



HAL
open science

L'Uruguay (1985-2015) : retour sur plus de trente ans de (re)consolidation démocratique

Damien Larrouqué

► To cite this version:

Damien Larrouqué. L'Uruguay (1985-2015) : retour sur plus de trente ans de (re)consolidation démocratique. Les Études du CERI, 2015, Amérique latine - L'année politique 2015 (217-218), pp.41 - 44. hal-03459502

HAL Id: hal-03459502

<https://sciencespo.hal.science/hal-03459502v1>

Submitted on 1 Dec 2021

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.

L'Uruguay (1985-2015)

Retour sur plus de trente ans de (re)consolidation démocratique

Damien Larrouqué

S'il est relativement aisé de dater l'instauration de la dictature uruguayenne, il est en revanche plus délicat de s'accorder sur le moment précis où elle s'achève. Bien que les convulsions sociales se soient faites sentir dès la fin des années 1960 et que les mesures de rétorsions policières aient atteint leur acmé au cours de l'année 1972, l'historiographie nationale retient le 27 juin 1973 comme date officielle de la rupture démocratique. En signant ce jour-là le décret de dissolution parlementaire, le président en exercice, Juan María Bordaberry, placé sous tutelle militaire quatre mois auparavant, met un terme à quarante ans de continuité constitutionnelle. Responsable de la disparition de trois cents opposants et d'une répression politique d'une ampleur inégalée à l'époque¹, le « gouvernement civilo-militaire » uruguayen reste au pouvoir une douzaine d'années.

A quelle date exacte la dictature a-t-elle pris fin ? Aujourd'hui encore, le débat n'est pas tranché. Si les élections du 25 novembre 1984 marquent le retour des citoyens aux urnes, le nouveau président Juan María Sanguinetti, élu *dans* et *sous* des conditions particulières, n'est officiellement intronisé que le 1^{er} mars 1985. Les cadres militaires, prompts à faire valoir leur bonne foi recouvrée en la légalité républicaine, invoqueraient plus vraisemblablement la signature du Pacte du Club naval du 15 août 1984 comme étape fondamentale ayant ouvert la voie à la normalisation institutionnelle. Quant aux mouvements de gauche, ils n'ont pu véritablement fêter le renouveau démocratique qu'à la libération des derniers « otages » de la junte, intervenue à la suite du vote de la loi d'amnistie dite de « pacification nationale », le 8 mars 1985.

Cette imprécision temporelle est symptomatique d'un « passage de l'Etat autoritaire à l'Etat d'autorité² » qui s'est fait sur la durée et s'apparente, en l'espèce, à un cas idéal-typique de transition pactée. Présentée au xx^e siècle comme un îlot régional de stabilité, la patrie des Orientaux a depuis reconstruit une vie démocratique de qualité, dont les fondements continuent d'entretenir le mythe de « l'exceptionnalisme uruguayen³ ». Gouverné par la gauche (Front large, FA) depuis 2005, le pays n'en demeure pas moins confronté à des défis contemporains de taille qui sont susceptibles d'ébranler son modèle d'intégration sociale, de questionner son glorieux héritage scolaire et de remettre en cause un pan de sa structure économique.

« DE L'ÉTAT AUTORITAIRE À L'ÉTAT D'AUTORITÉ » : UN CAS PAROXYSTIQUE DE TRANSITION PACTÉE

A l'image du Brésil, la transition démocratique en Uruguay a été entièrement conduite sous la férule du pouvoir militaire. Le processus est enclenché le 30 novembre 1980 lorsque la junte perd, contre toute attente, le plébiscite portant sur son projet de refonte constitutionnelle. Menée dans une semi-clandestinité par des partis politiques officiellement proscrits, le « non » l'a ainsi emporté par plus de

¹ Cinquante mille personnes passent par les geôles du régime sur une population de trois millions d'habitants, et six cent mille seront contraintes à l'exil. Cf. D. Garibay, B. Marques-Pereira, *La Politique en Amérique latine : histoires, institutions et citoyennetés*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 81 (Tableau 2 : « Dégâts humains dans les dictatures argentine, brésilienne, chilienne et uruguayenne »).

² A. Rico, « La reforma de la democracia como reestructura del Estado en el Uruguay (1985-1990) », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 3, 1989, p. 133 et pp. 136-137.

³ F. Panizza, « Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 13, 2002, p. 75.

57 % des voix, avec un taux de participation de 87 %. Pour les politologues Juan J. Linz et Alfred Stepan, cette victoire assommante pour les militaires permet d'affirmer que l'Uruguay est le pays qui, exception faite de la Grèce, a enregistré les plus hauts niveaux de réprobation citoyenne à l'égard du gouvernement autoritaire⁴. Ce plébiscite a initié un processus de libéralisation contrarié, non linéaire, fait d'avancées, de crispations et de reculs.

A la suite de ce camouflet démocratique, la junte annonce son intention de discuter avec les cadres des partis traditionnels des modalités d'organisation d'une journée d'élection primaire qui aura lieu deux ans plus tard et permettra de sélectionner les candidats aux élections nationales de novembre 1984. L'état-major uruguayen a pris goût au pouvoir : s'il se montre disposé à le rendre au civil, il s'octroie par là même un délai supplémentaire de cinq ans. Exclue du scrutin du 30 octobre 1982, la gauche du FA appelle ses sympathisants à ne pas s'abstenir et à voter pour les représentants les plus modérés des partis traditionnels. Ce premier rendez-vous électoral depuis 1971 est un nouveau revers pour la dictature dont les candidats idéologiquement les plus proches sont tous battus.

Confrontée à une envolée des revendications liées notamment à la refonte du syndicat unique des travailleurs (PIT-CNT), la junte resserre l'étau répressif à partir d'août 1983 (renforcement de la censure, limitation des libertés civiles, emprisonnement préventif, etc.). Cette involution dans le processus démocratique aiguise la frustration sociale et se traduit par une recrudescence de la mobilisation. Le 27 novembre 1983, une manifestation pro-démocratique réunit plusieurs dizaines de milliers de personnes en plein cœur de Montevideo. La junte hésite quant à la posture à adopter. Entre volonté d'apaisement et crainte de débordements, ses prises de position deviennent contradictoires : alors que l'ancien général et père fondateur du FA, Líber Seregni est libéré le 19 mars 1984, le leader modéré du Parti blanc, Wilson Ferreira Aldunate est emprisonné à son retour d'exil, le 16 juin suivant.

C'est dans ce contexte incertain que s'ouvrent les négociations du Pacte du Club naval, au cours desquelles sont fixées les conditions du retour à la démocratie. Une fois purgées des candidatures les plus populaires (Líber Seregni, Wilson Ferreira Aldunate) et les plus radicales (Parti communiste et Union populaire – listes membres du FA), les élections nationales se tiennent à la fin novembre. Le chef d'Etat en exercice, le général Gregorio Alvarez démissionne le 12 février 1985. Conformément à la Constitution de 1967, l'intérim est assumé par le président de la Cour suprême de justice jusqu'à l'intronisation du nouveau président élu. Quant aux deux assemblées législatives et aux instances départementales, elles recouvrent leurs prérogatives et leur indépendance le 15 février. Enfin, le pacte du Club naval prévoit tacitement qu'une amnistie soit accordée aux militaires responsables d'exactions. Entérinée le 22 décembre 1986, la fameuse loi de caducité est vivement combattue par les familles de victimes. Elle est soumise par deux fois à des référendums abrogatifs (1989, 2009), tour à tour déclarée constitutionnelle (1988) puis inconstitutionnelle (2009), visée par la jurisprudence interaméricaine (février 2011), abrogée par le Parlement (octobre 2011), avant d'être finalement réintroduite dans le droit par un dernier revirement de la Cour suprême de justice en février 2013.

Ces atermoiements législatifs et juridiques sont révélateurs du traumatisme qu'a représenté la rupture dictatoriale dans un pays où la société s'est bâtie sur la conviction qu'elle incarnait un modèle démocratique inébranlable. Forgé dès les années 1950, le mythe de l'exceptionnalisme uruguayen a toujours la vie dure et n'en est pas pour autant dénué de sens.

⁴ J. Linz et A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 158-159.

DU MYTHE À LA RÉALITÉ :

« L'EXCEPTIONNALISME URUGUAYEN » OU LES FONDEMENTS D'UNE DÉMOCRATIE DE QUALITÉ

Ainsi que le souligne Olivier Dabène, « il y a bien longtemps que l'Uruguay se singularise en Amérique latine⁵ ». Participant de ce laboratoire politique régional, au moins cinq facteurs de stabilité démocratique peuvent être identifiés.

Sur le plan territorial et démographique tout d'abord, il n'est pas inutile de rappeler que l'Uruguay est un Etat petit (d'une superficie comparable à celle de la Tunisie) et faiblement peuplé (à peine trois millions et demi d'habitants). Or, nous connaissons depuis Montesquieu les avantages de ce type de configuration structurelle dans l'avènement d'un régime républicain⁶. Plus fondamentalement, sur le plan social, il convient de préciser que l'Uruguay est considéré depuis le début du xx^e siècle comme un pays de classe moyenne. Cette caractéristique a permis de poser les bases d'un système partisan foncièrement démocratique⁷.

Signalons également qu'au niveau culturel, l'idiosyncrasie uruguayenne nourrit un très fort attachement aux institutions publiques⁸ et se fonde sur un culte de l'égalité et de la modération politique, très tôt inculqué par l'école républicaine. Particulièrement ancrées, ces valeurs se retrouvent cristallisées jusque dans les spécificités mêmes du régime : le présidentielisme est ainsi qualifié de « pluraliste » ou « de compromis »⁹.

Sur le plan politique par ailleurs, on ne peut légitimement juger de la vitalité de la démocratie uruguayenne sans avoir à l'esprit au moins deux caractéristiques nationales. D'une part, le poids électoral des trois partis majoritaires est si fort et leur capacité de rassemblement si large que ce fonctionnement tripartite interdit à d'autres mouvements, notamment à l'extrême droite, de prétendre à une quelconque forme de visibilité politique. D'autre part, loin d'être apathique, la société civile est non seulement mobilisée mais aussi très bien organisée¹⁰. Cet activisme s'est par exemple matérialisé dans l'instauration de politiques publiques emblématiques¹¹.

Du reste, au niveau économique, portée par l'embellie du cours des matières premières agricoles, la patrie de José Artigas savoure, depuis le milieu des années 2000, l'une des périodes de croissance les plus fortes et pérennes de son histoire. Tous les indicateurs sont au vert : le produit intérieur brut a enregistré une croissance moyenne d'environ 7,5 % entre 2004 et 2010¹², les investissements étrangers ont été sextuplés sur la même période¹³, l'inflation est aujourd'hui stabilisée autour de 9 % et le chômage a atteint un seuil structurel difficilement compressible (6 %) ¹⁴. Phénomène symptomatique d'un

⁵ O. Dabène, « Les leçons uruguayennes », in D. Larrouqué (dir.), *Le Plan Ceibal en Amérique latine : un exemple de bonne gouvernance ?*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 217 (postface).

⁶ P. Némó, *Histoire des idées politiques aux Temps modernes et contemporains*, Paris, PUF, 2013, pp. 1026-1027.

⁷ G. de Armas, J. Lanzaro, « Uruguay : clases medias y procesos electorales en una democracia de partidos », *Documentos de trabajo*, n° 4, 2012, pp. 1-61.

⁸ C. Zurbriggen, « Estado, políticas públicas y desarrollo. El caso Uruguayo », in V. Garza Cantú et F. Mariñez Navarro (dir.), *Política pública y democracia en América Latina : del análisis a la implementación*, Monterrey, TEC, 2009, p. 453, note n° 30.

⁹ 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.

¹⁰ F. Monestier, *Movimientos sociales, partidos políticos y democracia directa « desde abajo » en Uruguay (1985-2004)*, Buenos Aires, CLASCO, 2011.

¹¹ 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.

¹² Cepal, *Uruguay. Estudios económicos de América latina y Caribe 2010-2011*, 2011, p. 6.

¹³ L. Buendía García, A. Sanabrá Martín, « Entre el cambio y la continuidad. El primer gobierno del Frente Amplio (2004-2011) », in L. Buendía García et al., *¿ Alternativas al neoliberalismo en América latina ? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 135.

¹⁴ CIA, *The World Factbook*, 2015.

dynamisme important, l'Uruguay est redevenu un pays d'immigration¹⁵. Cette conjoncture favorable contribue à assurer la cohésion sociale et la stabilité politique.

Enfin, sur le plan institutionnel, associées à une totale liberté d'expression, des dispositions juridiques empruntées au modèle participatif suisse – tels que le référendum abrogatif ou la loi d'initiative populaire – font partie intégrante du fonctionnement démocratique uruguayen¹⁶. Dernière précision de taille, depuis qu'elles sont retournées dans leurs casernes, les forces armées se sont profondément assagies, si bien qu'elles n'ont jamais fait peser la menace d'un nouveau renversement militaire et apparaissent dorénavant totalement inféodées au gouvernement civil.

LES DÉFIS CONTEMPORAINS : SÉCURITÉ, ÉDUCATION ET CHANGEMENTS CLIMATIQUES

D'après José Batlle y Ordoñez, l'un des pères fondateurs de la social-démocratie en Amérique latine, l'Uruguay se donnerait à voir comme un « petit pays modèle¹⁷ ». Pourtant, même sur les rivages orientaux de la Plata, la vie nationale est agitée et ne s'apparente guère à un long fleuve tranquille. Au moins trois enjeux contemporains suscitent l'attention des médias et mobilisent les pouvoirs publics. Tout d'abord, sur fond de malaise socio-sanitaire lié à la surconsommation de *pasta base*, un dérivé de cocaïne qui, depuis quelques années, fait des ravages dans les faubourgs de Montevideo, la recrudescence des actes d'incivilité et de violence envenime les relations sociales, interroge le modèle d'intégration et contribue à radicaliser les discours politiques de fermeté. Réelle ou fantasmée, l'insécurité est aujourd'hui le premier sujet d'inquiétude des électeurs¹⁸. Après l'enjeu sécuritaire, les citoyens sont préoccupés par la dégradation continue de la qualité éducative, laquelle affecte particulièrement le niveau d'enseignement secondaire¹⁹. Enfin, bien qu'encore absent des enquêtes d'opinion, le dernier défi politique de taille n'en interpelle pas moins les associations civiles et touche aux questions environnementales²⁰. Tirant l'essentiel de sa prospérité du secteur primaire, l'économie uruguayenne s'avère particulièrement sensible aux effets du bouleversement climatique sur la production agricole ; d'où l'activisme diplomatique de José Mujica et Tabaré Vázquez lors des grands forums internationaux du type Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio + 20 en 2012) ou Conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COP 21 en 2015).

¹⁵ Principalement alimenté par le retour des nationaux expatriés en Espagne, son solde migratoire est aujourd'hui positif. Cf. M. Koolhaas, M. Nathan, *Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay : magnitud y características*, Montevideo, INE, 2013.

¹⁶ R. González Rissoto, « La democracia directa en Uruguay », *Revista de Derecho Electoral*, n° 6, 2008, pp. 1-26.

¹⁷ D. Larrouqué, « Bilan des années Mujica en Uruguay : un mandat inscrit dans la lignée de José Batlle y Ordoñez », *Les Etudes du CERI*, n° 207-208, 2014, pp. 25-28.

¹⁸ G. Bidegain Ponte, « Uruguay : ¿ El año bisagra ? », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, n° 1, 2013, p. 356.

¹⁹ V. Filardo, « L'éducation secondaire, le talon d'Achille de l'Uruguay », *Cahier des Amériques latines*, n° 77, 2014, pp. 49-68.

²⁰ A. Latchinian, « Los megaproyectos : la nueva tendencia ambiental en Uruguay », in J. M. Busquets (dir.), *Política en tiempo de Mujica (III) : A un año de las elecciones nacionales*, Montevideo, Editora estuario, 2013, pp. 27-39.