



HAL
open science

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

Damien Larrouqué

► **To cite this version:**

Damien Larrouqué. Bilan des années Mujica en Uruguay : Un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez. Les Études du CERI, 2014, 207-208, pp.25-28. hal-03429908

HAL Id: hal-03429908

<https://sciencespo.hal.science/hal-03429908v1>

Submitted on 19 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

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

Damien Larrouqué

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰ J. Lanzaro, « Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista », in J. Lanzaro (dir.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLASCO, 2001, pp. 283-317.

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

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

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

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

¹² S. Aguiar, F. Arocena, « Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines*, n° 77, 2014, pp. 69-86 (<http://cal.revues.org/3386?lang=en>).

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

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

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

UN CURIEUX PARADOXE : IMPOPULARITÉ DOMESTIQUE ET AURA INTERNATIONALE

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

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