisme » ne semblent guère assombries, ce qui ne lève pas, cependant, les nombreuses incertitudes pesant sur la mise en pratique des autonomies.

---

<sup>10</sup> Comme l'illustre le choix, à Santa Cruz, de l'alliance avec certains secteurs des élites locales par la sélection comme candidat d'un entrepreneur populiste, fils d'un magnat de la bière.

<sup>11</sup> Et ce malgré la virulence discursive déployée par Evo Morales envers le MSM après la séparation, ce dernier se voyant traité de « traître » et de « néolibéral ».

## CONCLUSION : LES AUTONOMIES À L'ÉPREUVE DE LEUR MISE EN ŒUVRE

Le déroulement des élections d'avril a assurément constitué une bonne nouvelle pour la démocratie bolivienne, la contestation des résultats étant restée extrêmement limitée. Toutefois, les incertitudes demeurent grandes quant à la mise en œuvre des autonomies.

Tout d'abord, les assemblées départementales et les conseils municipaux doivent encore approuver, respectivement, leurs « statuts d'autonomie » et leurs « chartes organiques ». Celles-ci définiront, dans le respect de la Constitution, les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de chaque entité autonome. En attendant l'adoption de ces « constitutions » infranationales, les gouvernements continueront de gérer l'exécution des dépenses conformément à la loi de participation populaire de 1994. Ensuite, un article (n° 145) de la loi des autonomies adoptée le 19 juillet dernier a créé la polémique. Il permet la suspension temporaire d'un gouverneur ou d'un maire sur la seule base d'une accusation énoncée par un procureur, sans attendre le lancement d'une procédure judiciaire et encore moins son verdict. Les intéressés ont mis en avant les risques d'ingouvernabilité, mais se sont entendu répondre par Evo Morales que « leur désaccord ne pouvait provenir que du fait qu'ils avaient volé, ou qu'ils escomptaient le faire<sup>12</sup> ». Cinq maires ont déjà été suspendus selon cette procédure (dont le maire de Potosí, Rene Joaquino), qui durcira probablement les antagonismes entre l'Etat central et les gouvernements autonomes. Enfin, et surtout, les craintes pointent déjà d'une recentralisation du pouvoir à rebours des ambitions affichées. Celles-ci se fondent d'abord sur le manque de ressources techniques et administratives risquant d'obérer, au moins à court terme, le travail législatif des gouvernements autonomes. Ensuite, des conflits de compétence ne manqueront pas de surgir entre les différents échelons aux prérogatives enchevêtrées, notamment en ce qui concerne le suivi de l'exécution des dépenses. Les arbitrages ne pourront alors provenir que du gouvernement central, selon des mécanismes qui restent à définir (le ministère des Autonomies ? La création d'un large Conseil national des autonomies ?).

Ensuite, leur capacité limitée à collecter des impôts propres rend les échelons autonomes vulnérables face aux stratégies de déboursement du ministère des Finances.

Enfin, en cas d'incohérence législative, l'Assemblée plurinationale aura la possibilité de voter des « lois d'harmonisation » susceptibles de modifier les lois promulguées par les gouvernements autonomes, et dont on peut craindre qu'elle ne fasse un large usage.

Il apparaîtrait ainsi que le MAS et Evo Morales aient vu leur capacité d'action confirmée, non pas seulement par leur pénétration territoriale manifeste à l'issue des élections, mais bien plus fondamentalement par leur prééminence maintenue au centre.

---

<sup>12</sup> « Evo Morales promulga la nueva ley de autonomías en Bolivia », *La Jornada*, 21 juillet 2010



## Venezuela : une majorité simple pour le Psuv

XXX

Les élections vénézuéliennes du 26 septembre 2010 mettaient en dispute 165 sièges de députés pour l'Assemblée nationale, à élire pour la période 2011-2015, ainsi que douze sièges de représentants pour le Parlement latino-américain (Parlatino). Offrant aux partis d'opposition la possibilité d'être représentés au Parlement, possibilité dont ils s'étaient eux-mêmes privés pendant cinq ans après avoir boycotté les législatives de 2005, elles étaient, dans un camp politique comme dans l'autre, jugées cruciales pour l'avenir du pays. De fait, légitimés par un taux de participation record pour des élections de ce type (65,45 %), leurs résultats annoncent un tournant dans l'histoire politique récente du Venezuela. Si le Partido Socialista Unido de Venezuela (Psuv) remporte la majorité absolue avec un nombre de sièges sans précédent dans l'histoire des partis politiques du pays (97, auquel s'ajoute un député du Partido Comunista du Venezuela), la coalition de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), rassemblant une quinzaine de partis et organisations d'opposition, obtient également un score inédit. Une semaine après la proclamation des résultats, le président Hugo Chávez appelait ainsi ses partisans à la réflexion. Qu'en est-il donc du paysage politique vénézuélien au sortir de ces dernières élections ?

### L'opposition de retour à l'Assemblée

L'opposition a réussi son pari : récupérer un espace politique conséquent au sein de l'Assemblée nationale, unique chambre du Parlement vénézuélien. Non qu'elle ait été entièrement absente de la précédente. A la suite à l'affaire du non-renouvellement de la licence de la chaîne RCTV et de la proposition de réforme constitutionnelle, six députés du parti Podemos s'étaient ralliés à l'opposition en 2007, suivis début 2010 par cinq députés de Patria Para Todos (PPT), dont le parti venait alors d'incorporer dans ses rangs Henry Falcon, gouverneur de l'Etat de Lara élu pour le Psuv. Néanmoins, du fait de leur stratégie de boycott, les principaux partis d'opposition (Acción Democrática, Copei, Primero Justicia et Proyecto Venezuela) avaient abandonné à la coalition gouvernementale le contrôle du corps législatif, et par la même des principales institutions de l'Etat.

La stratégie unitaire, difficilement mais finalement adoptée dans la perspective des législatives de 2010, a donc porté ses fruits. Avec 65 députés, les partis de la MUD remportent 40 % des sièges et font entrer certaines figures symboliques de l'ultra-droite, comme María Corina Machado, Enrique Mendoza ou Julio Borges, au Parlement. Surtout, la coalition parvient à battre en brèche le principal objectif du Psuv : remporter à l'Assemblée les deux tiers des sièges (110 députés) nécessaires, d'après la Constitution vénézuélienne, à l'approbation des lois organiques (qui modifient la Constitution) ainsi qu'à certaines nominations (magistrats du Tribunal suprême de justice, recteurs du Conseil national électoral, procureur général de la République, défenseur du peuple, contrôleur général de la République). L'opposition prive ainsi le Psuv d'un contrôle intégral de la dynamique législative, qui aurait permis à la majorité gouvernementale de poursuivre la construction de l'édifice légal de son projet socialiste

sans avoir à négocier avec les autres formations politiques. Egalement problématique, elle le prive, à un député près, de la majorité des trois cinquièmes (99 députés) requise pour octroyer au président de la République le pouvoir de légiférer par ordonnance, procédure qui avait contribué à accélérer les modifications du cadre légal, notamment en 2001 et 2008.

### **Un Psuv victorieux mais en perte de vitesse**

En dépit de ce revers tactique, l'alliance Psuv-PCV remporte néanmoins un nombre de sièges historique avec 98 députés sortis de ses rangs sur 165. Elle l'emporte ainsi dans 17 des 24 Etats que compte le pays, ainsi que dans 54 des 87 circonscriptions électorales. Trois ans après sa création en 2007, le Psuv réaffirme ainsi son statut de premier parti politique du pays. Comme le rappelait le vice-président Elias Jaua au lendemain des élections : « Peu de gouvernements sur notre continent peuvent compter sur une majorité confortable d'un seul parti » – et ce, surtout après onze ans de gouvernement.

Mais si le Psuv sort victorieux des élections législatives, ce n'est qu'avec une majorité simple (59,4 % des sièges), et en partie grâce au mode de scrutin. Depuis l'approbation de la loi électorale de 1998 et sa réforme d'août 2009, les élections législatives vénézuéliennes se déroulent en effet selon un système de représentation proportionnelle personnalisée, c'est-à-dire un système proportionnel d'élection mixte : 60 % des sièges sont attribués au scrutin majoritaire par circonscription, selon le principe de la personnalisation des suffrages, les 40 % des sièges restants étant attribués au scrutin proportionnel par liste et par Etat. Utilisé avec des variantes dans d'autres pays comme l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande, la Bolivie, l'Italie et le Mexique, ce système de représentation vise à garantir la formation de majorités gouvernementales en assurant une surreprésentation en sièges au parti qui remporte le plus de voix. Dans le cas du Venezuela, où plus de 180 partis étaient en lice cette année, le mode de scrutin a donc favorisé les principales formations politiques, en particulier le Psuv et les partis de la MUD, pénalisant en revanche une formation comme le PPT, qui avait opté pour des candidatures indépendantes et n'est parvenue à faire élire que deux députés. Dans un tel système électoral, les résultats des élections en nombre de sièges diffèrent inévitablement du nombre de suffrages obtenus par les partis à l'échelle nationale. Ainsi, avec 5 399 574 de voix, le vote Psuv ne représente en réalité que 46,23 % des suffrages. Soulevant des critiques au sein de l'opposition, ce mode de scrutin lui a néanmoins été tout aussi favorable dans les Etats où le vote d'opposition est majoritaire (Zulia, Tachira, Nueva Esparta et Antzoateguy). Ainsi, dans l'Etat de Zulia, où le vote chaviste totalise 45 % des suffrages, l'opposition remporte dix des douze sièges de député. De même, dans l'Etat d'Antzoateguy, le Psuv ne parvient à élire qu'un député contre sept pour la MUD, tout en réunissant 43 % des voix.

### **Vers un équilibre des forces**

Ce que révèle ici l'analyse des résultats en termes de suffrages, c'est surtout la diminution de l'écart entre le vote chaviste et le vote d'opposition. Le Psuv ne l'emporte en effet à l'échelle nationale que de 27 281 voix sur la MUD qui, quant à elle, totalise 5 312 293 voix (soit 45,48 % des suffrages). Un équilibre des forces inédit, qui se traduit au Parlatino par un même nombre de représentants élus pour

le Psuv que pour la MUD. De la même manière, la plupart des circonscriptions n'ont été gagnées que de justesse : dans 50 des 87 circonscriptions électorales, les avantages relatifs s'avèrent minimes (moins de 5 % d'écart).

L'opposition, qui poursuit la consolidation de son assise territoriale dans ses bastions de Tachira, Zulia et Nueva Esparta, rattrape ainsi le Psuv dans certains de ses fiefs. Lors de ces législatives, elle l'emporte dans l'Etat d'Antzoateguy, jusqu'ici à dominante électorale chaviste, et renforce sa présence dans les centres les plus peuplés et les plus urbanisés du pays. Ainsi, en comparant les résultats des élections du 26 septembre avec ceux des régionales et municipales de 2008, on constate que le vote d'opposition croît dans 21 des 24 capitales du pays, alors que le vote Psuv accuse un recul dans onze de ces villes. A Maracaibo, par exemple, l'opposition acquiert 36 025 suffrages par rapport à 2008, tandis que le chavisme en perd 8 763. Et lorsque le Psuv gagne des voix par rapport à 2008, c'est dans une proportion inférieure à l'opposition. Ainsi, à San Cristóbal, où le Psuv gagne 2 091 voix, l'opposition en gagne 19 017. Le phénomène se reproduit dans l'Etat de Vargas, où, en dépit de la victoire importante du chavisme, celui-ci n'augmente que de 16 756 voix contre 47 410 pour l'opposition. La progression de l'opposition est particulièrement sensible dans le District Capital : avec une opposition qui conquiert 115 292 voix de plus qu'en 2008, contre une croissance du vote Psuv de 5 767 voix, les forces sont désormais à égalité, avec un avantage pour l'opposition. C'est elle, en effet, qui l'emporte dans douze des 22 secteurs du Municipio Libertador avec un total de 484 844 voix contre 484 103 pour le Psuv (soit 746 voix de moins). La distance entre vote d'opposition et chavisme se réduit jusque dans certains quartiers populaires, bastions du chavisme. Ainsi, dans le secteur de la Pastora, le Psuv recueille 139 000 voix, désormais talonné par l'opposition qui en remporte 109 000.

### **Comment expliquer ce rattrapage ?**

A l'échelle nationale, l'opposition ne fait en réalité pas beaucoup mieux qu'en 2009 (5 190 839 voix, soit environ 121 454 voix d'écart). En revanche, le Psuv accuse un revers en termes de résultat électoral. Comparé au score de l'option gouvernementale au référendum de 2009 (6 290 059 voix), le Psuv perd 1 021 120 voix (soit un écart de 17 %). La différence est encore plus importante si l'on compare ces chiffres avec les résultats des élections présidentielles de 2006 (7 309 080 voix). L'opposition n'a donc pas capitalisé la différence de voix caractéristique du vote Psuv entre 2009 et 2010 : la non-mobilisation d'une partie de l'électorat chaviste a de nouveau privé la coalition gouvernementale d'une majorité qualifiée.

Différents facteurs pourraient expliquer cette abstention. Tout d'abord, l'année 2010 s'est révélée complexe sur le plan de la gestion gouvernementale. Le Venezuela continue de subir les effets de la crise économique mondiale (avec un baril chutant de 139 USD durant l'été 2008 à 37 USD six mois plus tard, les revenus pétroliers du Venezuela ont diminué de 42,9 % en 2009), dont l'un des impacts a consisté en la dévaluation monétaire de janvier 2010. Affecté par une sécheresse aggravée, le pays a par ailleurs traversé une crise énergétique qui a contraint le gouvernement à adopter un plan de rationnement électrique. Enfin, les difficultés d'approvisionnement alimentaire apparues quelques semaines avant les élections sont venues s'ajouter aux problèmes que les électeurs souhaiteraient voir résolus, comme l'inflation persistante, la bureaucratie excessive, ou encore l'insécurité, dont les médias privés ont fait leur thème phare de campagne. Il n'est pas non plus à exclure que les candidats

choisis par la direction du Psuv pour le scrutin par listes n'aient pas réussi à contrecarrer le manque d'intérêt traditionnel des Vénézuéliens pour les élections législatives (les 110 candidats pour le scrutin uninominal ont, quant à eux, été élus lors d'élections primaires).

### **Panorama postélectoral**

La nouvelle Assemblée marque donc une étape déterminante dans l'histoire du processus politique promu par Hugo Chávez et ses partisans. Après avoir gouverné pendant cinq années sans avoir à négocier avec l'opposition, le Psuv devra dorénavant définir de nouvelles stratégies afin de pouvoir poursuivre la construction de son projet socialiste.

Le PPT, allié du Psuv avant de prendre ses distances à l'approche des législatives, et ses deux représentants à l'Assemblée pourraient offrir à la majorité gouvernementale les deux voix nécessaires à l'obtention de la majorité qualifiée des trois cinquièmes. Néanmoins, les dernières déclarations des dirigeants du PPT laissent plutôt présager l'intégration de ce parti à la coalition d'opposition. La diversité des forces politiques qui la composent ouvre néanmoins à la majorité Psuv une possibilité réelle de négociations et d'alliances. La MUD, en effet, ne constitue pas un parti et reste idéologiquement très fragmentée, rassemblant en son sein aussi bien des formations de type social-démocrate (Acción Democrática), démocrate-chrétien (Copei), social-libéral (Un Nuevo Tiempo) et ultralibéral (Primero Justicia), que des formations anciennement communistes (La Causa R) ou anciennement gauchistes (Movimiento al Socialismo) et des partis chavistes récemment passés à l'opposition (Podemos, PPT). Or, si leur position sur certains thèmes comme celui de la propriété privée s'oppose à celle du gouvernement, la plupart de ces partis n'hésitent plus à reprendre les fondements de son programme sur le plan social, dont les réussites sont incontestables : en destinant depuis dix ans 60 % des revenus de la nation aux programmes sociaux, le Venezuela peut se prévaloir d'avoir atteint, avec cinq ans d'avance, la quasi-totalité des objectifs du millénaire fixés par l'Onu pour 2015.

Les élections législatives du 26 septembre inaugurent donc une période décisive dans la perspective des futures élections de 2012 – régionales et municipales, mais surtout présidentielles. Si Hugo Chávez reste le favori des classes populaires et bénéficie d'une cote de popularité toujours bonne pour un mandataire au pouvoir depuis onze ans, l'opposition, morcelée en une multitude de partis, pourrait tirer profit des leçons de ces législatives, dont le mode de scrutin a paradoxalement constitué un motif d'union électorale inédite. La période qui s'ouvre sera donc déterminante. Comme le reconnaît Hugo Chávez, si le Psuv bénéficie d'un plafond de 7,3 millions de voix (résultat des présidentielles de 2006), l'opposition peut désormais compter sur une base d'un peu plus de 5 millions d'électeurs. « Il ne faut pas se mentir », avertissait le chef de l'Etat une semaine après la proclamation des résultats. Pour mobiliser à plein sa base électorale lors des prochaines élections, la révolution bolivarienne devra trouver d'ici là une façon de remotiver et d'enthousiasmer sa base. Le 27 septembre, le président vénézuélien annonçait d'ores et déjà l'« accélération des programmes du nouveau projet historique, politique, social et technologique ». Ce sera à la nouvelle majorité parlementaire de lui en garantir les cadres.



## Quelle continuité politique pour le Brésil post-Lula<sup>1</sup> ?

Gaspard Estrada et Frédéric Louault

Deux mandats consécutifs (2003-2006 et 2007-2010) auront permis au président Lula et à son alliance gouvernementale de transformer profondément le visage du Brésil, tant au niveau interne que sur la scène-monde. Présenté depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale comme une puissance en devenir<sup>2</sup>, le Brésil a enfin été reconnu en tant que puissance émergée. La diplomatie brésilienne œuvre pour faire reconnaître le leadership régional du Brésil et promeut une réorganisation de l'ordre politique international (Onu, OMC, FMI, G20, etc.)<sup>3</sup>. Elle se place aussi au cœur de nouveaux projets de coopération Sud-Sud, au prix parfois de quelques grands écarts ou faux-pas<sup>4</sup>. La politique extérieure du Brésil de Lula présente certains traits du volontarisme décomplexé des années 1950 qui avait valu au pays, de la bouche d'André Malraux, ces trois qualificatifs : audace, énergie, confiance. « Ce n'est pas votre devise officielle, mais c'est peut-être celle que vous donnera la postérité », avait ajouté le ministre français des Affaires culturelles<sup>5</sup>.

Dans un contexte de morosité internationale, le Brésil de 2010 affiche une stabilité économique déconcertante alors qu'il était, il y a quelques années encore, très dépendant des fluctuations extérieures<sup>6</sup>. L'année 2006 aura été symboliquement charnière en ce qui concerne l'insertion économique du Brésil, puisque pour la première fois les investissements d'entreprises brésiliennes à l'étranger ont dépassé les investissements étrangers au Brésil. Ces derniers demeurent importants (28,5 milliards de dollars en 2009), confirmant l'attractivité financière du pays, dont les réserves monétaires équivalent à plus d'un an d'importation (13,2 mois en 2009 et onze mois en prévision pour 2010)<sup>7</sup>, soit 204 milliards d'euros. En termes de croissance, l'économie brésilienne a également bien résisté à la crise mondiale. La croissance annuelle moyenne du PIB avoisine les 5 % pour la période 2006-2008. Elle a toutefois connu une contraction en 2009 (- 0,2 %). Relativement faible au regard de la tendance mondiale, ce ralentissement n'a nullement entravé l'optimisme sans faille de Lula, qui s'enthousiasmait lors de son message de Noël 2009 aux Brésiliens<sup>8</sup> de la solidité de l'économie nationale et prévoyait une relance

---

<sup>1</sup> Article rédigé en août 2010. Un article complémentaire analysant les résultats sera mis en ligne sur le site de l'Opalc après les élections du 3 octobre 2010.

<sup>2</sup> J. Lambert, « La naissance au Brésil d'une nouvelle puissance mondiale », *Politique étrangère*, vol. 11, n° 2, 1946, pp. 129-166.

<sup>3</sup> E. Ventura, *La Diplomatie Sud-Sud du Brésil de Lula*, Opalc, publié le 22 juin 2010 : <http://www.opalc.org/web/images/stories/VenturaDiplomatieSud.pdf>

<sup>4</sup> O. Dabène, *Iran : le surprenant faux-pas de la diplomatie brésilienne*, Opalc, publié le 15 juin 2010 : [http://www.opalc.org/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=615](http://www.opalc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=615)

<sup>5</sup> André Malraux, ministre d'Etat chargé des Affaires culturelles, discours prononcé à Brasilia le 25 août 1959 : <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/dossiers/malraux2006/discours/a.m-brasilia.htm>

<sup>6</sup> Collectif Opalc, document informatif Brésil 2010, publié le 15 février 2010 : <http://www.opalc.org/web/images/stories/ELEC/DocBresilMOE.pdf>

<sup>7</sup> <http://www.coface.fr/>

<sup>8</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=TR2RL4CQGcw>

dès les mois suivants. Un vif regain fut effectivement enregistré dès le premier trimestre de l'année 2010 (+ 9,8 % par rapport au premier trimestre 2009)<sup>9</sup>. Tirée par la consommation des ménages (sous l'effet d'une hausse salariale), la progression des investissements des entreprises et l'augmentation des dépenses publiques, la reprise de l'activité s'est poursuivie au second semestre. A quelques semaines de l'élection présidentielle, la croissance moyenne du PIB était estimée à 7,3 % pour 2010.

Cette vitalité économique s'appuie sur un ambitieux programme d'accélération de la croissance (PAC). Lancé en janvier 2007, ce programme anticyclique concerne majoritairement des projets d'infrastructures, notamment dans les zones urbaines, avec un budget de 225 milliards d'euros pour la période 2007-2010. Le PAC a pris une nouvelle dimension en mars 2010. En pleine année électorale, Lula et sa chef de gouvernement Dilma Rousseff ont annoncé le lancement du « PAC 2 », qui cible six domaines prioritaires : Ville meilleure ; Communauté citoyenne ; Ma maison ; Ma vie ; Eau et lumière pour tous ; Transports et énergie<sup>10</sup>. Les investissements dans le domaine des infrastructures sociales sont complétés par un élargissement des programmes de redistribution et d'assistance. La « Bourse famille », qui avait largement contribué à la réélection de Lula en 2006, bénéficiait en juin 2010 à plus de 12,6 millions de familles (contre 11,1 millions en 2006)<sup>11</sup>. En contribuant à la réduction des inégalités (sociales et territoriales), ce programme de transferts de revenus conditionnés par la scolarisation permet l'insertion d'une part croissante de la population dans le circuit du marché de consommation. Le bilan de l'équipe emmenée par Lula est unanimement salué : à la fin du mois d'août 2010, les actions du gouvernement étaient approuvées par 79 % de l'électorat brésilien<sup>12</sup>. Cette insolente popularité est devenue un élément central de la dispute présidentielle de 2010. Ne pouvant briguer un troisième mandat consécutif, Lula tente d'en faire bénéficier sa dauphine Dilma Rousseff (PT), qu'il a lui-même désignée pour lui succéder. Cette stratégie d'association leur a valu plusieurs condamnations financières du Tribunal supérieur électoral pour campagne électorale anticipée. Elle se complète d'une stratégie d'alliance inédite, qui voit le PT soutenu par neuf autres partis (dont le décisif PMDB) avant même le premier tour.

Nous présenterons dans les lignes qui suivent les stratégies de campagne et les jeux d'alliances qui marquent les élections de 2010, avant de revenir sur quelques-uns des enjeux politiques soulevés par la fin du (premier ?) « cycle Lula ».

Le président Lula, bien que ne figurant pas – pour la première fois depuis 1989 – parmi les candidats à la présidence de la République, est sans conteste le « grand électeur » des élections de 2010. Après sa réélection en 2006, l'inévitable question de la succession se posait déjà au sein du PT. Qui pour remplacer le charismatique président ? Les deux principaux prétendants, José Dirceu et Antonio Palocci, avaient dû démissionner du gouvernement entre 2005 et 2006 en raison de leur implication soupçonnée dans des affaires de corruption qui avaient bien failli coûter sa réélection à Lula, dont ils avaient été respectivement ministre de la Maison civile<sup>13</sup> et des Finances. L'absence d'un candidat naturel au sein du PT suscita la crainte d'une âpre lutte pour l'obtention de l'investiture. Ce qui laissait le champ libre

---

<sup>9</sup> <http://www.ibge.gov.br>

<sup>10</sup> <http://www.brasil.gov.br/pac/>

<sup>11</sup> <http://www.mds.gov.br/adesao/mib/matrizviewbr.asp>

<sup>12</sup> Enquête de l'institut Datafolha : [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=1020](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=1020)

<sup>13</sup> Au Brésil, le ministre-chef de la Maison civile dispose d'un pouvoir d'arbitrage sur le reste des ministres, ce qui lui confère un pouvoir semblable à celui du Premier ministre en France.

à José Serra, leader incontesté de l'opposition. Pour éviter des déchirures internes au PT, le président Lula s'est attaché à construire dès 2007 la candidature d'une de ses ministres : Dilma Rousseff. Née en 1947 dans l'Etat de Minas Gerais, Dilma Rousseff est économiste de formation. Elle fait d'abord carrière au sein du PDT (centre gauche), occupant divers postes exécutifs à Porto Alegre et dans l'Etat du Rio Grande do Sul. En raison de divergences politiques internes au PDT, elle rejoint le PT en 2001. Sa personnalité attire l'attention de Lula dès 2002, alors qu'elle travaille au sein de l'équipe de transition. Sa capacité de gestion, saluée par le président, lui vaut d'être nommée ministre de l'Energie, poste hautement sensible à l'époque, des coupures d'électricité ayant frappé le pays pendant huit mois en 2001. A l'automne 2005, c'est de nouveau dans un contexte de crise – cette fois politique – que Dilma Rousseff est placée à la tête de la Maison civile. Alors que le scandale du Mensalão est à son apogée, l'ex-guerrillera<sup>14</sup> évite la paralysie du gouvernement, ce qui renforce l'estime du président envers elle. Une fois réélu, Lula maintient Dilminha (comme il l'appelle) à la coordination du gouvernement, où elle s'impose comme un personnage pivot du second mandat. Lorsqu'il a été confirmé que Lula n'engagerait pas une réforme constitutionnelle pour pouvoir briguer un troisième mandat consécutif, qui mieux que Dilma Rousseff pouvait assurer la continuité de son action à la tête de l'Etat ?

Une stratégie en trois temps a été définie pour faire élire Dilma Rousseff en octobre 2010 :

1) Malgré les réticences initiales des militants et de certains cadres du PT, Lula s'emploie à contenir les précandidatures internes pouvant fragiliser sa candidate. Il souligne le passé militant de sa ministre, critiquée pour son inexpérience électorale (elle n'a jusqu'alors jamais été candidate à une élection). Mais, œuvrant dans l'ombre de Lula, Dilma Rousseff souffre d'un manque de notoriété : mi-2007, un sondage commandé par le PT la place 35 points derrière José Serra.

2) La future candidate prend alors une place centrale dans la communication gouvernementale. Elle est associée aux grandes annonces et aux programmes sociaux conduits par le gouvernement (Minha Casa Minha Vida, Luz Para Todos). Au printemps 2008, Lula intronise même publiquement Dilma Rousseff comme la « mère du PAC ». Il la présentera ensuite comme la « mère du Brésil<sup>15</sup> ». Finalement, les élections municipales de 2008, dans lesquelles Lula s'implique fortement, sont un terrain privilégié pour promouvoir Dilma auprès des militants du PT.

3) Les réticences du PT vaincues, les partis de la coalition gouvernementale sont invités à appuyer Dilma dès le premier tour. Celle-ci étant encore méconnue de l'électorat populaire, sa candidature exige un maximum de visibilité à la télévision lors de la campagne officielle<sup>16</sup>. Afin de convaincre ses alliés, au premier rang desquels le PMDB (force électorale centrale dans le jeu politique du Brésil), le PT soutient certains de leurs candidats au niveau infranational. Il offre en outre au PMDB la candidature à la vice-présidence, une participation concrète à la formulation du programme de gouvernement, et s'engage à élargir encore la place de ce parti dans un éventuel gouvernement Rousseff. Le PMDB signe en octobre 2009 un « préaccord » électoral avec le PT, alors que Dilma Rousseff est encore à 20 points de Serra dans les sondages. Le président du PMDB et de la Chambre des députés, Michel Temer Lulia, est choisi pour être le candidat à la vice-présidence. Lula, Lulinha (Dilma) et Lulia composent ainsi le triptyque de la continuité.

---

<sup>14</sup> Elle fut membre d'une guérilla dans les années 1970, la VAR-Palmares (Avant-garde Armée révolutionnaire), et fut emprisonnée entre 1970 et 1972.

<sup>15</sup> <http://jbonline.terra.com.br/pextra/2010/08/17/e17088256.asp>

<sup>16</sup> Au Brésil, lors des derniers quarante-cinq jours de campagne électorale, chaque parti dispose d'un temps d'antenne à la télévision proportionnel à son nombre d'élus au Congrès (« horaire gratuit de propagande électorale »). Cet espace est devenu l'une des principales sources d'information politique des électeurs. Il est aussi un critère important dans la décision du vote.

Grand favori des sondages tout au long du second mandat de Lula, José Serra (PSDB) a axé sa stratégie de campagne sur son image de gestionnaire compétent, bâtie au long de sa carrière politique. Pour contrer la puissance de l'alliance PT-PMDB, l'ancien maire et gouverneur de São Paulo tente de convaincre le populaire gouverneur de Minas Gerais, Aécio Neves, d'être candidat à la vice-présidence. Celui-ci s'y refuse, préférant briguer un siège au Sénat, pari électoralement moins risqué. C'est finalement un jeune député de Rio, Indio da Costa (DEM), qui, après plusieurs mois de tractations et d'incertitude, complète le ticket de l'opposition. Cet épisode marque les difficultés du couple PSDB-DEM à s'imposer dans la campagne. Serra peine à trouver un angle d'attaque percutant. Ne parvenant pas à déstructurer les jeux d'alliances du gouvernement, l'opposition s'attache à dissocier le couple Lula-Rousseff pour limiter le transfert de popularité de l'un vers l'autre. Il n'en est rien. En août 2010, 85 % des électeurs savent que Dilma est soutenue par Lula (contre à peine 50 % six mois plus tôt) et la part des électeurs approuvant le bilan de Lula déclarant vouloir voter pour Dilma croît inexorablement<sup>17</sup>. Par crainte d'un contre-effet électoral, Serra se refuse à attaquer le bilan de Lula, donc de Dilma Rousseff. Sa marge de manœuvre demeure de ce fait limitée : pointer timidement les fragilités du bilan de Lula (accès à la santé, criminalité et violences urbaines, etc.) ; et en minimiser les apports en les replaçant dans une perspective de développement à moyen terme, engagée par son prédécesseur Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Ecrasée par la machine électorale enclenchée par Lula, l'opposition tente enfin d'inverser la vapeur en s'appuyant paradoxalement sur l'image de Lula. Ce dernier est ainsi surpris de voir apparaître, le 17 août 2010, dans les spots télévisés du PSDB aux côtés de José Serra<sup>18</sup>. L'opposition semble dépourvue et accumule les maladroites. A deux mois du scrutin, José Serra s'effondre dans les sondages : début septembre 2010, c'est lui qui accuse 20 points de retard sur Dilma Rousseff<sup>19</sup>. L'hypothèse d'une victoire de cette dernière dès le premier tour est même évoquée. Touché par le défaitisme, l'état-major du PSDB se concentre alors sur les Etats-clés de la fédération (São Paulo, Minas Gerais, etc.) et sur les élections législatives pour limiter une érosion électorale constante depuis l'arrivée de Lula au pouvoir.

Car, derrière les stratégies électorales, les élections générales de 2010 soulèvent des enjeux politiques de fond. L'ensemble des observateurs s'accorde certes à placer la succession présidentielle sous le signe de la continuité<sup>20</sup>. Comme l'analysait Roger Bastide dès 1955, les mutations brésiliennes (sociales, économiques et politiques) sont difficiles à repérer au Brésil : « Le vieux est dans le neuf, l'ancienne structure politique dans les nouveaux partis urbains et dans la dictature comme dans le régime constitutionnel. [...] Et réciproquement, le nouveau est dans le vieux. L'usine continue la plantation, la machine est guidée par des mains folkloriques et le crucifix du couloir prolonge la chapelle du moulin archaïque. Tandis que la plantation moderne est en germe dans la vieille fazenda comme la spéculation boursière dans le jeu de loterie. Bouture de l'avenir mais sur le passé. Griserie de la vitesse, mais avec de bons freins<sup>21</sup>. » L'histoire du Brésil repose sur les compromis et la souplesse, même dans les moments *a posteriori* interprétés en termes de ruptures (comme l'abolition de l'esclavage en 1888).

---

<sup>17</sup> <http://noticias.uol.com.br/politica/pesquisas/>

<sup>18</sup> <http://www.youtube.com/watch?v=hxYHDTN0IKk>

<sup>19</sup> [http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver\\_po.php?session=1023](http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=1023)

<sup>20</sup> J. Prideaux, « After Lula », *The Economist*, The World in 2010 : <http://www.economist.com/theworldin/>, dernière consultation le 20 août 2010.

<sup>21</sup> R. Bastide, « Livres sur le Brésil », *Revue française de science politique*, vol. 5, n° 1, 1955, pp. 110-118.

La transformation du Brésil contemporain est graduelle, contrôlée par ses élites et jamais vierge de contradictions. Tel fut le cas dans les années 1980 lors de la transition pactée à la démocratie, dont les principaux acteurs encore en vie occupent toujours la scène électorale. Sur ce point, Lula ne dépareille pas. Celui qui affirmait dès 2003 qu'il allait apprendre la patience aux Brésiliens s'est parfaitement intégré à un processus qui le dépasse. Son apprentissage du pouvoir l'a conduit à s'adapter au système en place – qu'il avait longtemps dénoncé – et à s'allier avec ses ennemis d'hier (comme la puissante famille Sarney), privilégiant le pragmatisme à l'affrontement. Le vieux est dans le neuf. La souplesse s'est parfois même étirée en une politique des grands écarts. La politique de Lula repose sur une conciliation des contraires, entretenue par son habileté de négociateur (dont ne sera pas forcément doté son successeur). Gouverner le Brésil, n'est-ce pas gérer la simultanéité des contraires ? La grande innovation de Lula pour le Brésil aura été l'orientation des actions étatiques vers les populations déshéritées, tout en permettant aux élites économiques de continuer à fructifier. Une politique visant à réduire la pauvreté et les inégalités sans faire bouger les lignes de clivage et surtout sans attiser les tensions sociales (alors que, dans sa réflexion sur la relation paradoxale entre inégalité et satisfaction, Tocqueville soulignait que l'insatisfaction et la frustration risquaient de croître si les conditions de chacun s'amélioraient)<sup>22</sup>.

Mais les contradictions qui font tenir cet équilibre menacent de s'exacerber à moyen terme. Elles sont saillantes dans plusieurs domaines de l'action publique (politique étrangère, politiques de santé, etc.). Elles se manifestent déjà avec force aux niveaux de la politique agricole et de la politique énergétique. Les choix de développement agricole s'appuient sur les monocultures d'exportation et l'agro-business, dans le but de soutenir la croissance. Un modèle « socialement inique, écologiquement désastreux et intenable sur le long terme<sup>23</sup> », qui fut privilégié par rapport à une réforme agricole ambitieuse. Autre exemple : le lancement du projet hydroélectrique de Belo Monte en Amazonie, le 26 août 2010, fut défendu par Lula comme une « victoire du secteur énergétique »... sur l'environnement. Présenté comme écologiquement irréprochable, ce barrage essuie pourtant de vives critiques en raison de son impact environnemental et humain (importants déplacements de populations). Il est même condamné en 2009 par la Commission interaméricaine des droits de l'homme<sup>24</sup>. Mais réconcilier développement et environnement n'a pas été une priorité du gouvernement Lula. Sa ministre de l'Environnement, Marina Silva, avait démissionné dès 2008 pour protester contre de telles orientations. Elle quitta ensuite le PT (en août 2009), estimant qu'il n'y avait pas de place dans ce parti pour l'environnement. Candidate pour le Parti vert (PV) à la présidence de la République (aux côtés du milliardaire PDG de Natura, Guilherme Leal), elle se fait désormais une place entre les deux principaux candidats. Crédité en août 2010 de 10 % des intentions de vote, elle pourrait priver Dilma Rousseff d'une victoire dès le premier tour. Quelle que soit l'interprétation de tels projets de développement, force est de constater que les mutations du Brésil s'accélèrent, même si les effets en sont encore peu visibles. Nouvelle griserie de vitesse ?

Derrière la succession apparemment tranquille qui se profile au Brésil, le candidat qui sera au pouvoir en janvier 2011 aura à assumer un lourd héritage : gérer les contradictions et poursuivre la politique des équilibres macro-économiques et sociaux. C'est-à-dire répondre aux attentes d'inclusion

---

<sup>22</sup> R. Bourdon, *Effets pervers et ordre social*, Paris, PUF, 1989 [1977], chap. 5 : « La logique de la frustration relative », p. 133.

<sup>23</sup> L. Delcourt, *Le Brésil de Lula. Un bilan contrasté*, Paris, Syllepse, coll. Alternatives Sud, 2010.

<sup>24</sup> <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article2783>

grandissantes des populations pauvres sans se mettre à dos les élites économiques sur lesquelles s'appuie le développement (donc sans s'attaquer directement à leurs privilèges). Une tâche d'autant plus complexe que le nouveau président succèdera à l'un des personnages politiques les plus appréciés du Brésil contemporain. Le slogan « Dilma, c'est Lula » ayant été martelé lors de la campagne électorale, une pression particulièrement forte repose sur les épaules de Dilma Rousseff.

En plus du président de la République, les Brésiliens sont appelés à élire les gouverneurs des 27 Etats, 54 des 81 sénateurs, 513 députés fédéraux et 1 059 députés étatiques. Les élections municipales avaient eu lieu en 2008. Le PT et surtout le PMDB en étaient sortis consolidés<sup>25</sup>. La répartition des forces politiques au Congrès sera particulièrement importante pour la gouvernabilité du Brésil, régi par un présidentialisme de coalition. Un rapprochement durable entre un PT et un PMDB tous deux renforcés favoriserait la création d'un bloc législatif suprapartisan assez puissant pour retoucher certains éléments de la Carte constitutionnelle. Acteur central dans l'élaboration du programme politique du PT, Marco Aurélio Garcia confessait d'ailleurs que les thèmes de campagne polémiques et non consensuels (impôt sur la fortune, réduction de la journée de travail) seraient renvoyés vers le Congrès<sup>26</sup>. C'est également au Congrès que se discutera – une fois encore – la réforme politique du Brésil, autre point faible du bilan de Lula. Un pas vers la moralisation de la vie politique a été franchi en juin 2010 avec l'adoption par le Congrès, à l'unanimité, d'une loi d'initiative populaire appelée Ficha Limpa (Fiche propre)<sup>27</sup>. Appliquée dès les élections de 2010 par le Tribunal supérieur électoral, cette loi rend inéligible pour huit ans toute personne condamnée en première instance par un collège de magistrats pour un certain nombre de pratiques telles que les abus de pouvoir politique ou économique, la corruption électorale ou les malversations<sup>28</sup>. A partir de janvier 2011, Lula souhaite s'investir plus directement pour accélérer la réforme politique, envisagée « avec de bons freins » lors de ses huit ans d'exercice du pouvoir. Sauf accident électoral, c'est maintenant lui qui agira dans l'ombre de Dilma Rousseff, première femme à diriger le Brésil républicain. Si Lula quitte les devant de la scène politique, les élections de 2010 marqueront l'avènement au Brésil d'un nouveau style politique dont nombre de personnalités politiques se disputeront l'héritage : le lulisme. La construction de Lula comme figure historique – voire divinisée – au Brésil a déjà donné lieu à de nombreuses bibliographies<sup>29</sup> et à une œuvre cinématographique (*Lula : le fils du Brésil*<sup>30</sup>) projetée dans les salles brésiliennes en janvier 2010, comme pour inaugurer l'année électorale et annoncer la fin d'un cycle.

---

<sup>25</sup> [http://www.opalc.org/web/images/stories/Brsil\\_municipales\\_2008/Project\\_Collectif\\_AL\\_Master.pdf](http://www.opalc.org/web/images/stories/Brsil_municipales_2008/Project_Collectif_AL_Master.pdf)

<sup>26</sup> <http://www.reporternews.com.br/noticia.php?cod=292918>

<sup>27</sup> Loi complémentaire n°. 135/2010 du 4 juin 2010 (<http://www.fichalimpa.org.br>)

<sup>28</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp135.htm#art2)

<sup>29</sup> Voir notamment D. Paraná, *Lula : o Filho do Brasil*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 3<sup>e</sup> édition, 2008.

<sup>30</sup> *Lula : O Filho do Brasil*, de Fábio Barreto, 2009, 128 minutes.

Deuxième partie

**L'Amérique latine  
en perspectives**

## La crise de la représentation médiatique en Amérique latine

XXXXX

En 2010, alors qu'en Argentine le gouvernement s'applique à faire passer sa nouvelle loi des médias malgré l'opposition de grands groupes tels que Clarín, au Chili et en Colombie de fortes critiques s'élèvent contre la proximité existante entre les présidents récemment élus et les principaux médias. En Bolivie et en Equateur, les tensions se multiplient au sujet des projets de lois et des réorganisations du secteur. Dans un tout autre contexte, le Mexique a été déclaré le pays le plus dangereux d'Amérique latine pour la presse par l'Onu et l'OEA en août 2010<sup>1</sup> à la suite au meurtre de douze journalistes au cours du premier semestre 2010, qui viennent s'ajouter aux treize journalistes assassinés en 2009<sup>2</sup>. Ces quelques exemples, qui témoignent d'une série de conflits ayant pour principaux acteurs les médias et les gouvernements en Amérique latine, autorisent à penser que le phénomène ne se limite pas au cas le plus exposé médiatiquement, celui du Venezuela et des récentes fermetures de chaînes de télévision et de radio.

Ces tensions ne sont bien sûr pas nouvelles et se retrouvent dans de nombreux pays en dehors de l'Amérique latine. Le Mexique figure sur la liste des pays les plus dangereux pour la presse depuis plus de dix ans, et les accusations sur les liens entre politiques et médias datent de l'apparition des premiers journaux. D'autre part, il est difficile de poser un diagnostic généralisable à l'ensemble de la région, les médias étant au cœur de dynamiques politiques et économiques propres à chaque pays et sous-région. Cependant, il est possible d'affirmer que le rapport entre les médias et les gouvernements de nombreux pays latino-américains est l'objet aujourd'hui d'un profond questionnement, autant par les organisations de la société civile que par l'Etat et par les médias eux-mêmes.

L'objectif de cet article est tout d'abord de dresser un panorama des enjeux posés par les médias en Amérique latine, en s'efforçant d'en montrer les éléments les plus importants. La situation de concentration médiatique a entraîné une crise de confiance de la population, mais aussi une rupture du pacte implicite prévalant entre médias et gouvernements. Les années 2000 ont été celles de la mise en place d'un nouveau paradigme de communication présidentielle, phénomène qui peut être généralisé à l'ensemble de la région. Les polémiques qu'il suscite conduisent souvent à confondre atteinte à la liberté de la presse et restructuration du secteur des médias. En effet, pour comprendre les tensions à l'œuvre entre les médias et les gouvernements, il faut tenir compte de la situation du marché médiatique, concurrencé par celui des télécommunications. La convergence numérique, en modifiant profondément le paysage médiatique latino-américain, incite les Etats à intervenir dans l'établissement de règles nouvelles. Afin de simplifier la démonstration, nous nous concentrerons ici sur les médias dits de diffusion (radio, télévision, presse) et les médias de communication (Internet, téléphonie), qui sont au cœur des débats.

---

<sup>1</sup> Site de CNN Mexique : <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/24/la-onu-y-la-oea-advierten-del-peligro-de-ejercer-el-periodismo-en-mexico>, consulté le 15 août 2010.

<sup>2</sup> Rapport 2009 de la Fondation internationale de journalistes : <http://www.ifj.org/assets/docs/059/046/c93b13b-7a4a82e.pdf>, consulté le 15 août 2010.

## UNE EXPLICATION RÉGIONALE DU PHÉNOMÈNE DE LA CONFRONTATION ENTRE MÉDIAS TRADITIONNELS DE DIFFUSION ET GOUVERNEMENTS

De nombreuses analyses font le constat d'un malaise généralisé des médias de diffusion en Amérique latine : la presse, mais aussi la radio et la télévision traversent une période difficile, car elles auraient « perdu progressivement leur fonction de formateurs d'opinions indépendantes<sup>3</sup> ». Depuis la crise de représentation politique des années 1990, les médias traditionnels auraient quitté leur rôle de garants des processus démocratiques, qu'ils n'avaient acquis que très récemment, pendant les transitions démocratiques des années 1980.

### La concentration des grands groupes médiatiques

Le facteur le plus souvent avancé pour expliquer ce revirement de situation est celui de la concentration médiatique<sup>4</sup>. Ce phénomène, qui n'est pas propre à la région, s'est particulièrement accentué en Amérique latine. En une quinzaine d'années, des groupes de médias de taille moyenne, qui étaient restés jusque-là familiaux et monomédia (ou intégrant deux médias dans le cas de la radiodiffusion<sup>5</sup>), ont commencé à se développer de plus en plus, jusqu'à acquérir des dimensions incontrôlables par les Etats. Les cas les plus cités sont ceux des quatre plus grands groupes de médias de la région : Televisa (Mexique), Rede Globo (Brésil), Clarín (Argentine), Cisneros (Venezuela). Ces quatre groupes ont étendu leur activité à toute la gamme des médias existants, y compris les télécommunications et les médias dits autonomes (vidéo, CD, livre, films). Ils ont également une projection internationale : Televisa est classée parmi les cinquante plus grands groupes médiatiques mondiaux, et Rede Globo exporte ses productions dans le monde entier.

Ces quatre groupes ont pour caractéristique commune d'avoir commencé à se déployer à partir du secteur des médias traditionnels (la télévision dans le cas de Televisa, Globo et Cisneros, la presse dans celui de Clarín, ou Edwards/Mercurio au Chili). Un autre ensemble de groupes à forte concentration, qui ont débuté leur activité dans le secteur des télécommunications, peut être distingué ; Telmex (Mexique) et Telefónica (Espagne) en sont les meilleurs exemples. La séparation sectorielle traditionnelle de ces deux ensembles permet de comprendre, ainsi que nous le verrons plus loin, certaines des tensions qui se produisent avec les autorités régulatrices, ainsi que les obstacles qui se présentent face à la convergence numérique du fait de leur « culture corporative<sup>6</sup> ».

---

<sup>3</sup> P. A. Behrens, « *Alo Presidente* ». *Prensa y política en América Latina*, 2010, en ligne sur le site de la Fondation Konrad Adenauer, programme régional « Médias et démocratie en Amérique latine ». Voir également O. Rincón et al., *Los Telepresidentes. Cerca del pueblo, lejos de la democracia*, Fondation Friedrich Ebert Stiftung, Colombie, 2009.

<sup>4</sup> Voir M. Becerra et G. Mastrini, *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XX*, Buenos Aires, Ediciones Prometeo, 2009, pp. 29-30.

<sup>5</sup> Nous entendons par radiodiffusion la radio et la télévision.

<sup>6</sup> M. Becerra et G. Mastrini, *Los dueños de la palabra...*, op. cit.

Cette concentration a été rendue possible par l'assouplissement des réglementations régissant le secteur de la radiodiffusion et des télécommunications pendant la vague de réformes néolibérales conduite par l'ensemble des pays de la région dans les années 1990. En effet, la plupart des pays ont eu alors recours, d'une part, à la privatisation de leur secteur de télécommunications, et, d'autre part, à la flexibilisation des normes en matière de radiodiffusion. Selon les cas, cette flexibilisation s'est traduite de façons différentes : privatisation par l'Etat d'une grande partie de ses fréquences de radio ou de télévision, autorisation pour un même opérateur de cumuler le nombre des licences d'un même média ou de médias différents, autorisation pour un média d'émettre sur plusieurs chaînes en même temps, ouverture du marché aux capitaux étrangers<sup>7</sup>.

La concentration est encore mal mesurée en Amérique latine, en raison de la difficulté d'accès à des données complètes et comparables entre les pays. Une première étude du phénomène, réalisée sur onze cas de pays, montre qu'il s'agit d'une tendance généralisée dans la région, et en pleine augmentation<sup>8</sup>. Cela est valable autant pour la radio, la télévision gratuite et payante, la presse que pour la téléphonie fixe et mobile. Selon cette étude, la télévision serait le média traditionnel présentant le plus fort degré de concentration (voir graphique 1). Les quatre premiers opérateurs de télévision gratuite couvrent presque 100 % de l'audience au Brésil, au Mexique, en Uruguay ou en Argentine. Sur ces 100 %, le premier opérateur mexicain (Televisa) recueille 69 % de l'audience, tandis que le brésilien (Rede Globo) atteint 63,8 % d'audience. Au Mexique, il est plus pertinent de parler de duopole, puisque les 31 % d'audience restants sont couverts par TV Azteca.

Le graphique 1 ne fait pas apparaître la situation de l'Amérique centrale. Selon l'étude menée par Mastrini et Becerra, la situation y est globalement similaire, avec des taux de concentration tournant autour de 30 % et 50 % pour les quatre premiers opérateurs, voire plus.

Notre objectif n'étant pas ici de faire le procès de la concentration médiatique en Amérique latine, nous nous contenterons de souligner les conséquences négatives qui lui sont associées : unification de la ligne éditoriale, biais dans le choix des informations et des contenus diffusés, création de liens forts et d'intérêts communs entre les sphères de l'information, de l'économie, du spectacle et de la politique, autocensure, précarisation de l'emploi, centralisation géographique de la production de contenus, impact négatif sur la diversité et la pluralité des opinions exprimées dans l'espace public. Les médias, guidés par les intérêts des grands groupes économiques auxquels ils appartiennent, négligeraient leur mission de service public.

Pendant les années 1990, les différents gouvernements entretiennent de plus en plus ouvertement des relations étroites avec les médias commerciaux, souvent acquis à leur cause. Cette proximité n'est pas nouvelle : les médias latino-américains ont traditionnellement été proches de l'Etat et du monde économique depuis leur création dans presque tous les pays de la région, maintenant dans le meilleur des cas un pacte de non-agression implicite<sup>9</sup>. Mais les fusions et les mouvements de concentration

---

<sup>7</sup> Il est important de rappeler à ce stade que la situation est bien différente de celle que l'on peut observer en Europe : le modèle médiatique latino-américain s'est historiquement construit à partir de l'exemple des Etats-Unis, et ce dans tous les pays de la région. Ce qui veut dire qu'il s'agit de médias financés par la publicité, très loin des redevances audiovisuelles du modèle public de la BBC.

<sup>8</sup> M. Becerra et G. Mastrini, *Los dueños de la palabra...*, op. cit.

<sup>9</sup> L'exemple extrême étant celui de la presse brésilienne, qui naît dans le XIX<sup>e</sup> siècle comme une presse destinée à informer sur ce qui se passe à la Cour, et se développe par la suite grâce aux subventions étatiques. Pour leur part, radio et télévision sont importées dans la plupart des pays à l'initiative des producteurs de biens de consommation, qui les perçoivent comme de formidables outils publicitaires... Voir aussi E. Fox, *Latin American Broadcasting : from Tango to Telenovela*, Luton, University of Luton Press, 1997.

horizontale et verticale s'accroissent de plus en plus, accroissant le pouvoir économique et politique des groupes médiatiques. Dans la crise de la représentation politique qui s'ensuit, leur rôle est pour le moins ambigu : à la fois juge et partie, la presse dénonce la corruption, la déchéance des politiques, les erreurs des présidents, les scandales, tout en gardant des relations proches avec les principaux partis politiques. Parmi d'autres exemples, on peut citer le rôle joué par les médias dans les gouvernements de Carlos Menem en Argentine, de Fujimori au Pérou, d'Abdala Bucaram en Equateur, de Miguel Ángel Rodríguez au Costa Rica. Au Brésil, la chaîne Rede Globo est accusée d'avoir créé puis détruit la figure politique de Collor de Mello entre 1989 et 1992. Face à l'affaiblissement des grands partis, les médias commencent à jouer le rôle d'acteur politique, se substituant à eux dans l'espace public, phénomène qui a été étudié dans d'autres parties du monde<sup>10</sup>.

### La dégradation de l'image des médias de diffusion traditionnels

La conséquence directe de cette évolution pour les médias latino-américains, selon certains analystes, est la dégradation de leur image auprès du public : perte de légitimité et de crédibilité, et assimilation du journaliste au propriétaire du groupe qui l'emploie<sup>11</sup>. Ces tendances sont confirmées par les études réalisées par le Latinobarómetro. Ainsi, au début des années 2000, la confiance dans les médias est à son plus bas niveau en Amérique latine. Les enquêtes révèlent une baisse progressive de leur indice de confiance à partir de 2000, pour tomber au niveau le plus bas en 2003. Sur l'ensemble des personnes interrogées, seulement 36 % affirment en 2003 faire confiance ou un peu confiance à la télévision ou aux journaux (41 % dans le cas de la radio), contre plus de 45 % en 2000. Ce pourcentage s'accorde cependant avec la baisse générale de la confiance de la population dans les institutions au début des années 2000. Les médias restent tout de même celle qui remporte le plus d'adhésion, après l'Eglise et avant les forces armées et le gouvernement. En 2008, 81,1 % des personnes interrogées disent s'informer sur l'actualité nationale et la politique par la télévision, 54,8 % par la radio, 38,2 % par les journaux, et uniquement 13,3 % via Internet.

Cependant, d'autres chiffres témoignent du manque de crédibilité des médias : en 2004, 72,2 % des sondés affirment que les médias sont fréquemment influencés par « *los poderosos* », 56,3 % qu'ils prennent parti ou un peu parti pendant les élections. Surtout, 37,2 % estiment en 2002 qu'en cas de difficulté le président peut contrôler les médias (voir graphique 2). Il est intéressant de constater que les pays où cette affirmation rencontre le plus d'adhésion sont le Brésil (63,6 %), la Colombie, le Salvador et l'Equateur. Ce taux est le plus bas au Mexique, suivi de l'Uruguay (malgré des hausses en 2008). Notons également que dans des pays tels que l'Argentine et le Venezuela, où le panorama médiatique a connu de nombreux changements à la suite d'interventions étatiques, ce taux est relativement bas et stable. Cela pourrait conduire à nuancer l'hypothèse selon laquelle la perte de crédibilité des médias explique l'interventionnisme de gouvernements soucieux de rétablir un équilibre dans un secteur censé gouverné par des intérêts économiques et politiques.

---

<sup>10</sup> G. Sartori, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Rome, Bari, Editione Laterza, 2000.

<sup>11</sup> P. A. Behrens, « *Alo Presidente*... », *op. cit.*, O. Rincón et al., *Los Telepresidentes...*, *op. cit.*, et M. Dinatale et A. Gallo, *Luz, Cámara, gobiernos : nuevos paradigmas de la comunicación presidencial en América Latina*, Fondation Konrad Adenauer, Argentine, 2010.

Les polémiques liées à la concentration médiatique et à la proximité entre les secteurs économiques et politiques se retrouvent aujourd'hui dans plusieurs pays latino-américains, comme le Chili, la Colombie, ou encore l'Argentine. Au Chili, le président élu Sebastián Piñera a été l'objet de nombreuses critiques de la part de l'opposition pour être le propriétaire de Chilevisión, l'une des principales chaînes de télévision chiliennes. En réponse à ces critiques, le président a vendu la chaîne en août 2010. Elle appartient désormais au groupe américain Time Warner, devenant ainsi la deuxième chaîne de télévision chilienne à être gérée par un groupe étranger. En Colombie, les irrégularités dans l'attribution d'une troisième fréquence de télévision ont concerné tout particulièrement le groupe Planeta, propriétaire du principal journal du pays, *El Tiempo*, dont le frère de Juan Manuel Santos (candidat à la présidence) était le directeur. Pour éviter d'autres critiques, celui-ci a démissionné de son poste une fois Juan Manuel Santos élu. Mais le nouveau président est issu d'une famille de journalistes et a été lui-même sous-directeur de ce même journal, ce qui fait dire aux analystes que le lien entre les médias et le gouvernement n'a jamais été aussi fort en Colombie<sup>12</sup>. Dans un autre contexte, en Argentine, Carlos Menem est en train d'être jugé pour fraude et concession irrégulière d'une partie du spectre radioélectrique (un bien public) à l'entreprise Thales Spectrum.

En résumé, les médias, autrefois relativement inoffensifs pour le pouvoir, sont en passe d'être perçus comme des alliés dangereux par les politiques du fait de la concentration et de la consolidation des grands groupes médiatiques. Leur image se dégrade également auprès de la population, qui les juge trop proches des intérêts économiques et politiques, même si elle se tourne de plus en plus vers eux pour s'informer de la situation du pays. Ce sont ces raisons qui sont avancées pour expliquer le jeu de bras de fer auquel se livrent les gouvernements des années 2000 avec les médias.

## UN NOUVEAU PARADIGME DE COMMUNICATION PRÉSIDENTIELLE ET PUBLIQUE

Les analyses menées par les observatoires des médias en Amérique latine font état d'un « nouveau paradigme de la communication présidentielle<sup>13</sup> ». Celui-ci, contrairement aux opinions les plus courantes, n'aurait pas de connotation idéologique et relèverait d'un phénomène général dans la région. Les gouvernements partageraient du constat que « les médias ont une telle influence dans la politique qu'ils ne [les] laisseraient pas gouverner ». Ils identifient leur intervention comme un élément perturbateur, d'autant que les médias sont perçus comme étant de plus en plus liés aux intérêts des groupes économiques qui les dirigent, et qu'ils ont un grand poids dans la construction de l'agenda public. Les médias introduisent des distorsions dans la relation entre le président et la population. Pour y remédier, quatre types de mesures principales ont été mises en place par les gouvernements des années 2000 en Amérique latine : le renforcement de la communication directe ; le discrédit des principaux médias commerciaux ; la revalorisation du circuit de médias publics ; la réforme des législations des médias.

---

<sup>12</sup> Site colombien d'analyse politique *La Silla Vacía* : <http://www.lasillavacia.com/historia/17377>, consulté le 25 août 2010.

<sup>13</sup> Voir M. Dinatale et A. Gallo, *Luz, Cámara, gobiernen...*, op. cit., et O. Rincón et al., *Los Telepresidentes...*, op. cit.

Ces quatre types de mesures doivent être pris en compte dans toute analyse du panorama médiatique latino-américain, car le regain d'intérêt des gouvernements pour le secteur a des conséquences directes sur les médias commerciaux, publics et communautaires<sup>14</sup>.

### **La stratégie de communication directe : les téléprésidents**

Il est possible d'affirmer que le type de communication développé par les présidents latino-américains dans les années 2000 a introduit une rupture avec le modèle traditionnel de communication qui prévalait auparavant. Le nouveau modèle vise à récupérer le contrôle de la parole politique et à apporter une réponse à la crise de représentation politique. Mais il s'explique aussi par le fait que de nombreux présidents ont eu des relations conflictuelles avec la presse avant même d'être élus. Tel est le cas du président brésilien Lula, qui a souffert d'une couverture assez négative par les principaux médias dès sa première campagne présidentielle en 1982, et qui décrit la presse comme un « *ave de mal augurio* » (un oiseau de mauvais présage)<sup>15</sup>. C'est également le cas de la plupart des présidents appartenant à des mouvements politiques de gauche.

Pour rapprocher les présidents de leurs populations, il faut donc éliminer ou réduire le plus possible les intermédiaires et contrôler la production de l'information sur le gouvernement qui parvient aux médias. Le rôle des porte-parole est soit réduit au strict minimum, soit professionnalisé au maximum pour faciliter les tâches de communication du président. Le budget des secrétariats de presse se développe de plus en plus, tout comme celui des ministères de la Communication. Le ministère du Pouvoir populaire pour la communication et l'information du Venezuela a vu se succéder onze ministres en dix ans et emploie une équipe d'environ cinq cents communicants professionnels. Au Brésil, une réorganisation complète des services de presse et de communication présidentielle a été menée, suivie de la création de la Empresa Brasil de Comunicação chargée de gérer les médias de l'Etat.

D'autre part, les conférences de presse sont éliminées des agendas présidentiels, ou minutieusement réglées. Tel est le cas du gouvernement de Fernandez de Kirchner, qui a mis en place en parallèle du porte-parole officiel une entreprise chargée de prendre les photos et d'enregistrer les images qui seront distribués sous forme de kit pour la presse. En Colombie, le président Uribe décidait des moments où il s'adressait à la presse et convoquait directement les médias voulus. Au Brésil, en Equateur, les journalistes se plaignent également du manque d'accès aux informations du cabinet des ministres.

Les présidents deviennent producteurs de contenus : ils gouvernent « *en vivo y en directo* » (en direct). Cela se traduit dans certains cas par une surexposition médiatique, que l'on observe autant dans le Pérou d'Alan García que dans le Venezuela de Chávez. Entre 2002 et 2007, le président Lula a prononcé au moins deux mille discours publics, soit plus que tous ses prédécesseurs, se passant très souvent de porte-parole et ayant recours à l'improvisation<sup>16</sup>. Pour sa part, le président Chávez a donné entre 1999 et 2009 plus de 1 923 allocutions présidentielles sur l'ensemble des chaînes de télévision gratuites du pays, soit un total

---

<sup>14</sup> Voir à ce sujet M. Dinatale et A. Gallo, *Luz, Cámara, gobiernen...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> O. Rincón et al., *Los Telepresidentes...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>16</sup> Voir O. Rincón et al., *Los Telepresidentes...*, *op. cit.*

de 1 252 h 41 de présence à l'antenne<sup>17</sup>. En Colombie, une émission d'un conseil communautaire pouvait durer douze heures – et le président en a réalisé plus de trois cents en huit ans. Mais c'est le président Correa qui détient le record du nombre d'allocutions annuelles avec un total de 233 en 2009 (contre 195 par an pour Chávez)<sup>18</sup>. Des décisions officielles sont ainsi prises par les présidents à l'antenne.

Le modèle des émissions présidentielles a fait rapidement des émules dans la région (voir tableau 1), sous une forme radiale ou télévisée, comme « outil de gestion publique<sup>19</sup> ». En 2008, le président guatémaltèque Álvaro Colom s'est rendu à Quibdo en Colombie dans le but d'assister à un conseil communautaire du président Uribe, dont il affirmait vouloir s'inspirer. En 2009, il met en place un système de conseils communautaires (pas encore retransmis à la télévision) ainsi qu'une émission de radio hebdomadaire, « El Despacho del Presidente ». Pour sa part, le président uruguayen Pepe Mujica, qui animait une émission de radio depuis plus de dix ans (« Hablando al Sur »), l'a conservée une fois au pouvoir, mais sous le nom de « Habla el Presidente ».

Ce gouvernement « *en vivo y en directo* » a recours également dans certains cas à la diffusion publique des images du président « sur le terrain ». Au Chili, cette communication citoyenne s'est traduite, par exemple, par la présence de Michelle Bachelet lors de situations d'urgence comme les éboulements de Chiguayante en juin 2006, interrompant le travail des machines excavatrices afin de permettre aux caméras officielles de filmer. Le président Uribe, immédiatement après l'attentat contre le politicien Vargas Lleras à Bogota en 2005, s'est installé avec son cabinet ministériel et un bureau improvisé dans la rue, afin de diriger lui-même les opérations sous le feu des caméras.

Le cas du sommet de l'Unasur à Bariloche en août 2009, retransmis publiquement sur les télévisions nationales de tous les pays à la demande des présidents Uribe et Correa, cristallise cette nouvelle attitude des gouvernants face aux médias et mériterait une étude approfondie. Pour la première fois, les discussions de haut niveau d'un sommet présidentiel ont pu être suivies en direct par les citoyens dans leurs pays respectifs. Ce cas est d'autant plus intéressant que le président Lula s'était opposé dans un premier temps à la retransmission des débats, argumentant que, devant les caméras, les présidents ne s'occuperaient que de parler à leurs citoyens et non de résoudre leurs différends à propos des nouvelles bases militaires américaines installées en Colombie.

Soulignons pour finir l'incursion des présidents sur Internet, à la faveur de sites institutionnels modernes et interactifs où peut être retrouvé l'ensemble de leurs communications, mais également de blogs (par exemple <http://blog.planalto.gov.br/>, le blog de la présidence du Brésil), ou de participation active aux réseaux sociaux (les [twitt@chavezcandanga](mailto:twitt@chavezcandanga) du président Chávez étant assez populaires).

Tendance de communication à long terme ou phénomène temporaire de recréation du discours public à la suite de la crise de représentation politique ? Malgré le succès de la retransmission des conseils communautaires, le président colombien récemment élu Juan Manuel Santos a décidé de modifier complètement la formule. Sans les abandonner, il a revu le format de ce qui s'appelle dorénavant les « Accords pour la prospérité » (désormais d'une durée de « seulement » quatre heures, plus structurés, avec moins d'invités) et pense recourir à des « conseils virtuels ».

---

<sup>17</sup> M. Dinatale et A. Gallo, *Luz, Cámara, gobiernen...*, op. cit., p. 137.

<sup>18</sup> Site de la BBC : [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/01/100115\\_0115\\_ecuador\\_cadenas\\_jaw.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/01/100115_0115_ecuador_cadenas_jaw.shtml), consulté le 25 août 2010.

<sup>19</sup> Site du journal *Sincelejo Herald* : <http://sincelejoherald.com/issue/julio-24-de-2010/article/libro-sobre-los-306-consejos-comunales-se-presentara-este-sabado-en-el-ultimo-consejo-de-gobierno>, consulté le 25 août 2010.

## Le gouvernement victime de la presse : le discrédit des médias traditionnels

Un changement de rôles entre les médias et la presse s'opère : c'est maintenant au tour du gouvernement de dénoncer les dérives de la presse. Cristina Fernández de Kirchner affirme ainsi que « le gouvernement est victime de la censure ». A peine élue, elle déclare que les médias doivent retrouver un équilibre perdu, car la démocratie exige d'eux qu'ils fassent de la communication et non de la prise de position<sup>20</sup>. Cette attitude face aux médias n'est pas propre à la présidente argentine, ni aux politiques de gauche. Oscar Arias, ancien président du Costa Rica, déplore que les médias soient concernés essentiellement par leurs intérêts économiques. Pour Lula, la presse ne met l'accent que sur les « *noticias ruinas*<sup>21</sup> » (mauvaises nouvelles) ; Evo Morales déclare de son côté vouloir faire passer une loi pour « éviter que les médias mentent<sup>22</sup> ». Mais les positions les plus extrêmes se rencontrent chez le président Correa, qui qualifie les médias de « pouvoir corrompu<sup>23</sup> », et de Chávez, pour qui les journalistes sont des « ennemis de la révolution<sup>24</sup> ».

Finalement, pour le président Uribe, les journalistes sont « frivoles », « cyniques » et « misérables<sup>25</sup> » ; il affirme d'ailleurs ne pas lire la presse. L'interview, réalisée le 4 mai 2009 par un journaliste argentin de la BBC, au cours de laquelle le président répond froidement à une question sur sa possible candidature à une troisième réélection illustre clairement cette défiance des gouvernements envers les médias. Après avoir demandé au journaliste de changer de question, Uribe l'accuse de méconnaissance de la réalité politique de son pays, et explique pourquoi il préfère suivre le « conseil des spécialistes » en privilégiant une communication directe avec l'opinion sans passer par les journalistes, qui ne font que « distordre » l'information<sup>26</sup>. Le scandale des écoutes téléphoniques par le Département administratif de la sécurité en 2007, qui concerne certains journalistes ayant fortement critiqué le gouvernement, comme Daniel Coronell, est un autre exemple.

Cette méfiance a conduit les gouvernements à privilégier d'autres voies de communication que celles traditionnellement utilisées, ce qui leur a valu les critiques des médias, qui se considèrent lésés et défavorisés par la présidence, comme dans le cas de l'Argentine. Le gouvernement argentin est accusé de favoritisme envers les journaux dits « officialistes », qui font l'objet de plus de publicité officielle que les autres (dont *El Clarín*), la publicité étant ici assimilée à une sorte de subvention. D'autre part, la presse a dénoncé la tentative « d'intervention » du gouvernement dans l'entreprise Papel Prensa, productrice de la plus grande partie du papier destiné à l'impression des journaux<sup>27</sup>.

---

<sup>20</sup> O. Rincón et al., *Los Telepresidentes...*, op. cit., p. 45.

<sup>21</sup> Site de la présidence du Brésil : [www2.gestao.presidencia.serpro.gov.br/secom/folder\\_noticias/2008/11/ij5nov3c](http://www2.gestao.presidencia.serpro.gov.br/secom/folder_noticias/2008/11/ij5nov3c)

<sup>22</sup> Site du journal *La Tercera* : [http://latercera.com/contenido/678\\_220892\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/678_220892_9.shtml), consulté le 20 juillet 2010.

<sup>23</sup> Site du journal *El Universo* : [www.eluniverso.com/2007/05/26/0001/8/0928009FB5E54DBA8B0576BEAD5793C4.html](http://www.eluniverso.com/2007/05/26/0001/8/0928009FB5E54DBA8B0576BEAD5793C4.html), consulté le 20 juillet 2010.

<sup>24</sup> Site du Parti communiste vénézuélien : <http://www.pcv-venezuela.org/index.php/nacional/4563>, consulté le 20 juillet 2010.

<sup>25</sup> Site du journal *El Tiempo* : [www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3759743](http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3759743), consulté le 20 juillet 2010.

<sup>26</sup> Site de la BBC : [www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2009/05/090504\\_video\\_uribe\\_entrevista\\_1\\_jmp.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2009/05/090504_video_uribe_entrevista_1_jmp.shtml), consulté le 25 août 2010.

<sup>27</sup> Site du journal *El Clarín* : [www.clarin.com/politica/Papel-Prensa-ordenan-Pagliari-intervencion\\_0\\_328167191.html](http://www.clarin.com/politica/Papel-Prensa-ordenan-Pagliari-intervencion_0_328167191.html), consulté le 25 août 2010.

## Un circuit de médias publics forts

Pendant plusieurs décennies, la tendance des gouvernements est allée vers un désengagement face aux chaînes de radio et de télévision publiques, ou des journaux officiels. Les années 2000 ont marqué une rupture dans cette évolution, qui ont vu un réinvestissement des Etats dans leurs réseaux de médias. Changement d'identité et de positionnement des chaînes, modernisation des technologies, des techniques de production et des grilles de programmes, extension de réseaux, achat de nouvelles chaînes, création de nouveaux formats pour la diffusion des messages présidentiels, introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication... ces phénomènes peuvent se rencontrer dans une grande partie des pays de la région. Cela a été le cas notamment au Mexique, au Guatemala, en Colombie, au Venezuela, au Brésil, en Equateur, en Bolivie et en Argentine.

Une autre stratégie est mise en place dans certains pays : le développement de circuits de médias locaux, essentiellement de radio et télévision, dits « communautaires », censés favoriser la diversité d'opinion et la « pluralité des voix » dans l'espace public. C'est le cas du réseau Radios des peuples originaires de Bolivie, fondé en 2007 par Evo Morales, ou encore des centaines de radios créées en Venezuela. Notons à ce sujet que les médias communautaires existent depuis les années 1950 en Bolivie, et que les associations latino-américaines de radios communautaires ont demandé expressément à la présidence bolivienne de ne pas utiliser le qualificatif de « communautaire » pour nommer le réseau de radios en question, assimilé plutôt à des médias publics. D'autre part, la chaîne TeleSUR a été conçue en 2007 comme une entreprise multiétatique, avec l'apport financier et le soutien de six pays de la région : l'Argentine, la Bolivie, Cuba, l'Equateur, le Nicaragua et le Venezuela. Destinée à être une sorte de « CNN du Sud<sup>28</sup> », la chaîne compte onze correspondances permanentes sur le continent, auxquelles s'ajoutent des collaborateurs aux Etats-Unis et en Europe. Son audience potentielle est estimée à 300 millions de personnes à travers le satellite, le câble, Internet ou les chaînes gratuites de télévision. TeleSUR est au cœur de nombreuses polémiques du fait de son appartenance clairement affichée aux idéologies de gauche.

Quel sens donner à ce redéveloppement de la communication publique dans un contexte mondial de crise de ce type de médias ? Quel doit être le rôle d'un média de service public : être un canal de communication pour le gouvernement, représenter la diversité nationale, éduquer, donner accès à la culture, être un espace de débat public neutre ? Telles sont les questions auxquelles les nouvelles équipes des médias publics fraîchement constitués ou modernisés sont confrontées. Leurs réponses sont diverses : ainsi, les radios publiques de l'Equateur et de la Bolivie mettent l'accent sur la représentation de leurs populations indigènes et des groupes minoritaires, privilégiant l'accès et la représentativité, tandis que d'autres radios publiques, telle Radionica en Colombie, se donnent plutôt comme mission d'être culturellement « de pointe », d'apporter aux auditeurs de nouvelles musiques et informations nationales et internationales, et de diversifier le plus possible leur grille de programmation. Dans la plupart des pays de la région, les médias publics restent avant tout le moyen le plus simple de communiquer directement les informations du gouvernement, ce qui crée les tensions bien connues sur le déséquilibre d'exposition médiatique existant entre le parti au pouvoir et l'opposition.

---

<sup>28</sup> M. Dinatale et A. Gallo, *Luz, Cámara, gobiernos...*, op. cit., p. 179.

## Réforme des législations des médias

De nombreuses réformes des législations et réglementations concernant les médias, particulièrement la radiodiffusion, ont été engagées par les gouvernements pendant les années 2000. Faut-il les assimiler à une tentative de contrôle de l'Etat ? Cette analyse semble pour le moins partielle. En effet, les législations latino-américaines en matière de radiodiffusion sont pour la plupart obsolètes. Historiquement, les différents gouvernements se sont montrés assez réticents à établir des réglementations claires dans ce secteur, craignant de casser le pacte implicite de non-agression qui prévalait avec les entreprises médiatiques<sup>29</sup>, y compris en période de gouvernement militaire. La plupart des législations datent donc de plusieurs décennies, elles ont été instituées au cours de périodes dictatoriales ou, au mieux, pendant les années de transition démocratique. Le régime de concession de licences s'y révèle très souple et comporte souvent des vides juridiques qui, dans un contexte de convergence numérique et de concurrence accrue, nécessitent d'être comblés.

Le spectre électromagnétique étant un bien public placé sous protection étatique dans tous les pays, c'est à l'Etat qu'il incombe d'en fixer les règles de fonctionnement. La demande de réforme et de cohérence en matière de législation des médias émane donc de plusieurs secteurs : des organisations de la société civile dénonçant les irrégularités du régime de concessions, mais aussi d'une partie du secteur privé qui souhaite que les règles du jeu soient claires et adaptées au contexte technologique actuel. Les frontières entre le secteur des médias traditionnels comme la radiodiffusion et celui des télécommunications s'effaçant peu à peu, les politiques sectorielles se révèlent insuffisantes, ce qui est source de tensions entre les acteurs traditionnels et les nouveaux entrants. Cette demande de réformes a coïncidé avec l'expiration de nombreuses licences de radio et de télévision (accordées pour une durée limitée à dix, quinze, vingt ans selon les cas), dans des pays tels que l'Equateur, le Pérou, la Colombie, l'Argentine ou le Venezuela.

Pendant les années 2000, au moins dix pays ont approuvé de nouvelles lois ou de nouveaux règlements en matière de radiodiffusion. Sur ces dix pays, la Colombie, le Costa Rica, le Salvador, l'Uruguay et l'Argentine les ont approuvés entre 2008 et 2009. Des projets de loi sont actuellement discutés dans trois autres pays : la Bolivie, l'Equateur et le Brésil. Ces lois et règlements remplacent parfois des normes vieilles de plus de quarante ans, comme au Costa Rica (la loi de radio en vigueur datait de 1954), ou au Mexique (1960), tandis que d'autres remplacent des lois sur la presse promulguées pendant la dictature (cas de l'Uruguay et de l'Argentine). Chaque nouvelle réglementation est particulière, adaptée aux structures et à la conjoncture propre à chaque pays. L'hétérogénéité la plus grande règne, certaines lois intégrant la télévision et la radio aux télécommunications (loi organique des télécommunications vénézuélienne de 2000, loi générale des télécommunications costaricienne de 2008, entre autres), tandis que certains pays préfèrent garder des normes plus sectorielles (décret radio FM et télévision par câble du Salvador de 2008, loi des services de communication audiovisuelle en Argentine de 2009).

Ces nouvelles réglementations font souvent l'objet de débats nationaux, médiatisés et parfois très polémiques, comme dans le cas de l'Argentine et de l'Equateur. En Argentine, Cristina Fernández de Kirchner en a fait un cheval de bataille, qui a conduit le gouvernement à s'opposer frontalement à plusieurs grands groupes médiatiques puissants. La controverse la plus connue est le violent différend

---

<sup>29</sup> Voir E. Fox, *Latin American Broadcasting...*, *op. cit.*

avec le groupe Clarín, actuellement en position délicate : en effet, la loi, dont le contenu prévoit des mesures visant à favoriser la concurrence et à briser les monopoles, l'oblige à se défaire de certaines de ses entreprises, comme Fibertel, sa filiale Internet. Dans le cas de l'Equateur, le projet de loi défendu par le président Rafael Correa rencontre l'opposition de plusieurs grands groupes médiatiques. Les enjeux du débat portent également sur les règles antimonopoles et limitant la concentration, mais aussi sur certaines mesures destinées à garantir la « véracité de l'information » fournie par les médias. Ces articles sont dénoncés par des organismes tels que Human Rights Watch, car les ambiguïtés contenues dans les expressions utilisées pourraient aboutir à une forme de censure ou d'autocensure<sup>30</sup>.

## L'ENJEU DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

C'est l'enjeu qui fait le plus l'objet de l'attention et de la médiatisation en Amérique latine. Nous ne nous attarderons donc pas sur la description des cas les plus connus, tel celui des blogueurs de Cuba. Nous insistons cependant sur le fait que l'actualité des médias en Amérique latine ne peut se réduire aux débats sur la censure et les atteintes à la liberté d'expression, comme nous avons tenté de le montrer dans cette contribution.

### Journalistes en danger

En 2009, selon la Fédération internationale des journalistes, l'Amérique latine est le deuxième continent le plus dangereux pour la presse (après l'Asie-Pacifique), avec un total de trente journalistes assassinés dans l'ensemble des pays de la région (voir tableau 2). Au Mexique, où la situation est la plus critique, le nombre de meurtres est attribué principalement à l'insécurité engendrée par les guerres du narcotrafic. Les associations de droits de l'homme dénoncent cependant la corruption et l'inefficacité de la police, ainsi que l'inaction du gouvernement face aux atteintes à la presse<sup>31</sup>. Dans les premiers mois de l'année 2010, les enlèvements de journalistes par les bandes de narcotrafiquants sont devenus courants, ce qui a entraîné des demandes pressantes des médias et des associations pour obtenir de l'Etat des mesures de protection. Après le Mexique, le Honduras a été déclaré le deuxième pays le plus dangereux pour l'exercice du journalisme, à la suite de l'assassinat de dix journalistes en 2010<sup>32</sup>. Les associations y dénoncent également de nombreuses violations aux droits de la presse et de la liberté d'expression, ainsi qu'un manque de réaction de la part du gouvernement pour assurer la protection des journalistes.

---

<sup>30</sup> Site de Medios Latinos : <http://www.medioslatinos.com/modules/news/article.php?storyid=3955>, consulté le 30 août 2010.

<sup>31</sup> Site de la Fondation internationale des journalistes : <http://www.ifj.org/assets/docs/059/046/c93b13b-7a4a82e.pdf>, consulté le 30 août 2010.

<sup>32</sup> Entre janvier et août 2010.

## Censure et fermeture de chaînes de radio et de télévision

Entre 2009 et 2010, dans au moins treize pays de la région, des médias et des entreprises ont cessé leur activité. Dans certains cas, le gouvernement, qui est le garant des licences de fréquences de radiodiffusion, a annulé ou refusé de renouveler les concessions de un ou plusieurs opérateurs, s'attirant les critiques et les accusations de censure de la part des médias concernés. D'autres ont arrêté ou étaient contraints d'arrêter leurs activités autant au Venezuela (Globovisión) qu'au Pérou (Radio La Voz de Bagua), en Equateur (Teleamazonas et Arutam), en Colombie (Revista Cambio<sup>33</sup>), au Brésil (radios communautaires) ou en Argentine (Fibertel).

Censure du gouvernement ou faute des médias qui ne remplissent pas les exigences établies par leurs contrats de concession ? Du fait des nombreuses dérives liées à la corruption, à la concentration des médias et aux vides juridiques en matière médiatique décrits plus haut, il est impossible de se hasarder à des généralisations sur cette question, chaque cas étant propre à son contexte national et régional. Il est cependant important de souligner que la discussion autour de la validité et de la légitimité des régimes de concessions de radiodiffusion est un phénomène régional.

Dans certains pays, comme le Venezuela, les dénonciations d'atteintes à la liberté de la presse et de censure se sont multipliées en 2009 et 2010. Une des principales actions mises en cause est l'acquisition par le gouvernement de 45,8 % des actions de la chaîne Globovisión, et le licenciement de sa direction. Un projet vise aussi à empêcher les propriétaires de banques et d'institutions financières de devenir propriétaires de médias. D'autre part, l'interdiction de publier des photos violentes pendant trente jours, décidée par le gouvernement à quelques semaines des élections législatives de septembre 2010, est l'une des mesures susceptibles d'être interprétées comme un acte de censure au Venezuela. Mais des atteintes à la presse sont également dénoncées en Equateur, au Pérou, en Bolivie, en Argentine, ou au Nicaragua.

En résumé, nous pouvons dire que la réaction des gouvernements face au pouvoir croissant des groupes médiatiques a été frontale et a entraîné toute une série de mesures qui se retrouvent dans l'ensemble des pays de la région : changements de stratégie de communication présidentielle, décrédibilisation des médias traditionnels, renforcement du circuit des médias publics, renouveau des réglementations sur les médias. Ces changements sont à l'origine de dénonciations d'atteintes à la liberté de la presse sur lesquelles il est difficile de généraliser et qu'il convient d'étudier au cas par cas. Notons cependant que l'actualisation des dispositifs sur les médias, comme nous allons le voir dans les pages suivantes, est un impératif si l'on veut s'adapter à la convergence technologique et aux nouvelles contraintes médiatiques globales.

---

<sup>33</sup> La revue *Cambio* a été fermée par sa maison éditoriale, El Tiempo. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, El Tiempo appartient à la famille de l'ancien vice-président et actuel président de la Colombie. Nombreuses ont été les controverses soulevées par la fermeture de cette revue, très critique à l'égard du gouvernement. Voir à ce sujet : <http://www.elespectador.com/impreso/cuadernilloa/entrevista-de-cecilia-orozco/articuloimpreso186229-cierre-de-revista-cambio-gol>, consulté le 15 juillet 2010.

## LES CONFLITS ENTRE MÉDIAS TRADITIONNELS, PLUS MÉDIATISÉS, CACHENT LE VRAI ENJEU : LES TÉLÉCOMMUNICATIONS ?

En juillet 2010, un journaliste de la revue hebdomadaire colombienne *Semana* écrivait au sujet du nouveau ministre des Technologies de l'information et de la communication colombien : « En nommant Diego Molano, un haut fonctionnaire de Telefónica Espagne, peu connu en Colombie, en tant que ministre [...], Santos a envoyé un message clair : le futur technologique des communications est un sujet beaucoup plus important pour un pays que les sujets de république bananière, comme les bagarres de la Commission nationale de télévision<sup>34</sup>. » Il faisait ainsi allusion à l'interminable débat concernant le processus de concession de la troisième chaîne de télévision privée colombienne, processus qui a commencé en 2007 et n'a pas encore trouvé d'issue.

### L'explosion des NTIC en Amérique latine

Les conflits et polémiques au sein des médias traditionnels ne seraient que la partie visible de l'iceberg, les véritables rapports de force agissant dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En effet, ce marché a explosé pendant les années 2000 en Amérique latine, avec une croissance annuelle de plus de 14 % entre 2003 et 2005, soit plus que les marchés européens, nord-américains ou asiatiques. Augmentation spectaculaire du nombre de téléphones mobiles, développement exponentiel des services en ligne et d'Internet, dynamisme des acteurs présents et entrée de nouveaux opérateurs, investissements étrangers donnant lieu à des contrats millionnaires : le secteur des télécommunications était en pleine expansion avant la crise de 2008. S'il a alors connu une baisse de croissance, les prévisions des analystes misaient sur un retour à la normale au cours du premier semestre 2010<sup>35</sup>. Dans ce contexte de développement du secteur, les Etats, éloignés du marché depuis la privatisation de la plupart des entreprises de télécommunication nationales pendant les années 1990<sup>36</sup>, sont de nouveau sollicités à plusieurs titres : d'une part, les entreprises réclament une modernisation et une adaptation des normes et réglementations au contexte technique et économique de la convergence numérique. D'autre part, autant les entreprises que les différents acteurs de la société civile exigent que les gouvernements agissent pour étendre les réseaux d'infrastructures et réduire la fracture numérique. Ces deux chantiers sont à l'origine de nombreux débats entre les gouvernements et les acteurs concernés. Le secteur privé se demande ainsi jusqu'à quel

---

<sup>34</sup> Site de la revue *Semana* : <http://www.semana.com/noticias-nacion/dream-team/142744.aspxP>, consulté le 25 août 2010.

<sup>35</sup> Rapport d'IDC Latin America : <http://www.idclatin.com/campaign/predictions/pdf/LAPredictions2010.pdf>, consulté le 25 août 2010.

<sup>36</sup> Le Chili a été le premier pays à privatiser les télécommunications en 1987, suivi par l'Argentine (1990), le Mexique (1990), le Venezuela (1991), le Pérou (1992), la Colombie et le Brésil en 1998, puis la Bolivie en 2001. Seuls Cuba, le Paraguay, l'Uruguay et le Costa Rica gardent un opérateur national des télécommunications. Le Costa Rica a ouvert son marché à la concurrence en 2008. Il existe différents schémas de libéralisation du secteur : soit ouverture à la concurrence puis privatisation, soit privatisation puis ouverture à la concurrence, etc. Le Venezuela a procédé à la renationalisation de l'opérateur CANTV en 2007.

point l'intervention de l'Etat est nécessaire dans l'élaboration de politiques publiques et de régulation pour pouvoir exploiter au maximum les opportunités économiques et sociales du progrès apporté par les NTIC<sup>37</sup>.

## Le problème de l'accès

La fracture numérique, des infrastructures insuffisamment développées ainsi que les faibles revenus d'une grande majorité de la population sont trois des principaux obstacles au développement des NTIC dans la région. Le marché est relativement petit : il ne représente que 7 % du marché mondial des NTIC dans le monde. Ainsi, la pénétration d'Internet concerne en moyenne 20 % de la population en 2008, avec de fortes disparités entre les pays. Huit pays sur les dix-neuf représentés dans le graphique 3 ne dépassent pas les 15 % de taux de pénétration, et aucun pays n'atteint les 40 %. Il faut cependant remarquer la très rapide augmentation de l'accès à Internet – en 2005, seul le Chili dépassait les 30 % –, et souligner que le nombre d'abonnés ne représente pas le nombre total réel d'utilisateurs : celui-ci est beaucoup plus important, étant donné le succès des modèles d'accès partagé en Amérique latine<sup>38</sup>. Les connexions se font majoritairement via la technologie ADSL (74 % en 2005)<sup>39</sup>.

D'autre part, en ce qui concerne les différentes modalités de télévision non hertzienne (numérique, satellite ou via d'autres technologies alternatives), il existe une certaine homogénéité en matière d'infrastructures dans la région : environ quatre foyers sur cinq ne recevaient que la modalité hertzienne en 2005. Le câble est la forme d'accès la plus courante à la télévision payante. De fortes différences sont cependant à noter entre pays : alors que l'Argentine a le plus grand taux de pénétration de télévision par câble, le Brésil est l'un des pays où celle-ci est la moins répandue. Ce panorama est en transformation avec le passage à la télévision numérique (voir *infra*) et le nombre d'opérations de rachat et de fusion qui s'opère dans chaque pays.

En matière de téléphonie fixe, les pays où la pénétration est la plus forte sont l'Uruguay et le Costa Rica (où les entreprises de télécommunications étaient des monopoles d'Etat ; le Costa Rica a approuvé l'ouverture des télécommunications au secteur privé en 2008), suivis de loin par l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Venezuela. Les marchés mexicain, péruvien et vénézuélien sont ceux qui affichent le plus fort taux de croissance, tandis que l'argentin, le brésilien et le chilien sont déjà saturés. Il faut cependant souligner les grandes inégalités d'accès à l'intérieur d'un même pays : en Argentine, la densité de lignes de téléphonie fixe atteignait 40 % en zone urbaine, et seulement 7 % en zone rurale en 2005<sup>40</sup>.

Finalement, le nombre de lignes de téléphones mobiles a dépassé en 2002 celui de téléphones fixes, pour le doubler en 2005, la région présentant la plus forte croissance au monde depuis 2006. Entre 2001 et 2006, les opérateurs de téléphonie ont perçu 28 % de revenus provenant de la région, soit plus qu'en Europe et qu'aux Etats-Unis. Ils cumulent à eux seuls 80 % des abonnés, à la faveur des fusions et

---

<sup>37</sup> M. Wohlers et M. Garcia Murillo (eds), *EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica*, CEPAL, Colombie, 2009.

<sup>38</sup> Fundación Telefónica, ENTER, *DigiWorld América Latina 2007*, Planeta, 2008, p. 173.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 174.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 167.

des acquisitions qui se sont produites après le retrait du marché des Etats-Unis en 2005. Après avoir été pionnier en téléphonie mobile jusqu'en 2005, le Chili s'est vu largement dépassé en 2006 par l'Argentine, puis par le Panama, la Colombie, le Venezuela, le Salvador et le Guatemala. Le taux de pénétration est de plus de 40 % dans tous les pays de la région, sauf à Cuba. Le Brésil a atteint à lui seul 120,98 millions d'utilisateurs de téléphonie mobile en 2008, pour une population de 191,5 millions d'habitants.

Trois acteurs principaux se partagent le marché régional de la téléphonie mobile : Telefonica Moviles, America Movil (Telmex) et Millicom, auxquels s'ajoute un quatrième « géant » en 2008, BrOi (fusion de Brasil Telecom et Telemar)<sup>41</sup>. C'est le plus grand indice de concentration en matière de médias et de télécommunications. Telefonica Latinoamérica, branche de Telefonica Espagne, présente dans le marché de la téléphonie fixe, mobile et de la bande passante ADSL, compte 176 millions d'abonnés en Amérique latine au début de l'année 2010 (sur un total de 264 millions d'abonnés dans le monde), pour un chiffre d'affaires de 29 millions d'euros. Implanté en Europe, aux Etats-Unis et au Maroc, le groupe développe son activité dans au moins treize pays latino-américains et se place en position de leader en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie et au Pérou. De son côté, Telmex est présent au Mexique, en Amérique centrale et dans au moins sept pays latino-américains, où il offre les services de téléphonie fixe, mobile, de TV payante sur câble et satellite, d'accès à Internet, tout cela grâce à des offres *double* et *triple play*.

En résumé, même si les télécommunications connaissent une très rapide et massive expansion, d'importants problèmes d'accès se posent à tous les acteurs. Des plans d'action chargés d'y remédier ont d'ailleurs été mis en place dans l'ensemble de la région dès 2003, à l'occasion du Sommet mondial sur la société d'information (2003-2005), en coordination avec la Cepal (Commission économique pour l'Amérique latine). L'avancement de ces projets demeure inégal selon les pays<sup>42</sup>.

### **Le problème de la réglementation : privilégier le progrès ou la diversité ?**

La convergence technologique représente une rupture du modèle de régulation des télécommunications. Les arguments techniques qui étaient à la base des classifications des différents services se voient profondément questionnés, tandis que la séparation institutionnelle et légale entre les différents secteurs des technologies des télécommunications et de radiodiffusion perd progressivement son sens. La logique sectorielle, à l'œuvre dans tous les pays de la région, n'est plus la mieux adaptée pour réguler le marché<sup>43</sup>. Le système des licences attribuées par type de média ou de technologie, à la suite d'appels d'offres, est fortement contesté. Le système analogique, qui tendait à la formation de monopoles naturels, est dépassé par le numérique, qui élimine les barrières technologiques à l'entrée.

En effet, les plus grandes opportunités commerciales se trouvent aujourd'hui à l'intersection des technologies. Les débats concernent donc essentiellement des sujets comme le pack *triple play* (voix, image et données), la bande passante, la production de contenus nationaux et indépendants, la participation du capital étranger et la dynamisation de la concurrence.

---

<sup>41</sup> M. Temboury, « BrOi : un nuevo competidor en Latinoamérica », *Nota Enter*, 117, 27 janvier 2009.

<sup>42</sup> Cepal, *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, Cepal, 2005.

<sup>43</sup> M. Wohlers et M. Garcia Murillo (eds), *EnREDos...*, *op. cit.*, introduction.

Les diagnostics de la Cepal insistent sur le fait que les nouvelles réglementations doivent mettre l'accent sur la régulation de la concurrence et limiter les barrières technologiques ou institutionnelles à l'entrée. Pour permettre aux nouvelles technologies de l'information et de la communication de se développer, la régulation doit être opérée *ex post* et non *ex ante*, comme c'était le cas jusqu'à présent avec la régulation de type sectoriel. Selon le rapport de la Cepal, sans un changement de normes pour s'adapter à ce processus, ou du moins l'existence d'offres de *triple play*, de fortes tensions et beaucoup de questionnements légaux sont à prévoir, du fait de la forte concurrence entre les opérateurs de réseaux de télévision par câble et les réseaux de télécommunications, surtout dans les zones urbaines<sup>44</sup>. Cependant, la Cepal insiste aussi sur l'existence de demandes concrètes émanant des populations, qui voient dans la convergence technologique l'assurance d'une plus grande diversité et d'une plus grande pluralité au sein des médias. Comme la concurrence accrue et la multiplication de plateformes audiovisuelles ne garantissent pas forcément ces deux objectifs, il revient encore à l'Etat d'y remédier.

En matière d'accès et de concertation entre les différents acteurs présents, c'est une fois de plus le Brésil qui est pionnier. En effet, le pays a pris l'initiative d'organiser plusieurs « Mutirão de Comunicação » à l'échelle brésilienne et latino-américaine, dans le but de réunir des acteurs des secteurs public, privé et de la société civile afin de discuter de l'orientation à donner aux politiques publiques dans le secteur des médias et de la communication. Le Mutirão de Comunicação America Latina e Caribe qui s'est tenu en juillet 2009 à Porto Alegre a réuni plus de mille cinq cents personnes. Un prochain Mutirão Brasileiro est prévu en juillet 2011.

#### • Des discussions centrées sur le triple day

Par exemple, le développement d'offres *triple play* intéresse autant des opérateurs de téléphonie et d'Internet (Téléfonica et Telmex) que des groupes de médias traditionnels (Clarín, Televisa, Globo), d'entreprises de télévision par câble ou satellite, ou encore des acteurs étatiques des télécommunications tels que CANTV au Venezuela. Or, la réglementation actuelle entrave le développement de ce type d'offres dans des pays stratégiques de la région comme l'Argentine, le Brésil, le Mexique, ou l'Uruguay.

Dans le cas de l'Argentine, par exemple, la loi des services de communication audiovisuelle permet aux entreprises de services publics (tels que l'électricité) de fournir des services comme la télévision, mais n'autorise pas les entreprises de télécommunications à fournir de tels services. D'autre part, et afin de limiter les taux de concentration du secteur évoqués plus haut, il est également interdit à un même groupe économique de cumuler des licences de télévision gratuite et de télévision par câble. Les opérateurs de télévision par câble font face à une grande série de limitations : il ne leur est pas permis d'opérer dans plus de vingt-quatre localités, ni de couvrir plus de 35 % du total d'abonnés (rappelons que l'Argentine est le pays où le câble a le plus fort taux de pénétration dans la région : environ 52 % en 2006<sup>45</sup>).

Des quotas de production nationale ont été fixés : 70 % pour la radio et 60 % pour la télévision. La loi empêche par exemple au groupe Téléfonica d'investir dans la télévision. Mais elle affecte très fortement

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>45</sup> Fundación Telefónica, ENTER, *DigiWorld América Latina 2070*, op. cit., p. 213. L'Argentine est suivie de loin par le Chili (29 %), et possède quatre fois plus d'abonnés que la Colombie ou le Brésil.

les groupes locaux : Clarín peut ainsi être obligé de se défaire de chaînes de télévision gratuite et par câble, tout comme de diminuer sa part de marché dans le domaine de la télévision par câble, qui dépasse les 35 %. Des barrières institutionnelles à l'entrée des marchés des différentes technologies ont donc été imposées, et leur segmentation a clairement été renforcée. Le dilemme est le suivant : faut-il privilégier la « démocratisation des médias » ou la concurrence et l'adaptation aux nouvelles technologies ?

#### • Les TNT : un enjeu national

La télévision numérique terrestre, ou TDT en Amérique latine, a été l'objet d'une grande attention ces trois dernières années dans la région. Exemple de convergence entre les technologies de la radiodiffusion et celles des télécommunications, elle implique l'adoption d'une série de paramètres techniques propres à un standard technologique, suivie d'une période de transition du système analogique au système numérique. Il existe au moins quatre standards en concurrence sur les marchés : l'europpéen (DVB-T), l'étasunien (ATSC), le japonais (ISDB-TV) et le chinois (DMB-T/H). Cette décision doit être prise par chaque Etat, qui procédera ensuite à la mise en place de l'infrastructure nécessaire au fonctionnement du nouveau système.

Sans entrer dans les détails techniques des avantages de chaque standard, le processus de discussion sur l'adoption des différents systèmes en Amérique latine met en évidence le fait que les facteurs qui ont orienté la décision dans chaque pays ont été avant tout d'ordre politique. En 1998, l'Argentine commence par choisir le standard étasunien, ATSC, mais sa décision est annulée en 2006. Entre-temps, le Brésil, pionnier de la télévision numérique dans la région, après avoir dépensé de grandes sommes d'argent dans la tentative infructueuse de créer son propre standard brésilien de TDT, finit par tester puis par adopter le standard japonais ISDB-T en 2006, sous une forme « adaptée » au Brésil. Cette décision marque le début d'une longue période de négociations et de pressions de la part du Brésil sur les autres pays de la région pour les inciter à se joindre au standard nippon-brésilien. Entre 2007 et 2010, les différents pays procèdent à des tests, hésitent longtemps (ou pas, comme dans le cas du Venezuela), puis adoptent majoritairement le standard brésilien dans le cône Sud, à l'exception de l'Uruguay et de la Colombie (qui lui préfèrent le standard européen) et des Guyanes et du Surinam (encore en test). L'Amérique centrale et le Mexique sont partagés : ce dernier se décide pour le standard étasunien, tout comme le Honduras et le Salvador, tandis que le Costa Rica et le Nicaragua choisissent le standard nippon-brésilien. Le Panama adopte le système européen, et le Guatemala et les Caraïbes n'ont pas fini de tester les différents standards.

Le Brésil détient ainsi, à la fin de ce processus de décision, un marché captif, auquel il distribuera les décodeurs nécessaires pour recevoir les ondes du nouveau système. En effet, le président Lula a signé en 2008 des contrats avec le gouvernement japonais pour l'installation des industries destinées à fabriquer les décodeurs sur le territoire brésilien, pour une production d'environ 20 millions d'unités. Le standard japonais, qui était celui qui avait le moins de chances d'être adopté dans la région, s'est donc imposé à la faveur des négociations brésiliennes. Cependant, la diversité des standards adoptés peut provoquer des inégalités de développement technologique dans la région<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Site IProfesional : <http://www.iprofesional.com/notas/87396-TV-digital-como-en-el-futbol-la-alegria-es-brasilena.html>, consulté le 25 août 2010.

En résumé, la convergence numérique apparaît un enjeu politique majeur des gouvernements latino-américains et, dans ce panorama, c'est le Brésil qui fait le plus d'efforts pour s'imposer comme le pionnier de la convergence numérique dans la région, et un acteur principal du marché des télécommunications. Le problème de l'accès, aussi bien de l'accès physique aux infrastructures que de la participation à la construction des messages médiatiques, demeure le principal obstacle au développement de la convergence numérique, raison pour laquelle les gouvernements sont sollicités pour réduire la brèche numérique et moderniser les réglementations du secteur. Il est donc indispensable de prendre en compte le facteur de la convergence numérique dans le panorama médiatique latino-américain si l'on veut comprendre la vague de régulations et d'interventions des gouvernements dans le secteur des médias et des télécommunications.

## CONCLUSION

Le panorama médiatique latino-américain est soumis actuellement à de profondes restructurations, et ce dans tous les pays de la région. Celles-ci sont liées à des facteurs internes à chaque pays, tels que la présence de gouvernements dans les médias et les télécommunications, mais également à des facteurs extérieurs, comme l'activité de grands groupes médiatiques internationaux qui concentrent une forte dose de pouvoir économique et politique, et la pression modernisatrice liée à l'arrivée de la convergence numérique. Ces facteurs ont différents effets selon les conjonctures nationales, mais l'on peut constater que les gouvernements jouent un rôle politique majeur dans cette restructuration, donnant lieu souvent à des contextes de confrontation entre gouvernement et médias.

L'analyse des différentes formes prises par cette confrontation montre qu'elle ne peut être assimilée uniquement à une tentative d'intervention de l'Etat qui porterait atteinte à la liberté de la presse, ni à une tendance propre à des pays gouvernés par des présidents de gauche. Un nouveau paradigme de communication présidentielle, dans lequel le pouvoir s'éloigne des médias commerciaux, auxquels il était traditionnellement lié, pour développer ses propres stratégies de communication, est mis en place par des gouvernements de toutes tendances. L'élan réformateur des politiques publiques et des réglementations en matière de radiodiffusion et de télécommunications correspond plutôt à une réponse aux demandes pressantes de différents groupes publics, privés et de la société civile qui exigent des solutions aux problèmes d'accès, de vide juridique et d'infrastructures archaïques communs à toute la région.



