



**HAL**  
open science

## Amérique latine. L'année politique 2017

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. Amérique latine. L'année politique 2017. Les Études du CERI, 233-234, pp.96, 2018, 10.25647/etudesduceri.233-234 . hal-03645419

**HAL Id: hal-03645419**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-03645419>**

Submitted on 19 Apr 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

**SciencesPo**

CENTRE DE RECHERCHES  
INTERNATIONALES

# LES ÉTUDES DU CERI

N° 233-234 - janvier 2018

## **AMÉRIQUE LATINE L'ANNÉE POLITIQUE 2017**

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

**LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI**



*Amérique latine - L'Année politique 2017* est une publication de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) du CERI-Sciences Po. Il prolonge la démarche du site [www.sciencespo.fr/opalc](http://www.sciencespo.fr/opalc) en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

## Les auteurs

**Javier Corrales** est professeur de science politique au Amherst College (Etats-Unis).

**Olivier Dabène** est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc.

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

**Antoine Faure** est professeur associé au CIDOC, Université Finis Terrae (Chili).

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

**Marie-Esther Lacuisse** est chercheuse associée au CERIC/Aix-Marseille Université.

**Damien Larrouqué** est ATER à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas et docteur associé au CERI-Sciences Po.

**Nordin Lazreg** est docteur en science politique et chercheur à l'Université de Montréal (Canada).

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

**Antoine Maillet** est professeur assistant à l'INAP, Université du Chili.

**Frédéric Massé** est docteur en science politique, spécialiste de la Colombie et membre de l'Opalc.

**Luis Rivera Vélez** est doctorant en science politique au CERI-Sciences Po.

## Table des matières

### Introduction

L'effet Trump en Amérique latine : une nouvelle donne régionale ? <i>par Olivier Dabène</i> .....	p. 4
------------------------------------------------------------------------------------------------------	------

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

La difficile mise en œuvre des accords de paix en Colombie <i>par Frédéric Massé</i> .....	p. 10
-----------------------------------------------------------------------------------------------	-------

Corruption et réforme politique : l'inertie politique du Brésil avant les élections de 2018 <i>par Frédéric Louault</i> .....	p. 16
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

La crise électorale au Venezuela <i>par Javier Corrales</i> .....	p. 23
----------------------------------------------------------------------	-------

Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet <i>par Antoine Faure et Antoine Maillet</i> .....	p. 32
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

Un air de déjà-vu au Guatemala : la lutte contre la corruption au cœur d'une nouvelle crise politique <i>par Nordin Lazreg</i> .....	p. 37
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

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

1887-2017 : cent trente ans de bipartisme asymétrique au Paraguay <i>par Damien Larrouqué</i> .....	p. 43
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

Dix ans de révolution non citoyenne en Equateur (2007-2017) <i>par Marie-Esther Lacuisse</i> .....	p. 48
-------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

1997-2017 : vingt ans de gouvernement du PRD à Mexico <i>par Gaspard Estrada</i> .....	p. 53
-------------------------------------------------------------------------------------------	-------

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

2017 : prélude à un cycle électoral déterminant <i>par Olivier Dabène, Erica Guevara et Frédéric Louault</i> .....	p. 60
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

### Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective

Politique des drogues en Amérique latine : un changement de paradigme ? <i>par Luis Rivera Vélez</i> .....	p. 78
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------

<b>Annexe – Partis politiques latino-américains</b> .....	p. 95
-----------------------------------------------------------	-------

**N. B. : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2018**

## Introduction

### L'effet Trump en Amérique latine : une nouvelle donne régionale ?

Olivier Dabène

En Amérique latine comme dans le reste du monde, la campagne électorale de 2016 aux Etats-Unis a suscité un effroi que la première année du mandat de Donald Trump n'a en rien dissipé. Le Mexique, notamment, a accueilli avec stupéfaction et colère les multiples insultes du candidat puis du président Trump. Le choc a été rude. Après avoir orchestré pendant vingt-cinq ans la nord-américanisation du pays, les élites mexicaines se sont vues sommées de financer la construction d'un mur supposé protéger les Etats-Unis des vagues migratoires en provenance du sud. Elles ont aussi été invitées à renégocier l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) que Trump juge responsable de la destruction d'emplois industriels dans son pays. Ailleurs dans le continent, les tweets de Trump n'ont pas permis de dessiner les contours d'une politique cohérente, mais sur certains dossiers comme Cuba ou le Venezuela, un déphasage est vite apparu entre la brutalité des annonces et la modestie des mesures prises.

A plusieurs reprises au cours de son histoire contemporaine, l'Amérique latine a dû faire face à des vents contraires soufflant de Washington. L'agressivité de la diplomatie nord-américaine, ou tout simplement le désintérêt et le mépris, symbolisés par la politique du *benign neglect* de Kissinger/Nixon dans les années 1969-1974, ont conduit les Latino-américains à unir leurs efforts. Le « latinoaméricanisme » a un temps reflété une volonté d'émancipation politique qui s'est incarnée dans le Consensus de Viña del Mar de 1969<sup>1</sup>.

L'année 2017 s'est présentée sous les mêmes auspices. Une grande activité diplomatique dans la région a notamment permis à la convergence entre le Marché commun du Sud (Mecosur) et l'Alliance du Pacifique de progresser. Pour autant, deux obstacles dirimants ont empêché la collaboration entre Latino-américains de déboucher sur une relance vigoureuse du régionalisme : la longue crise brésilienne<sup>2</sup> prive l'Amérique latine de leadership, et le continent est divisé au sujet du Venezuela. Alors qu'un petit groupe de pays continue de soutenir Nicolás Maduro et la révolution bolivarienne, les autres ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la méthode à employer pour amener le président vénézuélien à la raison.

### Trump et l'Amérique latine

Dès le lendemain de sa prise de fonction le 20 janvier 2017, Donald Trump passe à l'offensive. Le nouveau président annonce le lancement de la construction du mur sur la frontière mexicaine, et promet que le Mexique en assumera le coût estimé à quinze milliards de dollars.

---

<sup>1</sup> O. Dabène, « 1969. Quarante ans d'intégration et désintégration », *Amérique latine. Political Outlook 2009*, pp. 18-21 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/OUTLOOK%202009%20OPALC.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/OUTLOOK%202009%20OPALC.pdf)).

<sup>2</sup> Lire l'article de Frédéric Louault dans ce volume.

La réaction du président mexicain Peña Nieto est prompte : il annule sa visite à Washington initialement programmée pour le 31 janvier. Le ton est donné. Le Mexique, comme le reste de l'Amérique latine et du monde, est désormais suspendu aux tweets de Donald Trump, qui multiplie les annonces intempestives.

Soucieux de tenir ses promesses de campagne, Trump fait de la relation avec le Mexique une priorité de son agenda politique. Le Mexique présente en effet deux caractéristiques qui convergent dans l'esprit des électeurs de Trump : ce pays a largement bénéficié des délocalisations industrielles causées par l'Alena et il continue à exercer sur les Etats-Unis une pression migratoire insupportable. Cette double mobilité, des entreprises vers le sud et des migrants vers le nord, est censée accentuer les pressions à la baisse sur les salaires aux Etats-Unis. La renégociation de l'Alena et la construction d'un mur doivent permettre aux Etats-Unis de retrouver leur dynamisme économique perdu depuis des décennies, et de compenser les pertes de pouvoir d'achat de la classe ouvrière.

Rien pourtant n'a pu se faire rapidement en 2017. Les Mexicains ont d'emblée refusé de payer pour la construction du mur, et ils ont défendu des positions très fermes concernant l'Alena. Afin d'être écoutés, ils ont menacé de cesser toute collaboration avec les Etats-Unis pour réguler les flux migratoires en provenance d'Amérique centrale ou pour lutter contre le trafic de drogue. Ils ont enfin évoqué la possibilité d'importer des produits agricoles en provenance d'Argentine ou du Brésil en représailles à d'éventuelles mesures protectionnistes. Les Mexicains ont ainsi su trouver des alliés politiques dans les régions des Etats-Unis susceptibles d'être affectées par ces mesures.

Concernant Cuba, les engagements pris par Trump durant sa campagne n'ont pas non plus été suivis d'effets tangibles en 2017. Le 16 juin, dans un discours prononcé à Miami devant les opposants historiques au régime castriste, Trump a remis en cause l'ensemble de la politique de son prédécesseur. Dans la foulée, il a limité les possibilités de voyager dans l'île et interdit aux entreprises américaines de faire des affaires avec des partenaires liés à l'armée (très présente dans le secteur du tourisme). Même si ces décisions risquent de freiner sérieusement le boom du tourisme en provenance des Etats-Unis qu'avait enregistré Cuba en 2016, Trump ne revient pas sur le rétablissement des relations diplomatiques ni sur la politique migratoire, et ne retourne pas non plus à l'époque des sanctions économiques sévères. La coopération dans le domaine de la lutte contre le narcotraffic est quant à elle préservée.

La même ambiguïté a caractérisé l'attitude de Trump concernant l'évolution de la crise vénézuélienne<sup>3</sup>. Le « coup d'Etat au ralenti » évoqué dans l'introduction de *Amérique latine - L'année politique 2016*<sup>4</sup> s'est accéléré au printemps 2017, avec les décisions 155 et 156 du Tribunal suprême de justice (TSJ). La première enjoint au président vénézuélien de prendre toutes les mesures « civiles, économiques, pénales, administratives, politiques, juridiques et sociales » pour éviter un « état de commotion » et l'autorise à légiférer en matière de lutte contre le terrorisme. Elle déclare aussi les parlementaires d'opposition qui se réfèrent à la Charte démocratique interaméricaine passibles du délit de « trahison à la patrie » pour lequel leur

---

<sup>3</sup> Lire l'article de Javier Corrales dans ce volume.

<sup>4</sup> O. Dabène, « La démocratie sur le fil du rasoir », in Opalc, *Amérique latine - L'année politique 2016 / Les Etudes du CERI*, n° 226-227, janvier 2017, pp. 4-7, [www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude\\_226-227.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_226-227.pdf).

immunité peut être levée. Dans la seconde, le TSJ s'octroie les « compétences parlementaires » tant que persiste « l'invalidité des actes de l'Assemblée nationale »<sup>5</sup>. Ces décisions, que le TSJ a partiellement amendées<sup>6</sup>, ont été à l'origine de plusieurs mois de manifestations violemment réprimées et d'emprisonnement de nombreux opposants.

La dérive autoritaire s'est encore accentuée avec le choix d'un mode de scrutin pour l'élection d'une assemblée constituante garantissant le succès des chavistes, puis avec le pouvoir absolu qui lui a été conféré par décret<sup>7</sup>.

Face à cette situation, le président Trump a tergiversé et multiplié les maladresses. Il a d'abord dédaigné les démarches de l'Organisation des Etats américains (OEA), puis il s'est enflammé en déclarant qu'il « n'écartait pas l'option militaire » pour répondre à la crise. En août, il a pris des sanctions économiques sévères contre le Venezuela<sup>8</sup> qui ont offert à Maduro des raisons supplémentaires d'imputer l'origine de la crise à une agression extérieure. Ces prises de position ont été critiquées dans toute l'Amérique latine mais Trump n'a pas pris la peine de se montrer rassurant à l'occasion des visites officielles à Washington des présidents argentin, colombien, panaméen et péruvien, ni lors d'un dîner offert le 18 septembre aux présidents brésilien, colombien et panaméen ainsi qu'à la vice-présidente argentine. Dans son discours devant l'Assemblée générale de l'ONU le 19 septembre, il a fustigé la « dictature socialiste » de Maduro et menacé de prendre des mesures plus sévères si le Venezuela « persiste dans sa stratégie d'imposition d'un gouvernement autoritaire ».

## L'Amérique latine divisée

Les errements de Trump ont contrasté avec la détermination de l'OEA, mais des limites à son action sont vite apparues. Le rapport du secrétaire général Luis Almagro publié en mai 2016 a été actualisé<sup>9</sup> et le 23 mars, quatorze pays<sup>10</sup> ont adopté une déclaration sur le Venezuela<sup>11</sup> demandant la libération des prisonniers politiques, le respect des décisions de l'Assemblée nationale et l'élaboration d'un calendrier électoral. Une réunion extraordinaire du Conseil permanent de l'OEA a ensuite été convoquée le 3 avril à l'initiative du Mexique. Le Venezuela s'est fermement opposé à la tenue de cette réunion, menaçant de se retirer de l'organisation.

---

<sup>5</sup> Invalidité (*desacato*) que le TSJ a lui-même déclarée le 5 janvier 2016.

<sup>6</sup> Le TSJ (décision 157) a annulé l'alinéa concernant la levée de l'immunité des parlementaires (mais pas l'accusation de trahison), ainsi que celui qui ordonnait au président de prendre les mesures internationales qu'il estime pertinentes et nécessaires pour sauver l'ordre constitutionnel. Par ailleurs, la décision 158 du TSJ révisé la décision 156 en éliminant l'article évoquant un transfert des compétences législatives au TSJ. Elle confirme néanmoins l'invalidité (*desacato*) des actes législatifs.

<sup>7</sup> Disponible en ligne : <http://unionradio.net/wp-content/uploads/2017/08/Decreto-de-Ratificacion-del-CNE.pdf?x34143>.

<sup>8</sup> Détail des sanctions disponible en ligne : [www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/25/presidential-executive-order-imposing-sanctions-respect-situation](http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/08/25/presidential-executive-order-imposing-sanctions-respect-situation).

<sup>9</sup> Disponible en ligne : [www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/informe-VZ-spanish-signed-final.pdf).

<sup>10</sup> Argentine, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Etats-Unis, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou et Uruguay.

<sup>11</sup> Disponible en ligne : [www.gob.mx/sre/articulos/declaracion-sobre-venezuela-100890?idiom=es](http://www.gob.mx/sre/articulos/declaracion-sobre-venezuela-100890?idiom=es).

Finalement, seuls vingt-trois pays<sup>12</sup> sur trente-quatre ont participé aux débats, dix-neuf<sup>13</sup> d'entre eux approuvant une décision<sup>14</sup> condamnant le « viol de l'ordre constitutionnel » au Venezuela. Quelques minutes plus tard, ce dernier annonçait son retrait de l'OEA.

Pour autant, ce groupe de dix-neuf pays s'est montré divisé quant à la démarche à adopter. Certains souhaitaient appliquer la Charte démocratique de l'OEA en pointant une « altération de l'ordre constitutionnel qui affecte gravement l'ordre démocratique ». D'autres, comme l'Uruguay, estimaient que la Charte démocratique n'était pas applicable au cas du Venezuela.

Lors de la 47<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale de l'OEA à Cancun en juin, le Mexique a échoué dans sa tentative de réunir les voix nécessaires pour condamner le Venezuela<sup>15</sup>. Le soutien à Maduro des petites îles de la Caraïbe dépendantes du pétrole vénézuélien, et le peu d'intérêt des Etats-Unis à les faire changer d'avis, ont fait la différence.

Pourtant, le président vénézuélien n'a laissé planer aucun doute sur ses intentions. En pleine campagne pour l'élection de l'assemblée constituante, il déclarait le 27 juin : « si le Venezuela est soumis au chaos et à la violence, et si la révolution bolivarienne est détruite, nous irons au combat. Nous ne nous rendrons jamais et ce qui n'aura pas été fait grâce aux votes, nous le ferons avec les armes<sup>16</sup> ».

Le 8 août, douze pays<sup>17</sup> ont signé la déclaration de Lima<sup>18</sup> condamnant la « rupture de l'ordre démocratique au Venezuela », notion évoquée dans les clauses démocratiques du Mercosur et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) pour justifier la suspension d'un membre. Le même jour, l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA) tenait à Caracas une réunion de soutien à Maduro. La déclaration finale critique les sanctions économiques et appelle à un dialogue constructif et respectueux<sup>19</sup>.

Le Mercosur s'est aussi montré très ferme avec le Venezuela, consacrant le virage conservateur de l'Argentine et du Brésil. Mais là encore, des dissensions sont apparues. Lors du sommet du Mercosur en juillet, le président uruguayen Tabaré Vázquez a imposé une ligne plus complaisante, afin d'éviter les accusations d'ingérence que Maduro ne manquerait pas d'exploiter à son profit. Au dernier trimestre 2017, l'arrêt des manifestations de rue et la victoire controversée des chavistes aux élections régionales du 15 octobre ont fait tomber une chape de plomb sur le pays. La reprise d'un timide dialogue entre le gouvernement et l'opposition n'a pour l'heure rien donné, et la résignation semble s'imposer.

---

<sup>12</sup> Les alliés du Venezuela qui ont tenté d'annuler la session et n'ont ensuite pas pris part aux discussions sont l'Equateur, la Bolivie, le Nicaragua et le bloc caribéen.

<sup>13</sup> Le Salvador, la République dominicaine, les Bahamas et le Belize se sont abstenus.

<sup>14</sup> Disponible en ligne : [www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-022/17](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-022/17).

<sup>15</sup> Une telle résolution doit être votée par les deux tiers des membres, soit vingt-quatre voix. Or huit pays se sont abstenus (Equateur, Salvador, Grenade, Haïti, République dominicaine, Surinam, Trinidad et Tobago, Antigua et Barbuda) et cinq ont voté contre (Nicaragua, Saint-Christophe et Neves, Saint-Vincent et Grenadines, Bolivie, Dominique).

<sup>16</sup> Disponible en ligne : [www.youtube.com/watch?v=ykbvFbVfBJA](http://www.youtube.com/watch?v=ykbvFbVfBJA).

<sup>17</sup> Argentine, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay et Pérou.

<sup>18</sup> Disponible en ligne : [www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published](http://www.gob.mx/sre/prensa/declaracion-de-lima?state=published).

<sup>19</sup> Disponible en ligne : <http://minci.gob.ve/2017/08/alba-tcp-rechaza-injerencismo-estadounidense-venezuela-aboga-dialogo-constructivo-facilitar-la-estabilidad-politica/>.



## Libre-échange latino-américain contre protectionnisme nord-américain

Ailleurs dans le continent, les diatribes de Trump contre les accords de libre-échange ont provoqué une accélération des discussions en vue de rapprocher le Mercosur et l'Alliance du pacifique (AP).

Le 7 février, une visite d'Etat du président argentin Mauricio Macri au Brésil a ranimé le Mercosur. Un appel a été lancé au Mexique pour qu'il s'en rapproche, dans la perspective d'un démantèlement de l'Alena. Le même jour, le secrétaire général de l'Association latino-américaine d'intégration (Aladi) a proposé un accord économique commercial intégral, associant tous les accords existant, y compris le Système d'intégration centraméricain (SICA). Le 12 février, Mauricio Macri s'est rendu à Chacabuco au Chili et a annoncé avec la présidente Bachelet une réunion ministérielle Mercosur-AP pour avril. La déclaration de Chacabuco est empreinte d'une tonalité antiprotectionniste destinée à positionner l'Amérique du Sud face à Trump. En juin, Macri s'est de nouveau rendu au Chili pour faire avancer la discussion sur le rapprochement Mercosur-AP. Quelques semaines plus tard, lors du 12<sup>e</sup> sommet de l'AP à Cali (Colombie), l'élargissement de l'AP à toute l'Amérique du Sud a été évoqué<sup>20</sup>.

Cette intense activité diplomatique est le produit de l'isolement des Etats-Unis de Trump et de l'absence du leadership brésilien qui libèrent les puissances moyennes (Mexique et Argentine notamment). Elle reflète aussi le virage politique de l'Amérique du Sud qui envisage à nouveau de développer le libre-échange dans la région.

### Vers un Plan Colombie en Amérique centrale ?

Il reste à noter qu'en Amérique centrale, les Etats-Unis ont tenté d'enrayer les vagues migratoires autrement qu'en taçant le Mexique. Dans un article paru dans le *Miami Herald*<sup>21</sup>, Rex Tillerson, secrétaire d'Etat, John Kelly, secrétaire pour la Sécurité intérieure et Luis Alberto Moreno, président de la Banque interaméricaine de développement (BID) suggéraient d'approfondir le programme Alliance pour la prospérité du triangle du Nord, lancé en 2014 par Obama, sur le modèle du Plan Colombie. La conférence sur la prospérité et la sécurité de l'Amérique centrale, qui s'est déroulée à Miami en juin a été l'occasion de discuter, avec le Mexique, d'une stratégie visant à dissuader les candidats au départ dans les pays d'Amérique centrale affectés par la violence. Il reste à en mesurer les effets concrets.

---

<sup>20</sup> Déclaration finale disponible en ligne : <https://alianzapacifico.net/declaracion-de-cali/>.

<sup>21</sup> « Exclusive : White House building prosperity to ensure security in Central America », *Miami Herald*, 15 juin 2017.

Première partie

# L'Amérique latine dans l'actualité

## La difficile mise en œuvre des accords de paix en Colombie

par Frédéric Massé

Après une année 2016 marquée par la signature historique des accords de paix entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), 2017 devait être celle de leur mise en œuvre, avec en particulier la démobilisation et le désarmement des anciens combattants, la transformation des FARC en parti politique non armé et la mise en place d'une Justice spéciale de paix (Justicia Especial de Paz, JEP). Celle-ci s'est toutefois révélée délicate.

Nul n'ignorait que le chemin serait encore long avant que la Colombie puisse vivre en paix, une paix durable, ferme et définitive. Au lendemain du référendum perdu d'octobre 2016 et de la renégociation express subséquente, un certain flottement s'était emparé des esprits et les problèmes liés à la mise en œuvre des accords de paix avaient commencé à poindre peu à peu. Lassitude ? Coup de fatigue ? Manque de motivation après le sentiment du devoir accompli ?

De nombreuses raisons expliquent les retards dans la mise en œuvre des accords de paix : difficultés matérielles eu égard aux réalités du terrain, complications liées à certaines imprécisions des textes signés, réinterprétations des accords de paix et retards plus ou moins intentionnels de la part des parties signataires... Comme dans la plupart des processus de paix, la Colombie doit aussi faire face à l'opposition de certains acteurs politiques, économiques et judiciaires (*spoilers*) décidés à faire barrage à la mise en œuvre des accords de paix.

Autre fait aggravant, au cours du second semestre de l'année, la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2018 est entrée dans le vif du sujet et la politique politicienne a repris ses droits (si tant est qu'elle les eût réellement abandonnés). Résultat : les débats parlementaires en vue de transcrire dans la législation colombienne les dispositions prévues par les accords de paix ont traîné en longueur, des points importants ont été amendés, voire vidés de leur substance ou tout simplement retirés, et certains comme la JEP – l'un des piliers des accords de paix, objet de vives controverses – ont été sensiblement modifiés et ont même failli être purement et simplement rejetés.

Le bilan de cette année n'est pas pour autant entièrement négatif. Des progrès significatifs ont été réalisés. Selon un rapport publié le 16 novembre 2017 par l'Institut Kroc de l'Université Notre-Dame (Indiana, Etats-Unis), à qui les parties en conflit avaient confié la tâche d'assurer le suivi de la mise en œuvre des accords de paix, « un an après leur signature, 45 % des accords consignés dans les textes ont été mis en œuvre de façon minime, partielle ou complète ». Il souligne en particulier la démobilisation et le désarmement des anciens combattants des FARC et la transformation de l'ancienne guérilla en parti politique non armé, rebaptisé depuis Forces alternatives révolutionnaires du commun.

Reste que depuis la fin des zones de cantonnement provisoire créées pour faciliter le passage des anciens guérilleros de la vie armée à la vie civile (zones de transition et de normalisation, ZVTN) en août dernier, le regard porté par les Colombiens sur le processus de paix s'est à nouveau dégradé. Sur le terrain, la situation est redevenue précaire. La dissidence des FARC est en augmentation et le nombre d'assassinats de leaders sociaux et autres défenseurs des

droits de l'homme s'élève à plus de quatre-vingts pour les onze premiers mois de l'année. Autres chiffres préoccupants, ceux des cultures de coca et du trafic de drogue en forte hausse, raison pour laquelle l'administration Trump a menacé de décertifier la Colombie<sup>1</sup>.

Le moins que l'on puisse dire est que les astres ne sont plus alignés. Certains analystes, pourtant proches du gouvernement, considèrent même que si la Colombie a signé la paix, le pays est en train de perdre le post-conflit. Le gouvernement semblait d'ailleurs à ce point désespéré qu'il a même envisagé de déclarer l'Etat d'urgence (*Estado de conmoción*) afin d'accélérer la mise en œuvre des accords de paix.

### **Un bilan de plus en plus mitigé**

Sur le papier, tout avait été soigneusement pensé et programmé pour assurer la synchronisation et la coordination de la démobilisation et de la remise des armes de la guérilla, des amnisties accordées aux combattants de base, de la légalisation des FARC en tant que parti politique, de la mise en place de projets productifs et du fonctionnement de la JEP.

Une fois signé l'Accord final de paix (24 novembre 2016), les FARC disposaient de cent quatre-vingts jours pour se démobiliser et remettre leurs armes aux Nations unies, en contrepartie de quoi le gouvernement s'engageait à aménager les ZVTN.

Face aux problèmes récurrents (espaces inadaptés, difficultés juridiques, manque de coordination entre les différentes institutions de l'Etat, surenchère des FARC quant au niveau d'équipement de zones qui devaient être temporaires), les premières tensions sont apparues entre le gouvernement colombien, la mission des Nations unies en Colombie et les FARC. Pour certains, il était tout à fait normal que ces dernières se montrent réticentes à déposer leurs armes tant que le gouvernement n'avait pas rempli ses obligations. Afin d'éviter tout blocage et risque d'escalade, les parties ont décidé de repousser de trois mois les délais initialement fixés.

Le 15 août 2017, les FARC ont remis leurs dernières armes aux représentants des Nations unies (même si la totalité des caches d'armes n'a pu être détruite). Dans la foulée, les ZVTN ont été renommées « espaces de réincorporation et de formation », et les anciens guérilleros y poursuivent leur formation de base.

Alors qu'au cours du premier semestre, le processus de paix paraissait globalement sous contrôle, le second semestre a vu les problèmes s'accumuler et la machine se gripper. Outre les complications techniques et juridiques liées à la complexité des accords de paix, le gouvernement colombien s'est heurté à de nouveaux obstacles : manque d'anticipation et de coordination, manque de volonté politique, manque de confiance, et enfin manque d'argent.

Dans la plupart des processus de paix, la réintégration des anciens combattants à la vie civile passe par l'allocation de terres à ceux qui le désirent, afin que ces derniers puissent avoir de quoi subsister une fois les armes déposées. En Colombie, cette mesure n'a toutefois pas été considérée. Les accords de paix ont certes prévu la création de coopératives d'économie

---

<sup>1</sup> Depuis 1986, le secrétaire d'Etat et le président des Etats-Unis remettent chaque année au Congrès une liste des pays producteurs de drogue. Si ces pays coopèrent avec les Etats-Unis dans leur lutte antidrogue, ces derniers les « certifient ». Dans le cas contraire, ils bloquent l'aide bilatérale (sauf humanitaire) qui leur était destinée.

solidaire (*Economias Sociales del Comun*, Ecomun), mais aucune terre n'a été allouée aux démobilisés à titre individuel. Par ailleurs, alors que les FARC sont accusées de s'être approprié illégalement plusieurs centaines de milliers d'hectares de terres tout au long du conflit, attribuer des terres aux anciens combattants eût été encore plus délicat politiquement. Rien d'étonnant, donc, que face à l'absence de terres et aux lenteurs dans la mise en œuvre des projets productifs, les désillusions se soient multipliées.

Outre ce défaut d'anticipation, les autorités colombiennes ont également manqué de coordination. Une fois les accords de paix signés, plusieurs institutions se sont retrouvées en charge de la mise en œuvre des accords de paix et du post-conflit : haut-commissaire de paix, haut-conseiller pour le post-conflit (le ministère du post-conflit qui devait être créé n'ayant jamais vu le jour), gérant des ZVTN, haut-conseiller présidentiel pour les régions, conseiller présidentiel pour les droits de l'homme, Agence colombienne pour la réintégration rebaptisée Agence pour la réincorporation et la normalisation (ARN), Agence pour la rénovation du territoire, Unité de victimes, Unité de restitution des terres, sans compter les acteurs traditionnels comme le ministère de l'Intérieur, la police et les forces armées, et la Commission de suivi, d'impulsion et de vérification de la mise en œuvre (CSIVI), à laquelle participent les Nations unies.

Aux prises avec cet imbroglio organisationnel et des rivalités personnelles, la coordination de ces différentes institutions n'en est que plus difficile. L'un des exemples les plus frappants est celui des programmes de substitution volontaire des cultures de coca. De nombreux paysans qui venaient de signer un accord de substitution volontaire avec le bureau du haut-conseiller pour le post-conflit, l'Agence pour la rénovation du territoire et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime se sont vu éradiquer de force leurs plans de coca par les forces armées colombiennes, provoquant de nombreuses manifestations de colère et d'incompréhension à travers le pays.

Manque d'anticipation, manque de coordination, mais aussi et surtout manque de volonté politique. Quelques mois avant sa démission du gouvernement en août 2017, Sergio Jaramillo, l'ancien haut-commissaire de paix et stratège des négociations de paix en faisait état ouvertement : « Que la campagne électorale coïncide avec la mise en œuvre des accords de paix est une véritable malédiction » pour le processus de paix en Colombie<sup>2</sup>.

Depuis la signature de la version amendée de l'Accord final de paix, le 24 novembre 2016, l'intrusion de la campagne électorale dans le processus de paix était de plus en plus évidente. En juin 2016, une mesure dite de *fast track* (voie rapide) censée accélérer la transcription des accords de paix dans la Constitution et les textes législatifs avait été adoptée par le Congrès, mais en mai 2017, la Cour constitutionnelle a apposé certaines conditions à ladite mesure, empêchant notamment que les accords puissent être votés en bloc, et obligeant ainsi les parlementaires à discuter les articles un par un. Célébrée par les uns, cette décision fut très critiquée par les membres de la coalition gouvernementale, que certains n'ont pas hésité à qualifier de coup mortel porté aux accords de paix.

*De facto*, l'adoption des textes relatifs aux accords de paix a pris de plus en plus de retard aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Discussions de fond sur l'avenir du

---

<sup>2</sup> « Coincidencia de la implementación con la campaña electoral es una "maldición" », *El Espectador*, 31 mai 2017.

pays ou retards délibérés ? Le fait est que l'opposition n'a pas été la seule à s'engouffrer dans la brèche. Très vite, les suspicions se sont transformées en accusations : si l'opposition était accusée de mettre toutes sortes de bâtons dans les roues afin d'empêcher la promulgation des textes ou de retarder la mise en œuvre des accords de paix, le gouvernement était aussi victime de chantages politiques de la part de parlementaires de la majorité présidentielle monnayant leur vote contre des faveurs et autres avantages bureaucratiques dans leurs régions d'origine.

Au cours de l'année 2017, il est devenu de plus en plus évident que les obstacles politiques à la mise en œuvre des accords de paix ne provenaient plus des seuls partisans du non au référendum de 2016. L'une des mesures-clés des accords de paix – la réforme politique et électorale proposée par la Mission spéciale électorale créée à l'issue des accords de paix – a été vidée de sa substance par la quasi-totalité des partis politiques, avant d'être finalement retirée par le gouvernement. Plus significatif encore : après les critiques de l'ancien ministre de l'Intérieur et ancien vice-président de Juan Manuel Santos, German Vargas Lleras, devenu candidat présidentiel – critiques qui reprenaient celles de l'opposition menée par l'ancien président Alvaro Uribe, et auxquelles sont venues s'ajouter celles des milieux d'affaire et des principaux syndicats patronaux ainsi que les « réserves » du procureur général (*Fiscalia*) de la République –, le texte de loi sur la JEP a fait l'objet de débats animés et de tractations et n'a été voté qu'*in extremis* le 30 novembre 2017, dernier jour du *fast track*, après avoir été sensiblement modifié.

Au-delà du manque de volonté politique, les retards et autres difficultés relèvent aussi d'un manque de confiance entre les différents acteurs. De l'avis même des négociateurs, cette méfiance avait été l'un des principaux obstacles aux négociations de paix, mais elle avait été progressivement surmontée et un certain respect mutuel s'était instauré.

Une fois signés les accords de paix, plusieurs incidents mettent cependant cette confiance à rude épreuve. Dans la mesure où un tel processus implique le respect des engagements signés, tout retard, tout incident ou tout manquement tend à être interprété comme une tergiversation ou une remise en cause de ce qui a été signé.

### **Les Colombiens en proie au doute**

L'un des thèmes particulièrement sensibles est celui du désarmement des FARC. Pour des raisons matérielles mais aussi politiques, la remise des armes de l'ancienne guérilla prend du retard par rapport au calendrier prévu. Si le gouvernement colombien, les FARC et les Nations unies parviennent sans trop de difficultés à dissiper les malentendus et à surmonter la crise, de nombreux citoyens continuent en revanche à douter de la bonne foi des FARC envers le processus de paix.

La liste de leurs biens, que les FARC ont remise au gouvernement fin août 2017 conformément aux accords de paix, en est une autre illustration. L'opposition, mais aussi le procureur général, accusent l'ancienne guérilla d'avoir caché et sous-évalué des biens, tout en incluant dans son inventaire des objets insignifiants en vue de gonfler ses actifs. Problème de communication ?

Provocation ? Maladresse ? Toujours est-il que le gouvernement est mis dans l'embarras et de nombreux Colombiens expriment leur perplexité vis-à-vis du processus de paix.

La découverte de noms de narcotrafiquants avérés dans la liste des guérilleros devant bénéficier d'une amnistie n'a fait qu'alimenter les soupçons sur les intentions réelles de la guérilla. Pour l'opposition, la présence de ces intrus sur cette liste est une nouvelle preuve que les FARC cherchent à tromper le gouvernement. Plus diplomatiques ou plus circonspects, les Etats-Unis rappellent que les FARC n'ont encore livré aucune information essentielle concernant leur implication dans le trafic de drogue, en dépit des engagements pris en la matière<sup>3</sup>.

Face à ces accusations, les FARC se défendent de toute mauvaise foi ou arrière-pensées et s'estiment au contraire trahies par l'indifférence, les voltefaces, voire le renoncement d'une grande partie des élites du pays vis-à-vis des engagements signés. Pour l'ancienne guérilla marxiste-léniniste, les changements décidés par les pouvoirs judiciaires et législatifs modifient de façon substantielle la nature des accords de paix et remettent en cause un certain nombre de garanties obtenues.

Pour bon nombre d'analystes, ces blocages et autres manigances sont d'ailleurs à l'origine de l'augmentation inquiétante de la dissidence aux quatre coins du pays. Toutes les désertions ne sont pas à mettre sur le compte des retards dans la mise en œuvre des accords de paix. Le désenchantement de certains était déjà prévisible avant même la signature des accords<sup>4</sup>. Certes, il n'était peut-être pas politiquement correct d'en parler ouvertement dans la phase des négociations de paix, d'autant que le cessez-le-feu avait été très largement respecté et était censé être la preuve de la cohésion interne de la guérilla. C'était oublier que les guérilleros qui doutaient alors déjà du processus de paix n'avaient aucun intérêt à le crier haut et fort.

Peu avant la signature des accords de paix, certains commandants avaient pourtant déclaré qu'ils ne déposeraient pas leurs armes et continueraient le combat. Ils étaient encore peu nombreux et il s'agissait principalement de cadres provenant des fronts les plus impliqués dans le trafic de drogue. Ils avaient alors été expulsés de l'organisation par le secrétariat des FARC, qui estimait que cet épiphénomène n'était pas de nature à remettre en cause l'unité et la cohésion interne du mouvement révolutionnaire. A la fin de l'année 2017, différentes sources estimaient cependant le nombre de dissidents (anciens combattants et anciens miliciens) à plus de mille, répartis principalement entre l'est (Meta, Vichada, Guainía, Vaupés) et le sud du pays (Caqueta, Putumayo, Nariño, Cauca).

Par ailleurs, et selon les Nations unies, 55 % des démobilisés auraient déjà abandonné les espaces de réincorporation et de formation<sup>5</sup>, et d'autres sources signalent que certains d'entre eux n'auraient pas rendu leurs armes de poing et menaceraient d'occuper illégalement des terres si aucune mesure n'était prise en vue de pallier cette lacune des accords de paix.

Face à ces complications de tous ordres, les plus optimistes en viennent à douter sérieusement de l'avenir du processus de paix. Si la décision des FARC d'abandonner la lutte armée au

---

<sup>3</sup> « "Farc no han cumplido en tema de drogas", embajador de Estados Unidos », *El Tiempo*, 24 septembre 2017.

<sup>4</sup> F. Massé, « ¿ Hacia una pax mafiosa en Colombia ? », *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 15, n° 1, 2015, pp. 60-69.

<sup>5</sup> « "Solo el 45 % de los exmiembros de las Farc están hoy en los espacios de reincorporación" : Jean Arnault », *El Espectador*, 21 novembre 2017.

profit de la lutte politique dans le respect des règles démocratiques est assurément un événement historique, la pérennité de leur nouveau parti politique et leur capacité à peser dans la vie politique colombienne à moyen et long terme ne sont en rien assurées.

En privé, certains de leurs dirigeants ont reconnu que dans de nombreuses régions autrefois contrôlées par la guérilla, les FARC ont été débordées par leurs bases et par les communautés. Par ailleurs, les querelles personnelles et les divergences idéologiques qui étaient sous-jacentes au sein du secrétariat ont éclaté au grand jour, et certains dirigeants ont montré qu'ils n'étaient pas forcément insensibles aux charmes du Parlement. Les FARC voulaient changer le système politique, ou plus humblement la manière de faire de la politique. Elles pourraient se retrouver absorbées par le système traditionnel clientéliste et mafieux qui prévaut encore dans de nombreuses régions du pays.

Certes, la corruption n'est pas nouvelle en Colombie, mais la fin du conflit armé et la mise en œuvre des accords de paix pourraient l'avoir ravivée, et les récents scandales en cours en ont fait l'une des principales préoccupations des Colombiens aujourd'hui.

Autres préoccupations plus immédiates mais non moins importantes : le nombre d'assassinats de leaders sociaux et de défenseurs des droits de l'homme et la résurgence de certaines formes de paramilitarisme. Bien que les homicides aient diminué à l'échelle nationale, les deux phénomènes seraient d'ailleurs liés, même si ces meurtres n'ont pas tous les mêmes motifs, ni ne relèvent nécessairement des mêmes auteurs intellectuels.

Enfin, les fonds manquent pour répondre aux demandes des uns et des autres et honorer tous les engagements pris dans le cadre des accords de paix. Au début de l'année 2017, le haut-commissaire de paix avait demandé (en vain) le déblocage immédiat de sommes conséquentes, afin de répondre au plus vite (et au plus près) aux attentes de la population et des démobilisés présents dans les régions les plus affectées par le conflit armé.

Aujourd'hui, la Colombie est en voie de normalisation, même si ce que les Colombiens appellent la « paix complète » est encore assez loin. Au cours de l'année 2017, les négociations entre le gouvernement colombien et l'Armée de libération nationale (ELN) ont été une fois de plus reléguées au second plan, malgré certaines avancées significatives, comme la signature d'un cessez-le-feu bilatéral de trois mois renouvelable au mois de septembre de la même année. Toutefois, l'ELN ne semble toujours pas pressée d'accélérer le rythme des négociations, certains soupçonnant même ses dirigeants de chercher à capitaliser sur les difficultés dans la mise en œuvre des accords de paix avec les FARC. De fait, plus personne n'ose croire qu'un accord final puisse être signé avant la fin du second mandat du président Santos en août 2018.

Depuis l'obtention de son prix Nobel, ce dernier semble d'ailleurs de plus en plus dépassé par les événements. La fin de son mandat est marquée par des luttes politiques internes et il ne semble plus avoir grand-chose à offrir aux Colombiens. Les élites colombiennes seraient-elles en passe de récupérer le peu qu'elles ont cédé lors des négociations de paix ? La mise en œuvre des accords de paix dépendra en grande partie du prochain président élu.



## **Corruption et réforme politique : l'inertie politique du Brésil avant les élections de 2018** *par Frédéric Louault*

Après les turbulences politiques de l'année 2016 – marquée par la destitution de Dilma Rousseff puis l'effondrement du Parti des travailleurs (PT) aux élections municipales<sup>1</sup> – le Brésil est entré en 2017 dans une période de stabilisation économique mais d'enlèvement politique.

Le président intérimaire Michel Temer a engagé un agenda de réformes économiques et sociales particulièrement chargé pour un dirigeant dépourvu de légitimité électorale : réforme du code du travail et du système des retraites, réforme de l'assurance maladie, gestion des ressources pétrolières (retour à un système de concessions), défiscalisation des exportations et des investissements, etc. Ces réformes, dont certaines sont encore débattues au Congrès, visent à réduire les dépenses publiques et à stimuler l'activité économique en redonnant confiance au secteur entrepreneurial. Elles s'inspirent d'un programme diffusé dès le mois d'octobre 2015 par le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) et intitulé « Un pont vers le futur »<sup>2</sup>. Après deux années de contraction du produit intérieur brut, le Brésil est techniquement sorti de la récession (taux de croissance estimé à 1 % en 2017) ; la courbe du chômage commence à s'inverser (12,2 % en novembre 2017 contre 13,1 % en janvier) et l'inflation est maîtrisée (3,5 %)<sup>3</sup>. La dépréciation du réal stimule les exportations, dans un contexte international favorable, mais la reprise est encore lente et fragile, tandis que certains indicateurs incitent à la prudence (investissement, production industrielle, dette publique, travail informel, etc.). Un tel agenda de réformes, en rupture avec le programme sur lequel Dilma Rousseff avait été démocratiquement réélue en octobre 2014, est cependant difficile à accepter pour nombre de Brésiliens. D'autant plus que Michel Temer et plusieurs membres de son gouvernement ont été directement mis en cause dans des scandales de corruption<sup>4</sup>. Les protestations sociales se sont multipliées pour dénoncer les réformes engagées par le gouvernement (manifestations, grève générale, etc.). Le président intérimaire a fait fi de ces revendications, autorisant même le déploiement temporaire des forces armées dans les rues de Brasília pour réprimer les manifestations<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Sur les enjeux de l'année 2016 au Brésil, voir F. Louault, « Brésil : la démocratie corrompue », in Opalc, *Amérique latine - L'année politique 2016 / Les Etudes du CERI*, op. cit., pp. 14-20.

<sup>2</sup> PMDB, *Ponte para o futuro*, 27 octobre 2015 ([http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)).

<sup>3</sup> BNP Paribas, « Brésil. La reprise à l'aune de la santé des agents économiques », *Economic Research, EcoEmerging*, 4<sup>e</sup> trimestre 2017.

<sup>4</sup> Plusieurs facteurs ont cependant perturbé le rythme des enquêtes contre la corruption en 2017 : 1) le décès du rapporteur de l'affaire Lava Jato, Teori Zavascki, dans un accident d'avion survenu le 19 janvier et dont les causes demeurent mystérieuses ; 2) la nomination le 7 février par Michel Temer de son ministre de la Justice, Alexandre Morães, comme juge au Tribunal suprême fédéral ; 3) la nomination le 17 septembre par Michel Temer d'un nouveau procureur général de la République, Raquel Dodge, en remplacement du dérangeant Rodrigo Janot (qui avait été nommé en 2013 par Dilma Rousseff et arrivait en fin de mandat).

<sup>5</sup> Un décret présidentiel du 24 mai 2017 autorisait « l'emploi des forces armées pour la garantie de la loi et de l'ordre dans le district fédéral » (Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, « Decreto do 24 de maio de 2017 »). Face au tollé suscité par cette mesure, le décret a été abrogé dès le lendemain.

S'il est parvenu à résister aux différentes pressions (judiciaires, populaires et politiques) exercées à son encontre, Michel Temer n'en reste pas moins un président-tampon très impopulaire et extrêmement fragile politiquement. Comment interpréter le maintien au pouvoir d'un dirigeant si affaibli ? Comment expliquer cet enlèvement politique du Brésil et comment les élites politiques en tirent-elles profit ? Nous montrons dans les lignes qui suivent comment le climat de corruption pèse sur les relations exécutif-législatif et sur la réforme du système politique. Un regard intuitif et naïf laisserait penser que la pression liée à la multiplication des scandales pourrait inciter les décideurs politiques à œuvrer de concert pour une réforme politique de grande ampleur. Une analyse plus fine des faits montre qu'il n'en est rien. Les élites au pouvoir parviennent à résister au changement et à générer une force d'inertie qui freine, voire bloque tout projet visant à transformer le cadre, les règles et les pratiques politiques.

### Michel Temer, un président-tampon protégé et tenu par le Congrès

L'opération anticorruption Lava Jato secoue depuis plus de trois ans la vie politique brésilienne. Le bilan chiffré de cette enquête de grande envergure, initiée le 17 mars 2014, n'est que provisoire, mais il est déjà édifiant. Fin 2017, la valeur totale des détournements était estimée à plus de douze milliards d'euros ; cent cinquante-huit prévenus ont accepté de collaborer avec la justice contre des remises de peine et cent soixante-cinq condamnations ont été prononcées pour un total de mille six cent trente-quatre années de prison ferme<sup>6</sup>. Pour la seule année 2017, neuf personnalités politiques de premier plan ont été définitivement condamnées, dont l'ancien président de la Chambre des députés, Eduardo Cunha (PMDB, condamné à quinze ans de prison), l'ancien Premier ministre de Lula, José Dirceu (PT, vingt-trois ans), le sénateur Gim Argello (Parti travailliste brésilien, PTB, dix-neuf ans), ou encore le député fédéral Pedro Corrêa (Parti progressiste, PP, vingt ans).

#### Les dirigeants politiques condamnés pour corruption par la justice en 2017<sup>7</sup>

Nom	Parti	Fonction exercée	Peine prononcée
Eduardo Cunha	PMDB	Président de la Chambre des députés	15 ans et 4 mois
José Dirceu	PT	Ancien ministre	23 ans
João Vaccari	PT	Trésorier du parti	15 ans et 4 mois
Delúbio Soares	PT	Trésorier du parti	5 ans
André Vargas	PT	Député fédéral	14 ans et 4 mois
Luiz Argôlo	Solidarité (SD)	Député fédéral	11 ans et 11 mois
Gim Argello	PTB	Sénateur	19 ans
Pedro Corrêa	PP	Député fédéral	20 ans et 7 mois
João Cláudio	PP	Trésorier du parti	8 ans et 11 mois

Source : O. Dabène et F. Louault, *Atlas du Brésil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Autrement, 2018.

<sup>6</sup> Ministère public fédéral, *A Lava Jato em números* (<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>).

<sup>7</sup> Seules figurent les condamnations définitives prononcées en 2017 (et non celles susceptibles d'appel, comme celle de Lula, dont le jugement en seconde instance était attendu pour le mois de janvier 2018).

Il ne se passe pas une semaine sans que de nouvelles accusations viennent renforcer le discrédit de la classe politique. Ainsi, Geddel Vieira Lima (PMDB), qui fut ministre sous les gouvernements de Lula, Rousseff puis Temer, a été incarcéré le 8 septembre 2017 après que la police a découvert dans l'une de ses résidences cinquante et un millions de réaux stockés en petites coupures dans des valises. Geddel Vieira avait été arrêté une première fois le 3 juillet pour obstruction à la justice et placé en détention préventive, mais avait ensuite obtenu le droit de purger sa peine à son domicile.

Le président Temer (PMDB) est lui-même rattrapé par la justice. Une procédure pour corruption passive a été ouverte à son encontre par la Cour suprême, à la demande du procureur général de la République, Rodrigo Janot, mais elle a été classée sans suite par le Parlement le 2 août 2017<sup>8</sup>. Les mêmes députés avaient pourtant autorisé, un an auparavant, une procédure de destitution contre Dilma Rousseff (PT) motivée par des chefs d'accusation *a priori* bien moins graves... Deux poids, deux mesures. L'*impeachment* de Dilma Rousseff avait, sous couvert de légalité procédurale, un objectif politique très clair : accélérer la sortie du pouvoir de la présidente réélue en 2014 et mettre un terme à la domination du PT sur l'exécutif fédéral (depuis 2003), alors que l'opposition était incapable de provoquer une alternance par les urnes. En 2017, les rapports de force et les enjeux ont évolué. Le Congrès, majoritairement contrôlé par des députés qui ont tiré parti de l'*impeachment* pour renforcer leurs positions de pouvoir, n'a actuellement aucun intérêt à précipiter la chute de Temer. Les députés souhaitent à l'inverse maintenir un minimum de stabilité politique pour préparer les prochaines élections générales, prévues en octobre 2018. Ils espèrent aussi, à plus court terme, profiter de l'extrême fragilité politique de Temer, dont la cote de popularité est tombée à 5 % en décembre 2017<sup>9</sup>. Les congressistes qui forment l'actuelle base alliée peuvent ainsi peser de tout leur poids sur la prise de décision et négocier leur soutien au président contre des avantages politiques. Temer est donc à la fois protégé par le Congrès et tenu par celui-ci.

Une deuxième procédure à l'encontre de Michel Temer a été présentée le 20 septembre 2017 par le procureur général de la République, cette fois-ci pour obstruction à la justice et participation à une organisation criminelle. Mais cette demande a subi le même sort que la précédente : elle a été archivée par la Chambre fédérale le 26 octobre (seuls deux cent trente-trois députés ont voté en faveur de la mise en accusation du président). Durant sa présidence intérimaire, Temer n'aura donc pas souffert la même entreprise de démolition politique que celle vécue par Rousseff en 2016. On voit bien ici le rôle décisif joué par le Congrès dans le maintien des équilibres politiques. Mais les congressistes n'ont pas seulement le pouvoir de défaire une présidente ou de préserver un président. Ils se font aussi les cerbères du système politique en empêchant, depuis plusieurs décennies, toute initiative de réforme politique susceptible de mettre en péril leurs propres intérêts et de perturber leur mainmise sur la vie politique. Comme l'énonçait Michel Temer lui-même en 2015, alors qu'il était encore vice-président de la République, « le Congrès est le seigneur absolu de la réforme politique »<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> A l'issue du vote, deux cent vingt-sept députés ont appuyé la procédure. Il aurait fallu trois cent quarante-deux votes (la majorité des trois cinquièmes) pour que la procédure suive son cours et soit ensuite analysée par le Sénat.

<sup>9</sup> « Para maioria, governo de Michel Temer é pior que o de Dilma Rousseff », Instituto Datafolha, 4 décembre 2017.

<sup>10</sup> « Temer diz que Congresso é o senhor absoluto da reforma política », *Jornal do Brasil*, 17 mars 2015.

## De l'art d'exploiter les failles du système électoral

Le Brésil est donc victime de son Congrès et prisonnier de son système électoral, instauré par la Constitution de 1988. Ce dernier génère des distorsions démocratiques de plus en plus visibles. L'élection des députés au scrutin proportionnel sur listes ouvertes institue un présidentialisme de coalition basé sur l'individualisation des comportements politiques, la fragmentation partisane et l'instabilité des alliances. Dans l'impossibilité de s'appuyer sur une majorité stable au Congrès, le président de la République devient « otage » d'une base alliée hétérogène et doit multiplier les concessions pour gouverner. Certaines d'entre elles sont clairement illégales, comme sous le premier mandat de Lula (2003-2006), lorsque des députés de la base alliée recevaient chaque mois plusieurs milliers de dollars en dessous-de-table pour voter les lois proposées par le gouvernement (affaire dite du Mensalão, dont le jugement a abouti en 2012 avec la condamnation à des peines de prison fermes pour plusieurs dirigeants politiques, dont, déjà, l'ancien Premier ministre José Dirceu).

D'autres pratiques usent de canaux légaux et codifiés tels que la distribution de postes de pouvoir aux alliés dans des ministères et agences étatiques ou l'octroi par l'exécutif d'enveloppes budgétaires aux parlementaires (*emendas parlamentares*). Entre juin et octobre 2017, Temer a ainsi libéré légalement plus de 6,6 milliards de réaux, pris sur le budget de l'Etat et versés soit aux groupes parlementaires, soit directement aux députés afin de leur permettre d'engager des actions dans leurs circonscriptions électorales. Les montants alloués ont été particulièrement importants lorsque les députés examinaient les accusations formulées par le procureur général de la République, Rodrigo Janot : 4,4 milliards ont été débloqués en juin-juillet (avant le vote du 2 août), puis 2,2 milliards supplémentaires en septembre-octobre (avant le vote du 23 octobre)<sup>11</sup>. De même, après le vote du 2 août, Temer a démis de leurs fonctions des proches de plusieurs députés officiellement membres de sa base gouvernementale mais ayant voté contre lui, qui exerçaient dans l'exécutif national ou dans des représentations régionales d'agences fédérales<sup>12</sup>. C'est ainsi que les superintendants de l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA) pour les Etats d'Espírito Santo, Paraná et Sergipe ont été évincés. Ils avaient été nommés par l'intermédiaire des députés Fernando Francischini, Laércio Oliveira et Carlos Manato (tous trois membres du Parti humaniste de solidarité), qui ont voté contre Temer le 2 août. Les dirigeants de la puissante Agence nationale des mines, liés aux députés Paulo Foletto et Luiz Lauro Filho (tous deux membres du Parti socialiste brésilien), ont subi le même sort. Les postes libérés ont permis de récompenser d'autres alliés, avec notamment en ligne de mire la négociation au Congrès du projet de réforme du système d'assurance sociale. Pour pallier son illégitimité et son impopularité, Temer use donc d'une tactique politique classique mêlant concessions et menaces. C'est à ce prix qu'il parvient à maintenir un minimum de stabilité dans les relations entre l'exécutif et le législatif.

---

<sup>11</sup> J. Pereira, « Denúncias contra Temer movimentaram R\$ 6,6 bilhões em emendas parlamentares », *Congresso em Foco*, 30 octobre 2017.

<sup>12</sup> M. Louro, « Temer demite aliados dos deputados que votaram a favor do seu julgamento », *Público*, 28 août 2017.

Le financement privé des campagnes électorales, mal encadré et mal contrôlé, constitue une autre faille du système électoral. Les règles de financement favorisent un recrutement ploutocratique du personnel politique et les collusions entre les entreprises privées et les pouvoirs publics. Dans les années 2000, sur fond de croissance économique et de politique de grands travaux, quelques grandes entreprises de BTP (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez) se sont faites spécialistes du financement des campagnes électorales et ont littéralement cartellisé la vie politique. Les « dons » officiels de ces cinq entreprises aux candidats et partis politiques sont passés de 16,8 millions de réaux pour les élections de 2002 à 234 millions en 2010, et plus de 300 millions en 2014 (dont 111 millions pour Odebrecht)<sup>13</sup>. En parallèle, elles ont contribué au développement de nouveaux réseaux de corruption à la fois très larges et très structurés, qui touchent tous les niveaux de pouvoir et dont l'affaire Lava Jato ne met en lumière que quelques ramifications. Le domaine de la construction civile n'est qu'un exemple parmi d'autres. Des entreprises de différents secteurs dépensent des millions de réaux à chaque élection pour faire élire des candidats qui défendront leurs intérêts. Le groupe JBS, première entreprise brésilienne d'agroalimentaire qui représente un quart du marché mondial de la viande bovine, a ainsi injecté plus de 463 millions de réaux dans les campagnes électorales entre 2006 et 2014 (dont 366,8 millions pour les élections de 2014)<sup>14</sup>. En 2014, le comité de campagne de Dilma Rousseff et Michel Temer a reçu plus de 350 millions de réaux de dons, dont 69 millions de la part de JBS<sup>15</sup>. En novembre 2015, la présidente réélue a finalement imposé – en mettant un veto sur une « mini-réforme électorale » votée par le Congrès (loi n° 13.165/2015) – l'interdiction du financement des campagnes électorales par les entreprises privées. Quelques jours plus tard, le président de la Chambre des députés Eduardo Cunha autorisait l'ouverture de la procédure d'*impeachment* contre Rousseff... Pour les élections de 2018, le Congrès a approuvé la création d'un « fonds spécial de financement de campagne » (lois 13.487 et 13.488 du 6 octobre 2017). Ce financement public, d'un montant total de 1,7 milliard de réaux, doit permettre de compenser l'interdiction du financement privé des campagnes électorales. Un plafonnement des dépenses est également instauré : 70 millions de réaux pour les candidats à la présidence de la République, 2,5 millions pour les candidats à la Chambre fédérale. Mais cette nouvelle « mini-réforme électorale » ne donne pas à la justice électorale les moyens de lutter de manière efficace contre les collusions informelles entre les entreprises et les candidats (caisses noires, etc.). La zone grise où le cadre légal s'évanouit dans un flot d'irrégularités comptables n'a pas disparu, faute d'un contrôle strict des recettes et dépenses électorales.

---

<sup>13</sup> Voir les données officielles sur le site du Tribunal supérieur électoral (rubrique « Prestation de comptes électoraux ») : <http://inter01.tse.jus.br/spceweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitaComite.action>.

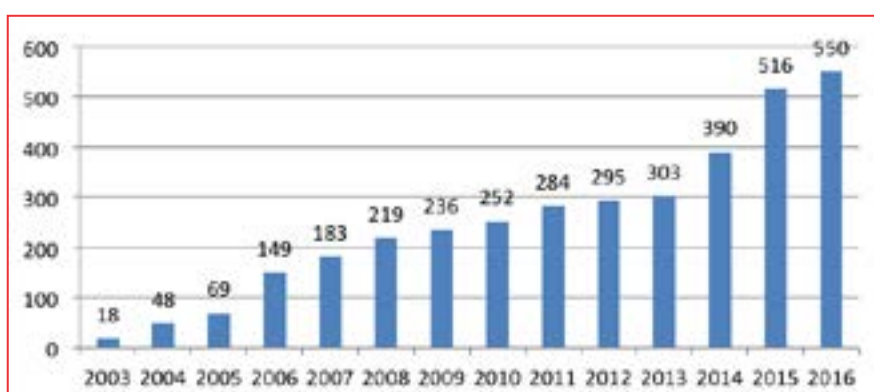
<sup>14</sup> L. Prazeres, « Doações da JBS a políticos equivalem a 18,5 % de empréstimos com BNDES », UOL, 28 janvier 2015.

<sup>15</sup> Outre son implication dans une affaire de vente de viande avariée qui a éclaté en mars 2017, le groupe JBS est à l'origine du scandale qui déstabilise Michel Temer. Mis en examen en 2016 dans le cadre de l'affaire Lava Jato, un dirigeant du groupe JBS, Joesley Batista, décide de collaborer avec la justice. Le 7 mars 2017, il rencontre Michel Temer et l'enregistre à son insu dans un garage du palais de Jaburu. Il lui annonce qu'il fait verser des pots-de-vin à l'ancien président de la Chambre fédérale, Eduardo Cunha (alors emprisonné) pour acheter son silence. Michel Temer de lui répondre : « il faut maintenir ça, d'accord ? » (« *Tem que manter isso, viu?* »). La diffusion de cet enregistrement est à la base des actions engagées contre Temer par le procureur général de la République, Rodrigo Janot.

## Une impossible réforme politique

Certes, plusieurs évolutions laissent entrevoir une moindre tolérance de la corruption. Le nombre d'enquêtes contre la corruption a explosé entre l'arrivée au pouvoir de Lula en 2003 et la destitution de Dilma Rousseff en 2016 (cinq cent cinquante opérations en 2016 contre dix-huit en 2003). Surtout, les enquêtes aboutissent et remontent jusqu'au sommet de l'Etat. De lourdes peines sont prononcées et appliquées à l'encontre de personnalités jusqu'alors considérées comme inatteignables. L'impunité des élites politiques et économiques n'est plus totale, malgré les tentatives d'obstruction orchestrées par certains dirigeants afin de ralentir le travail judiciaire.

Evolution du nombre d'opérations policières contre la corruption (2003-2016)



Source : Polícia Federal do Brasil (2017)

Mais l'adaptation du cadre juridique (« loi anticorruption » n° 12.846 du 4 juillet 2013 responsabilisant les corrupteurs et plus seulement les corrompus) et la répression contre les crimes de corruption ne suffisent pas, loin s'en faut, à casser des habitudes politiques installées depuis des siècles. L'impact des actions policières et judiciaires ne saurait être durable sans une réforme en profondeur du système politique. En la matière, le rôle du Congrès est incontournable puisqu'aucune modification constitutionnelle n'est envisageable sans une majorité des trois cinquièmes à la Chambre des députés et au Sénat. En juin 2013, Dilma Rousseff avait bien tenté d'engager un bras de fer avec le Congrès en exprimant son intention de convoquer une assemblée constituante exclusivement dédiée à la réforme politique. Faute d'appui, elle s'était ensuite prononcée pour l'organisation d'un référendum sur cinq points de réforme politique. Mais elle avait dû plier par deux fois face aux résistances du Congrès. Cet épisode avait d'ailleurs contribué à détériorer les relations avec sa base alliée<sup>16</sup>.

Comment susciter un élan réformateur au sein de congressistes qui bénéficient depuis plusieurs décennies du système en vigueur et qui ont construit leurs carrières et leurs clientèles politiques sur la base de ce système ? Peut-on attendre d'eux qu'ils nettoient les écuries d'Augias alors que 40 % des députés et sénateurs de l'actuelle législature (deux cent trente-huit au total)

<sup>16</sup> F. Louault, « La démocratie brésilienne à l'épreuve », Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, Sciences Po, 26 mars 2016 ([www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve](http://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve)).

étaient eux-mêmes visés en 2017 par des enquêtes de la Cour suprême<sup>17</sup> ? Il est improbable que l'onde de choc provoquée par l'opération Lava Jato engendre à court terme un bouleversement du cadre et des pratiques politiques. Si un toilettage du système politique semble inéluctable, les élites politiques brésiliennes ont déjà fait état à plusieurs reprises dans le passé de leur capacité de résistance au changement, de rebond, voire de régénération. Le thème de la réforme politique, qui revient au cœur de l'agenda législatif à chaque crise majeure du système représentatif (Colligate en 1992, Mensalão en 2005, Lava Jato en 2015), n'a jusqu'alors produit que peu d'effets concrets sur les comportements politiques. Comme le soulignait le politologue Sérgio Abranches en 2005, une réforme politique centrée sur les règles électorales a peu de chances de produire des effets conséquents et durables si elle ne s'articule pas à une réflexion plus profonde sur la réforme constitutionnelle<sup>18</sup>. Alors que le Brésil célèbre en 2018 le trentième anniversaire de la Constitution de 1988, les débats sur la refonte de cette charte sont plus que jamais à l'ordre du jour. Mais étant donné le contexte actuel – marqué par une polarisation politique croissante, la fragilité du système partisan et la priorité donnée aux politiques de stabilisation macroéconomique – il est peu probable que le prochain président de la République dispose d'une influence politique suffisante auprès du Congrès pour rompre avec l'inertie politique et engager un tel chantier.

---

<sup>17</sup> Cid Gomes, ministre de l'Éducation du gouvernement Rousseff, avait déclaré publiquement en mars 2015 que le Congrès comptait dans ses rangs « trois à quatre cents brigands ». Il avait démissionné à la suite de ces propos (Câmara dos Deputados da República do Brasil, « Plenário começa a ouvir Cid Gomes sobre "achacadores" », 18 mars 2015).

<sup>18</sup> S. Abranches, « Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? », *Cadernos Adenauer*, Vol. 6, n° 2, septembre 2005, pp. 39-60.

## **La crise électorale au Venezuela**

*par Javier Corrales*

Lorsque l'on aborde la grave crise actuelle du Venezuela, il est de coutume de se focaliser sur sa dimension économique. Certes, la chute des cours du pétrole en 2014 et l'accumulation d'années de mauvaise gestion du boom économique des années 2004-2013 ont provoqué l'une des pires crises économiques du monde, et le pays souffre des effets d'un effondrement économique brutal. Mais à ne commenter que l'aspect économique, on perd de vue la véritable bombe qui a éclaté au Venezuela depuis 2013 : une crise électorale sans précédent.

Le Venezuela pâtit en effet des conséquences caractéristiques d'une crise électorale de grande ampleur : l'instabilité, la répression et l'abstentionnisme. Son origine est simple : le parti au pouvoir, qui a longtemps bénéficié d'un confortable capital électoral lui permettant de gagner presque toutes les élections depuis 1998, se trouve pour la première fois en minorité.

Le tournant s'est opéré au cours de l'année 2013. Depuis, ce parti n'a fait que tenter de contenir cette crise électorale, et cela n'a fait qu'aggraver la crise : annulation du vote, occultation ou contestation de l'issue du scrutin. En répondant ainsi à la crise, Nicolás Maduro est parvenu à se maintenir au pouvoir, mais il a aussi enterré le peu qu'il restait de la démocratie minimale vénézuélienne.

Nous savions déjà qu'au Venezuela, la démocratie profonde (la démocratie libérale avec ses contre-pouvoirs, et la démocratie participative qui met l'accent sur l'inclusion plurielle), avait été sapée sous la présidence de Chávez (1999-2013), mais au moins la démocratie minimale avait-elle survécu : les positions de pouvoir étaient réparties à l'issue d'élections respectueuses de la volonté de la majorité. Maduro a liquidé cet héritage.

Je relate ici l'effondrement de la démocratie minimale durant le mandat de Maduro et j'en présente les conséquences. J'explique que Maduro a refusé de reconnaître le changement politique central de son pays, à savoir que le parti au pouvoir est devenu minoritaire. Afin de ne pas avoir à se confronter à cette réalité, il a usé de tactiques qui ont violé la démocratie. Ce faisant, il a engendré un niveau d'instabilité sans précédent dans l'histoire démocratique de l'Amérique latine depuis les années 1980, mais il est aussi parvenu à affaiblir l'opposition.

### **Crise électorale et déstabilisation**

Les régimes politiques peuvent être déstabilisés de diverses manières. Une des plus courantes est la crise électorale. Lorsqu'un parti au pouvoir refuse de reconnaître qu'il est devenu minoritaire, et tente par la suite d'éviter toute compétition électorale avec des règles justes et libres, il en résulte bien souvent une crise politique. Telle est la leçon tirée des fameuses « révolutions de couleur » et des « printemps arabes » qui ont marqué la politique des pays d'Europe de l'Est, du Moyen-Orient et de certaines parties de l'Afrique et de l'Asie depuis 2005. Dans au moins la moitié de ces cas, le détonateur de l'instabilité a résidé dans les efforts déployés par les partis au pouvoir pour bloquer des élections, réduire la liberté de candidature,



altérer les règles électorales au dernier moment pour favoriser leurs candidats ou refuser de reconnaître des résultats défavorables.

Entre 2014 et 2017, Nicolás Maduro a usé de toutes ces ficelles, et d'autres encore, avec le même résultat : des manifestations de rue, d'abord en 2014 puis en 2017.

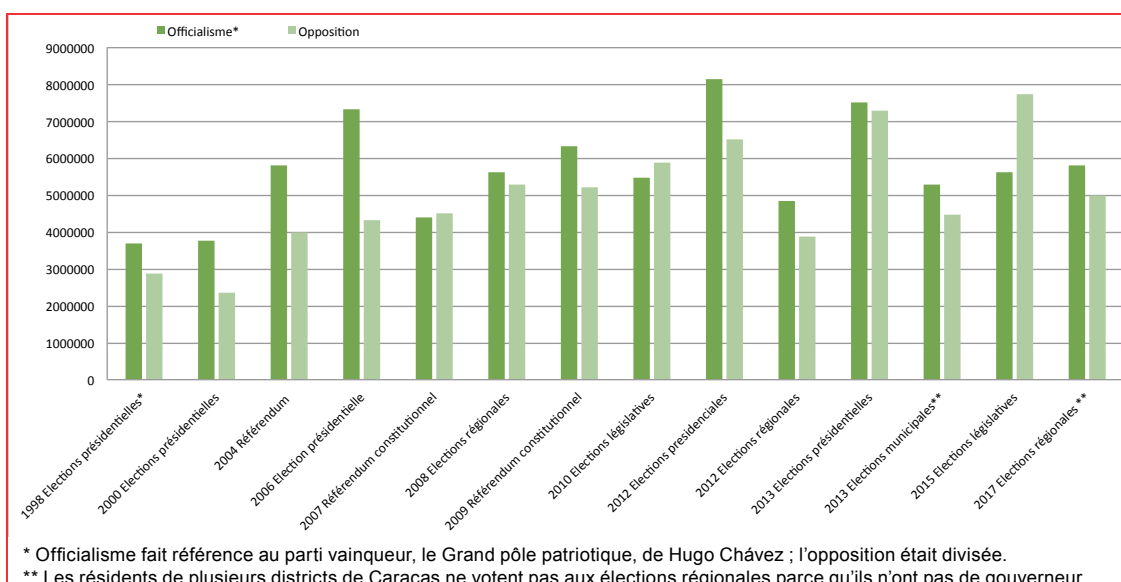
Dans toute démocratie ordinaire, la mise en minorité d'un parti au pouvoir constitue un revers politique sérieux, mais n'occasionne pas de panique. En démocratie, les présidents doivent être prêts à perdre, par définition. Et de fait, on s'attend à ce que les partis au pouvoir perdent fréquemment les élections. La réponse à une défaite électorale, tout du moins dans une démocratie minimale, doit être la reconnaissance des résultats, l'ouverture de négociations avec l'opposition, l'acceptation du nouveau statut de force minoritaire, et la recherche de stratégies pour redevenir plus compétitif au plan électoral.

Tel n'a pas été le cas avec Maduro. Le président vénézuélien s'est employé à fermer ou à restreindre la compétition politique (élections) et les espaces politiques de l'opposition (Congrès et assemblée constituante de 2017), ce qui a marqué le tournant autoritaire le plus sérieux de l'histoire de la démocratie au Venezuela.

## Les tactiques non démocratiques

Revenons tout d'abord sur le détonateur de la crise : le déclin électoral du chavisme depuis 2013. Cette année-là, Nicolás Maduro l'a emporté sur son rival Henrique Capriles avec moins de deux points d'avance, et non sans quelques soupçons de fraude que le gouvernement n'a jamais dissipés. Ce fut pour le chavisme le plus mauvais résultat des cinq élections où la présidence était en jeu (1998, 2000, 2006, 2012 et le référendum révocatoire de 2004).

**Elections 2004-2017**



Source : <http://esdata.info/>

En 2015, toutes les enquêtes montraient que le déclin du chavisme s'aggravait. Au lieu d'accepter cette évolution électorale, Maduro a recouru à toutes sortes de manœuvres, toutes violant la démocratie, pour enrayer cet affaiblissement. Elles se sont déployées en trois temps : durant la préparation des élections législatives de 2015, puis immédiatement après ces élections pendant l'année 2016, et enfin en réponse aux manifestations de 2017.

## **2015 : élections législatives**

Dès le début de l'année 2015, le gouvernement savait que son capital électoral était en train de fondre. De grandes manifestations avaient eu lieu en 2014, l'économie était en crise et les enquêtes révélaient une chute de la popularité du parti au pouvoir. Anticipant un désastre aux élections législatives, mais dans l'impossibilité de les repousser, Maduro a eu recours à une série de mesures destinées à sauver sa majorité au Congrès :

- **Incertitude concernant le calendrier électoral.** Le Conseil national électoral (CNE) a tardé à annoncer la date des élections et a écourté la campagne électorale.
- **Restrictions à la liberté d'opposition.** Dix candidatures ont été invalidées, entre autres celles de María Corina Machado (dirigeante du parti Viens Venezuela) et Enzo Scarano qui ont été interdits pour un an, Pablo Pérez pour dix ans ; Daniel Ceballos et Raúl Baduel (fils du général Raúl Isaías Baduel) qui ont été assignés à résidence ; Leopoldo López (dirigeant du parti Volonté populaire, VP) et Antonio Ledezma (maire de Caracas) étaient déjà en prison.
- **Restrictions imposées aux anciens chavistes.** Les candidats d'un groupe d'anciens chavistes, Marée socialiste, dirigé par Nicmer Evans, se sont vus interdire de se présenter en alliance avec un autre parti.
- **Intensification du népotisme.** La « première dame », Cilia Flores, officiellement résidente à Caracas, a été autorisée à se présenter dans l'État de Cojedes, alors que l'article 188 de la Constitution impose une résidence de quatre ans dans une circonscription pour pouvoir être candidat.
- **Intensification du contrôle des médias.** Pendant la campagne, les médias officiels (qui dominent la télévision, la radio et la presse) n'ont que très peu couvert les activités de l'opposition, rendant pratiquement invisible sa campagne.
- **Déclaration de l'état d'exception dans au moins cinquante-huit circonscriptions,** ce qui a limité les événements liés à la campagne électorale. Parmi les régions affectées, vingt-six étaient plutôt chavistes, vingt-cinq étaient des bastions du chavisme et seules sept étaient aux mains de l'opposition. En d'autres termes, la campagne de l'opposition a été réprimée dans les zones chavistes.
- **Changement des règles électorales.** Le gouvernement a changé le nombre de sièges dans sept circonscriptions, favorisant les fiefs chavistes.
- **Impossibilité d'exercer le suffrage.** Des bureaux de vote ont été ouverts dans des zones à forte insécurité pour l'opposition, dans des zones résidentielles majoritairement chavistes, ou encore dans des immeubles offrant des services publics aux adhérents du parti chaviste.

- **Electeurs induits en confusion.** Les autorités électorales ont permis que figurent sur le bulletin de vote des partis politiques appartenant à la famille chaviste mais qui portaient le même nom que la coalition d’opposition (Unité).

En dépit de toutes ces mesures, les chavistes ont subi leur pire défaite. L’opposition, regroupée au sein de la Table de l’unité démocratique (MUD), a obtenu cent neuf sièges, en sus des trois réservés aux candidats d’origine indigène. Le système électoral hérité de Chávez, qui favorise l’émergence d’une majorité en octroyant au parti vainqueur un surcroît de sièges, a cette fois généreusement profité à l’opposition. Avec 55 % des voix, la MUD a obtenu 67 % des sièges.

### **Affaiblissement de l’Assemblée et référendum révocatoire**

En réaction aux résultats de l’élection de 2015, le chavisme a multiplié les atteintes à la démocratie, notamment en prenant les mesures suivantes :

- **Nominations illégales.** Avant que la nouvelle Assemblée entre en fonction, le parti chaviste a procédé à la nomination de treize nouveaux magistrats du Tribunal suprême de justice (TSJ), tous sympathisants du chavisme.
- **Fin de la super majorité.** Le gouvernement a annulé l’élection de trois députés d’opposition dans l’Etat d’Amazonas, ce qui a privé l’opposition de la majorité des deux tiers qu’elle possédait au soir des élections. A ce jour, les électeurs n’ont toujours pas été convoqués pour élire leurs nouveaux représentants.
- **Invalidation des actes de l’Assemblée.** La majorité des projets de loi votés par l’Assemblée ont été déclarés illégaux, frappés pour vice de forme ou jugés anticonstitutionnels par les cours de justice. En d’autres termes, le pouvoir a refusé de reconnaître la validité des actes du Parlement.
- **Harcèlement individuel.** Les arrestations des dirigeants de l’opposition et le harcèlement des députés d’opposition ont augmenté.
- **Coup d’Etat contre le Parlement.** Le TSJ a fini par déclarer qu’il assumait les fonctions législatives car le Parlement était inapte (*desacato*).
- **Coup d’Etat contre le TSJ.** Sous pression nationale et internationale, Maduro a ordonné au tribunal d’annuler sa décision, ce que ce dernier s’est empressé de faire. Ce retournement a bien montré qu’il n’est rien d’autre qu’un ministère sous l’autorité du pouvoir exécutif, appliquant à la lettre ses instructions.

Pendant que se déroulait cette bataille pour annuler les activités et l’autonomie du Parlement, dans l’incapacité d’agir par la voie législative, l’opposition a opté pour le référendum révocatoire, une des innovations fondamentales de la Constitution de 1999. Celle-ci a bien renforcé de façon excessive les prérogatives du pouvoir exécutif, mais elle a introduit le référendum révocatoire qui peut se tenir à partir de la troisième année de mandat du président. L’opposition avait déjà tenté de révoquer Chávez en 2003, mais sans succès. En 2016, elle décide de tenter sa chance une nouvelle fois.

La réaction du gouvernement a été pire encore en termes de violation des principes démocratiques. Il a non seulement tenté de rendre le vote impossible, de changer les règles électorales (en augmentant le coût de la collecte de signatures) et de multiplier les obstacles (comme le report de la vérification des signatures), mais il a fini par annuler le référendum.

Afin d'apprécier la façon dont le gouvernement chaviste a procédé, il est intéressant de revenir sur les mesures annoncées en septembre 2016 car elles donnent une idée du degré de désespoir du gouvernement et de la façon dont il manipule les règles :

- **Report du référendum.** Le gouvernement a annoncé que la collecte des signatures aurait lieu du 25 au 29 octobre, suffisamment tard pour que le référendum ne puisse avoir lieu en 2016. L'objectif était d'utiliser un article de la Constitution qui stipule que si le référendum révocatoire se tient dans la quatrième année du mandat présidentiel (soit en l'occurrence en 2017) et qu'il se traduit par une victoire du « oui », le président est démis de ses fonctions, mais son vice-président termine le mandat. En organisant la collecte des signatures en octobre, Maduro s'assurait de ne pas avoir à organiser des élections en cas de défaite au référendum.
- **Raccourcissement des échéances.** L'opposition n'a disposé que de vingt et une heures pour recueillir les signatures : sept heures par jour pendant trois jours.
- **Changement des règles.** Les autorités électorales ont exigé que l'opposition recueille un nombre de signatures équivalent à 20 % des électeurs inscrits dans chaque Etat, et non dans tout le pays comme cela avait été le cas en 2004. Cette nouvelle règle est évidemment beaucoup plus difficile à respecter.
- **Réduction du nombre de centres pour le recueil des signatures.** Les autorités n'ont habilité que mille trois cent cinquante-cinq centres, ce qui signifie que chaque centre devait potentiellement accueillir une moyenne de trois mille six cents électeurs, alors qu'en temps normal, un bureau de vote en reçoit quatre cent quatre-vingts.
- **Installation des centres dans des zones stratégiques.** Le nombre de centres installés dans les fiefs de la MUD a été réduit. Au total, seules cinq mille trois cent quatre-vingt-douze machines ont été installées, alors que l'opposition en demandait dix-neuf mille cinq cents.

Au final, ces mesures n'ont pas eu d'effets car le 20 octobre, le CNE a annulé l'ensemble de la procédure. Il a motivé sa décision en invoquant des décisions de justice faisant état de fraudes dans le recueil des signatures en juin, alors même qu'il avait validé la procédure. En somme, après avoir imposé des restrictions extrêmement défavorables à l'opposition, le gouvernement a fini par annuler le référendum. L'année 2016 a de surcroît vu Maduro suspendre les élections des gouverneurs (prévues en décembre) et des autorités locales (initialement programmées début 2017).

### **L'explosion de 2017 et l'assemblée constituante**

La crise électorale provoquée par la mise en minorité du gouvernement et son refus d'organiser des élections a débouché sur un nouvel épisode de mobilisations massives au printemps 2017, le quatrième de l'ère chaviste, mais avec des singularités par rapport aux précédents.

A la différence de la première vague de manifestations de 2001-2003, provoquée par l'augmentation des pouvoirs spéciaux du président Chávez, celle de 2017 n'a pas été organisée par des dirigeants liés à l'« ancien régime » (Chambre patronale, syndicats) et elle n'a pas non plus revêtu un caractère insurrectionnel, dans la mesure où les militaires ne sont pas mobilisés.

Contrairement à la deuxième vague de 2007, orchestrée par des étudiants en colère contre la décision de Chávez d'interdire certains médias et de changer la Constitution, celle de 2017 a été massive. Elle a bénéficié de la participation de larges secteurs de la population, au-delà du monde étudiant, notamment des habitants des quartiers pauvres, y compris des quartiers chavistes.

Alors que la troisième vague de 2014 avait été déclenchée par l'incapacité du gouvernement à répondre à la crise économique, celle de 2017 a été le théâtre d'une mobilisation politique plus homogène. L'opposition a été unie, même dans ses composantes les plus modérées (par exemple Justice d'abord) qui en 2014 n'avaient pas soutenu les manifestants. La mobilisation a aussi bénéficié d'appuis internationaux.

Mais les manifestations de 2017 se distinguent surtout des précédentes par le niveau de répression qui leur a été opposé. Selon l'Observatoire vénézuélien de la conflictualité sociale, au cours du premier semestre de 2017, le Venezuela a connu six mille deux cent soixante-dix-neuf manifestations, soit une hausse de 157 % par rapport à 2016. Le gouvernement a fait appel aux militaires et aux paramilitaires pour les maîtriser, occasionnant la mort d'au moins cent personnes. Dans son rapport de septembre 2017, le Forum pénal, autre ONG, a dénombré cinq mille trois cent quarante et une arrestations, sept cent vingt-six cas de citoyens renvoyés devant des juridictions pénales militaires et cinq cent quatre-vingt-dix prisonniers politiques.

En 2017, le gouvernement n'a pas seulement réagi en réprimant. Avec l'assemblée constituante, il a aussi pris une décision qui allait à l'encontre de ce que souhaitait l'opposition. Cette assemblée a été conçue pour fermer l'espace politique de l'opposition et élargir celui du président.

Le déficit démocratique de cette assemblée réside dans son mode d'élection. Le gouvernement a opté pour un système électoral qui permet à la minorité (dans ce cas chaviste) de gagner. En voici les composantes principales :

- **Absence de consultation des citoyens par référendum**, comme l'exige la Constitution en cas d'assemblée constituante. Selon plusieurs sondages, près de 85 % de la population s'opposait à un changement de Constitution. A l'occasion d'un référendum organisé par l'opposition, 90 % des votants se sont prononcés contre.
- **Elimination de la relation proportionnelle entre sièges et électeurs**. Le gouvernement a octroyé un siège par circonscription électorale, sans tenir compte de la taille des circonscriptions. Par voie de conséquence, les zones rurales, où le chavisme est dominant, ont obtenu un poids bien supérieur aux zones urbaines. Les capitales des Etats (où le chavisme est minoritaire) ont obtenu deux sièges, mais avec l'attribution automatique du deuxième siège au parti perdant. Autrement dit, lorsque le parti chaviste perd l'élection, il se voit attribuer le même nombre de sièges que le parti vainqueur.

- **Suppression de la règle « un électeur, un vote ».** L'innovation la plus grotesque du système électoral pour cette assemblée a été la création d'une représentation par secteur. Le gouvernement a listé huit secteurs qui devaient être représentés à l'Assemblée : indigènes, étudiants, paysans et pêcheurs, chefs d'entreprise, handicapés, conseils communaux, communes et ouvriers. La règle stipulait que seuls les électeurs appartenant à ces groupes pouvaient voter pour élire leurs représentants, ce qui signifie que certains électeurs pouvaient voter deux fois, pour leur secteur d'activité et dans leur circonscription. Le gouvernement s'est enfin attribué le pouvoir d'établir les listes électorales par secteur.
- **Interdiction de partis politiques.** Le gouvernement a décidé que les candidats ne pourraient pas se présenter au nom de partis politiques.

La distorsion du principe de représentativité pour cette élection de l'assemblée constituante a peut-être été la pire de l'histoire électorale récente de l'Amérique latine. La plupart des analystes ont conclu qu'avec ce régime électoral, le parti au pouvoir, même très minoritaire dans le pays, avait de grandes chances d'emporter la majorité ou d'égaliser l'opposition. Face à cette perspective, l'opposition a décidé de boycotter l'élection, et l'assemblée élue est ainsi dépourvue d'opposition. L'assemblée la plus puissante de l'ère chaviste depuis 1999 ne compte aucun représentant de la majorité politique du pays.

### **Elections régionales du 15 octobre 2017 : l'opposition à nouveau affaiblie**

Les élections pour les postes de gouverneur du 15 octobre 2017 ont provoqué le choc politique le plus inattendu depuis que Chávez a annoncé en 2012 que son successeur serait l'inexpérimenté Nicolás Maduro. Avec dix-huit des vingt-trois Etats gagnés par le Parti socialiste unifié du Venezuela (PSUV), le résultat a contredit les sondages qui tous donnaient une avance confortable à la MUD.

Les résultats officiels semblent fiables, mais l'élection a été marquée par une mobilisation asymétrique et inversée. Le PSUV a obtenu plus de voix que lors des élections précédentes, et la MUD a perdu 35 % de voix par rapport aux législatives de 2015.

Des fraudes dans le décompte des voix ont été dénoncées, mais des preuves n'ont pu être fournies que dans un seul Etat (Bolívar), où l'élection du candidat chaviste, avec une avance de mille quatre cent soixante-et-onze voix, est donc mise en doute. D'autres fraudes possibles sont demeurées invisibles. De multiples irrégularités peuvent toutefois être mentionnées, dont les principales sont les suivantes :

- **Très courte période donnée aux nouveaux électeurs pour s'inscrire sur les listes électorales** (6-15 juillet). Des estimations font état d'un demi-million de personnes n'ayant pu s'inscrire.
- **Déplacement de deux cent soixante-quatorze bureaux de vote** situés dans des quartiers soutenant l'opposition vers des bastions chavistes (sept cent mille électeurs concernés).
- **Non remplacement de nombreuses machines de vote tombées en panne.**
- **Impression des bulletins de vote avant les primaires de la MUD** et refus du CNE de les réimprimer afin qu'y figurent les candidats sélectionnés. Sur les bulletins étaient donc

inscrits les noms des candidats de la MUD éliminés lors des primaires, et ceux-ci ont recueilli plus de quatre-vingt-dix mille voix. Le CNE a refusé d'ajouter ces voix à celles obtenues par les candidats officiels de la MUD. Dans l'Etat de Bolívar, trois mille sept cent quatre-vingt-sept voix de la MUD ont été dispersées, ce qui a fait perdre le candidat de l'opposition.

– **Utilisation de la « carte patriotique » à des fins de clientélisme électronique.** Cette carte permet l'accès à une aide alimentaire. Le gouvernement a procédé au renouvellement de ces cartes, ainsi qu'à la réception des demandes de nouvelles cartes, le jour des élections. De nombreux Vénézuéliens sont allés voter pour renouveler leur carte.

Par ailleurs, certains électeurs chavistes sont soupçonnés d'avoir voté plusieurs fois. Contrairement aux élections précédentes, le CNE n'a pas fourni d'encre indélébile, et la MUD n'ayant pas délégué de scrutateurs dans tous les bureaux de vote, un million et demi d'électeurs environ ont pu voter sans scanner leur empreinte digitale.

La MUD prétend que toutes ces irrégularités sont à l'origine de leur défaite la plus cuisante, qui s'est produite dans l'Etat de Miranda, bastion du dirigeant de l'opposition Henrique Capriles depuis 2008. Déchu de ses droits politiques, Capriles ne pouvait pas se représenter.

Pour autant, les irrégularités n'expliquent pas tout. L'opposition a été victime de ses propres erreurs, en particulier des doutes exprimés par certains de ses dirigeants qui ont refusé de participer, encourageant de ce fait l'abstention de ses électeurs.

L'explication de la mobilisation asymétrique et inversée est donc multicausale. Des années de manifestations infructueuses, la répression, les divisions des dirigeants et les irrégularités ont additionné leurs effets et ont démobilisé les électeurs de l'opposition. Le chavisme a remporté une nouvelle victoire électorale, dans un contexte de pénuries alimentaires et de rejet du gouvernement. Une victoire qui aurait été très improbable dans un régime démocratique.

L'effondrement de la démocratie au Venezuela a été progressif. Il a commencé bien avant Maduro, mais en 2015-2017, le régime est passé du clair obscur démocratique à la nuit noire.

Durant cette période, le gouvernement a violé les principes de base de la démocratie minimale : altération constante des règles électorales pour affaiblir l'opposition, non-respect des résultats des élections législatives et suspension d'élections obligatoires.

La manipulation électorale n'est pas nouvelle en Amérique latine, ni au Venezuela ni sous le chavisme. Mais en 2015-2017, elle a atteint des extrêmes sans précédent. L'objectif était de convertir le groupe minoritaire, en l'occurrence les chavistes, en groupe majoritaire, et d'empêcher ainsi l'opposition d'arriver à ses fins (organiser un référendum révocatoire, empêcher la constituante en 2017) en plaçant sur sa route de multiples obstacles.

Cette réponse du gouvernement a déclenché la plus grave crise d'Amérique latine, avec deux vagues de protestations, en 2014 et 2017. Cette dernière a été massive et soutenue par l'opposition unie et la communauté internationale. Elle a aussi été la plus réprimée.

Quel que soit le type de régime, ces irrégularités électorales, accompagnées de répression, peuvent avoir deux effets contraires. Soit l'opposition est scandalisée et se mobilise, soit elle

se décourage, se divise et s'affaiblit. Au Venezuela de Maduro, la première réaction a dominé pendant les années 2013-2017, la seconde a pris le pas au second semestre 2017.

Le madurisme est devenu un mouvement politique qui refuse obstinément de basculer dans l'opposition et qui s'emploie systématiquement à annuler des élections ou à occulter leurs résultats en cas de défaite. Parce qu'il refuse la compétition électorale, et plus encore l'échec, il a cessé de respecter la démocratie minimale.

L'annulation d'élections, la manipulation des règles électorales et la répression ont permis à Maduro de survivre. La démocratie, elle, n'a pas survécu.

*Traduit par Olivier Dabène*



## **Le bilan en demi-teinte du second mandat de Michelle Bachelet**

*par Antoine Faure et Antoine Maillet*

Une fois encore, Michelle Bachelet a cédé l'écharpe présidentielle à Sebastián Piñera. Elle a conclu son second mandat avec une approbation de 23 % selon l'enquête d'opinion de référence (CEP). Huit ans auparavant, à la fin de son premier mandat, la même enquête lui attribuait 78 % d'opinions favorables. Les sondages ne sont assurément pas le seul indicateur à considérer pour tirer le bilan d'un mandat présidentiel, mais dans ce cas précis, l'inversion mérite réflexion. Cette seconde présidence aurait-elle donc été un échec ? Pour mettre en perspective la popularité de la présidente chilienne, nous procédons à une analyse pluridimensionnelle de ce mandat, en prenant en compte les scandales politico-financiers, les difficultés politiques et de gestion, mais aussi les réformes plus ou moins importantes réalisées. En définitive, ce bilan est aussi l'occasion de s'interroger sur la place qu'elle pourrait occuper dans l'histoire, inscrivant ainsi la réflexion dans un questionnement plus général sur les rapports entre le temps électoral et le temps plus long du changement social. Cette seconde présidence aura-t-elle semé les germes d'une nouvelle ère ouverte en 2011 ? Ou s'agit-il d'une parenthèse à contre-sens d'une histoire qui chemine inexorablement vers l'apathie politique et l'individualisme économique forcené incarnés par Sebastián Piñera ? Plus prosaïquement, nous nous attachons à resituer les événements politiques de ces quatre dernières années dans un questionnement sur une possible redéfinition du système politique et des politiques publiques, qui était au cœur de la campagne de Bachelet.

### **Un parcours du combattant**

A l'aune de notre présent immédiat, ce second mandat de Bachelet pourrait se résumer à une série de crises déclenchées par des scandales politico-financiers ainsi qu'aux tensions au sein de sa coalition et du gouvernement. Pour voir plus loin que cette écume du combat partisan, il faut inscrire cette analyse dans la continuité des changements discursifs provoqués par les mouvements sociaux de 2011, qui ont ébranlé les fondements de la discussion politique dans le pays, et particulièrement le consensus supposé autour du modèle économique hérité de la dictature. Durant la campagne de 2013, Bachelet s'est inscrite dans le sillage de cette lame de fond, notamment en proposant trois grandes réformes sur la fiscalité, l'éducation et pour une nouvelle Constitution. Sur ce programme, et grâce à une popularité savamment entretenue lors de son précédent mandat, elle a été élue triomphalement (62 % des voix au second tour) et disposait d'une majorité claire au parlement.

Cependant, cette situation apparemment idéale s'est révélée plus fragile qu'il ne pouvait sembler au premier abord. Sa coalition Nouvelle majorité, qui s'étend du Parti communiste (PC) – nouveau venu – au Parti démocrate chrétien (DC), a connu des tensions permanentes. Sans jamais toutefois se fracturer, ce large arc partisan a souvent été contraignant, tout comme les dissensions plus souterraines entre réformistes volontaristes et technocrates nostalgiques

de la très prudente Concertation<sup>1</sup>. Ces divergences ont fortement perturbé la première année de gouvernement, qui s'est cependant conclue par quelques succès – promulgation de la réforme fiscale, vote de la réforme politique entérinant la fin du scrutin binominal – qui semblaient être de bon augure pour les autres réformes annoncées. C'était sans compter sur la déflagration provoquée par la succession des affaires politico-financières, à partir de février 2015. Parmi les multiples enquêtes sur le financement des partis politiques par de grands groupes économiques, mais aussi sur leur ingérence dans la procédure législative, celle dont les révélations ont le plus marqué l'opinion publique concernait le couple Dávalos-Compagnon. Fils et belle-fille de Bachelet, ils sont au cœur de l'affaire Caval (du nom de l'entreprise dont Compagnon est l'actionnaire principale), soupçonnés de trafic d'influence relatif à l'achat et à la revente de terrains pour une opération immobilière.

Bien que Bachelet ait pris ses distances, sa popularité a fortement chuté<sup>2</sup>, et plus globalement, son gouvernement s'est enlisé. Son dauphin présumé, Rodrigo Peñailillo, impliqué dans le scandale SQM<sup>3</sup>, a dû démissionner, marquant un coup d'arrêt dans les réformes. Bachelet a ainsi engagé une nouvelle étape, résumée par la formule « le réalisme sans renoncement », dont la mise en œuvre a été confiée au nouveau ministre de l'Intérieur Jorge Burgos, démocrate-chrétien au profil beaucoup plus conservateur. Ce slogan peut aussi être lu comme une forme de *mea culpa* envers un grand patronat vent debout contre la réforme fiscale et inquiet de la relative faiblesse de la croissance économique (2,1 % tout de même<sup>4</sup>). S'est ainsi ouverte une période confuse, parsemée de différends entre la présidente et ses ministres qui se sont traduits par une rotation – inhabituelle selon les standards chiliens – des postes les plus importants. Les entrées et sorties aux portefeuilles-clés de l'Intérieur et des Finances témoignent ainsi des changements de lignes politiques. Jorge Burgos est resté en poste un peu plus d'une année, marquée notamment par un voyage de la présidente en terres mapuches (Araucanie) sans qu'il en soit prévenu, alors que le ministère de l'Intérieur est en charge du dossier. Lui a succédé le très effacé Mariano Fernandez (DC lui aussi), qui a conclu le mandat de façon polémique avec l'application de la loi antiterroriste à l'encontre des activistes mapuches, avant de devoir y renoncer sur ordre de la présidente, inquiète du sort de grévistes de la faim dont la vie était en danger.

Michelle Bachelet est aussi la première présidente chilienne de la période post-dictatoriale à avoir nommé trois ministres des Finances durant le même mandat. Renvoyé au moment de la réorientation vers un « réalisme sans renoncement », l'économiste Alberto Arenas – pourtant loin d'être un hétérodoxe – n'était par exemple pas du goût des marchés. Son successeur Rodrigo Valdés, plus orthodoxe, s'est ensuite publiquement opposé à d'autres membres du gouvernement à plusieurs reprises, sans recevoir l'appui de la présidente. Ce

---

<sup>1</sup> Nom de la coalition social-démocrate qui précédait la Nouvelle majorité (1990-2010), dont Michelle Bachelet avait été la candidate en 2006, et qui n'incluait pas le PC.

<sup>2</sup> Elle a perdu quinze points parmi les avis favorables entre novembre 2014 et avril 2015 (toujours selon l'enquête CEP) pour atteindre à peine 33 % de confiance.

<sup>3</sup> L'affaire portant le nom de la Société chilienne de chimie, connue comme Soquimich ou SQM, a trait à un financement occulte de personnalités politiques de tous bords, dont des proches de Michelle Bachelet ayant participé à sa campagne électorale.

<sup>4</sup> Mais ce chiffre est le plus bas depuis les années de la crise asiatique.

traitement tranche avec le soutien dont avait toujours bénéficié Andrés Velasco, intouchable ministre des Finances lors de son premier mandat. Ainsi, Valdés a dû accepter de porter une proposition de réforme des retraites dont il ne voulait pas, contrairement à la ministre du Travail, qui avait repris le slogan populaire : « *no un peso más para las AFP* »<sup>5</sup>. Il a finalement démissionné en août 2017, en même temps que le ministre de l'Économie, à la suite du conflit ouvert à propos du projet de la mine Dominga<sup>6</sup>. Partisan de ce dernier, il n'a pu s'imposer face aux réticences du ministre de l'Écologie, qui a eu gain de cause.

Cet épisode rend bien compte d'une rupture dans la manière de gouverner de Bachelet, en comparaison avec son premier mandat. Cherchant par tous les moyens à mettre en œuvre son programme malgré un contexte politique adverse, elle a poussé à bout ses ministres et a mis la pression sur sa coalition, avec un certain succès. En effet, malgré les difficultés, différentes réformes ont été promulguées dans le secteur de l'éducation : gratuité dans le primaire et le secondaire « subventionnés », et dans le supérieur pour les étudiants issus des familles les plus modestes ; « démunicipalisation » dans le primaire et le secondaire ; nouvelle grille de salaires et perspectives de carrière pour les professeurs. Au cas par cas, la présidente a respecté ses engagements de campagne, quitte à passer en force, et même si le contenu des projets suscite parfois des doutes quant à leurs conséquences sur le long terme<sup>7</sup>. Pour ce qui est de la troisième grande réforme, Bachelet n'aura pu mener à bien le processus constituant, mais elle a quand même à son actif une importante réforme du système électoral, une réforme du financement de la vie politique, et la mise en place du droit de vote pour les Chiliens résidant à l'étranger (sans compter la fin du scrutin binominal déjà mentionnée). A cela s'ajoute une réforme de la législation sur le travail relativement favorable à la syndicalisation, et la très symbolique légalisation de l'avortement, même réduite à des circonstances extrêmes (viol ou mise en danger de la vie de la mère). Sur la question des crimes de la dictature, elle a acté la fermeture de Punta Peuco, la prison privilégiée des militaires condamnés, et proposé l'ouverture au public des archives de la commission Valech, qui pourrait permettre d'ouvrir de nombreux procès. Ce nouveau style de gouvernement, plus direct et incisif, fait dire au très influent sociologue Eugenio Tironi que cette seconde présidence de Michelle Bachelet est clairement marquée par son expérience au sein de l'Organisation des nations unies (ONU) entre les deux mandats<sup>8</sup>. On peut même supputer que la présidente projette un retour au sein d'ONU Femme (avec peut-être le secrétariat général en ligne de mire). Mais plutôt que de jauger de la personnalisation de l'exercice du pouvoir, il nous semble plus intéressant de réfléchir à la portée de ce mandat, entre le temps électoral et le temps plus long du changement social.

---

<sup>5</sup> Que l'on peut traduire par « Pas un sous de plus pour les administrateurs de fonds de pension ».

<sup>6</sup> Après divers recours, le processus d'évaluation de l'impact écologique de cette mine envisagée dans le nord du Chili s'est conclu par une décision du Conseil des ministres qui a rejeté le projet, au grand dam du ministre des Finances.

<sup>7</sup> Les réformes sur l'éducation se heurtent clairement à l'opposition du conseil des recteurs des universités privées (pour des raisons parfois radicalement différentes), aux virulentes critiques venues des universités publiques ou encore à la pression des mouvements sociaux. Dans ce jeu de négociation, les réformes sont parfois vidées de leur sens.

<sup>8</sup> « Eugenio Tironi : El punto de referencia de Bachelet es la comunidad progre que dejó en NYC », *Diario Financiero*, 25 septembre 2017.

## Renouveau ou parenthèse ?

Sans rentrer dans une analyse fine des contenus de chacune de ces réformes, la présidence Bachelet a sans aucun doute été la plus active depuis le retour à la démocratie. Cependant, elle n'a pas rencontré de soutien populaire, malgré un léger redressement en fin de mandat<sup>9</sup>. Cet éloignement de l'opinion publique s'est manifesté dans les candidatures en lice pour l'élection présidentielle, dont Sebastián Piñera était le grand favori. La DC s'est présentée seule pour la première fois depuis 1970, et ce qui reste de la coalition de Bachelet a été concurrencé par les forces nouvelles du Frente Amplio, qui jouaient la carte de la rénovation politique (avec un écho encore limité au-delà de la gauche critique et des réseaux sociaux)<sup>10</sup>, et dont la candidate a quasiment atteint le second tour de l'élection présidentielle.

Cette seconde présidence de Michelle Bachelet est donc contrastée mais appelle néanmoins à un nécessaire recul historique. Si elle n'a pas profondément transformé les bases du modèle économique et politique chilien, la fin de son mandat comme certains de ses choix initiaux ont une résonance historique. Le retour du PC dans une coalition gouvernementale, quarante ans après le coup d'Etat, en est un exemple. Ses militants ont d'ailleurs joué un rôle important dans la création du ministère de la Femme, la légalisation contrôlée de l'avortement et les dispositifs de gratuité universitaire. Toutefois, leur participation au gouvernement les a éloignés de mouvements sociaux – étudiants, régionalistes, écologiques, du service public ou contre le système de retraite – qui restent actifs, et ils ne se sont pas reconnus dans les réformes qu'ils avaient pourtant contribué à mettre à l'agenda gouvernemental.

Reste à observer comment ces mouvements sociaux vont évoluer et comment le nouveau président de la République Sebastián Piñera va s'accommoder des politiques publiques engagées par son prédécesseur. Les mouvements qui ont éclos durant son premier mandat pourraient en être renforcés, spécialement s'il en vient à remettre en cause les réformes de Bachelet sur l'éducation, comme l'y incite une grande partie de ses soutiens. On pourrait alors voir se manifester l'appui populaire qui a fait défaut lors de leur mise en œuvre. La question des retraites – au sujet de laquelle une proposition de réforme a été rédigée mais pas votée – sera aussi centrale, dans la foulée du plébiscite citoyen « No + AFP » du 29 septembre 2017 à l'occasion duquel 96 % du million de votants revendiqués a exprimé son souhait d'un retour au système de retraites publiques.

Deux tendances profondes se dégagent donc du second mandat de Michelle Bachelet. Dans le domaine des politiques publiques, l'hégémonie sans contrepoids des contraintes économiques (dites « techniques ») sur les considérations politiques semble s'atténuer. Dans un pays dont l'héritage dictatorial réside en partie dans une forte tendance à condamner le conflit politique pour privilégier une décision supposément technique, plusieurs réformes (fiscale, de l'accès à l'université ou encore la proposition d'introduire un principe de solidarité

---

<sup>9</sup> Les cotes de popularité sont passées de 21 % à 23 % entre août et octobre 2017 selon le CEP, et ont atteint 35 % (Adimark) et 34 % (Cadem), selon des instituts de sondages concurrents.

<sup>10</sup> Cependant, l'aspect critique du Frente Amplio est régulièrement remis en cause par les analystes qui y voient de profonds traits sociaux-démocrates. Voir C. Fuentes, « Qué es el Frente Amplio? », Blog de *Radio Cooperativa*, 9 août 2017.

dans le système des retraites) et prises de position politiques (changements de ministres des Finances, retrait du projet Dominga) donnent à penser qu'un rééquilibrage entre ces critères de décision est en cours. Caricaturée par ses adversaires qui n'y voient qu'une perte des acquis de la période du « consensus », cette tendance est toutefois fragile. La redéfinition encore timide des coordonnées du *policy-making* à la chilienne, autrefois vantées par les institutions financières internationales, survivra-t-elle à l'alternance présidentielle ?

Du point de vue de la trajectoire politique de la démocratie chilienne, le mandat présidentiel qui s'achève est tout particulièrement intéressant eu égard aux temporalités politiques qu'il fait se rencontrer. L'impossibilité d'une réélection de la présidente Bachelet interrompt la projection électorale et situe les décisions prises entre l'urgence politique des nominations et un projet de société à plus long terme. Cependant, cette perspective est nuancée par l'enjeu que constitue l'alternance et par les divergences internes au gouvernement comme au sein de la Nouvelle majorité. Cette courte synthèse de l'année politique chilienne focalisée sur le bilan de Michelle Bachelet alimente donc la question de la distinction entre ce qui est propre au temps des mandats présidentiels et ce qui relève des dynamiques plus profondes et plus lentes qui travaillent la société. En ce sens, l'articulation entre passé, présent et futur reste problématique. Les questions de mémoire, qui hantent la société chilienne depuis près de trente ans, en sont le meilleur exemple. Elles jouent très certainement dans la perception d'une « démocratie de basse intensité » marquée par les critiques envers la classe politique et le rejet des élites (partis politiques, institutions et leaders politiques), par une participation électorale en baisse (notamment depuis l'instauration du vote volontaire) et par des mouvements sociaux dont l'avenir est incertain.

## **Un air de déjà-vu au Guatemala : la lutte contre la corruption au cœur d'une nouvelle crise politique**

*par Nordin Lazreg*

Depuis le début de l'année 2017, le bruit courait que le président Jimmy Morales envisageait de réclamer le départ du chef de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), le Colombien Iván Velásquez. En place depuis 2013, ce dernier est parvenu à redynamiser une Commission quelque peu moribonde. Sous sa direction, l'institution, mise en place par l'Organisation des nations unies en 2007 à la demande du gouvernement guatémaltèque, a gagné à la fois en légitimité et en efficacité, notamment grâce à l'appui du ministère public (MP) en qui elle a trouvé un allié de poids dans la lutte contre la corruption. La rumeur s'est intensifiée au cours de l'été, au point que le mouvement #JusticiaYa<sup>1</sup> a redonné de la voix en soutien à la CICIG, et que la procureure générale Thelma Aldana a menacé de démissionner si Velásquez était démis de ses fonctions. Des représentants du Congrès américain ont même brandi la menace de sanctions économiques contre le Guatemala. Face aux pressions, des membres de l'exécutif ont démenti la rumeur le 23 août. Malgré tout, quatre jours plus tard, le président Morales annonçait sur son compte Twitter qu'il déclarait le commissaire Velásquez *persona non grata*, l'accusant d'outrepasser le mandat de la Commission et de s'immiscer dans les affaires internes du pays<sup>2</sup>. Cette décision controversée faisait suite à la demande de levée de son immunité présidentielle, déposée deux jours plus tôt par Velásquez et Aldana auprès de la Cour suprême de justice (CSJ).

Ainsi, presque deux ans jour pour jour après avoir entrepris la même démarche contre le président Pérez, la CICIG et le MP ont récidivé, accusant Morales de financement illégal de campagne pour le second tour du scrutin de 2015. En sa qualité de secrétaire général du Front de convergence nationale (FCN-Nación) au moment des faits, le président a été sommé de s'expliquer sur les 2,3 millions de quetzales de fonds anonymes reçus par son parti et les 4,3 millions de quetzales de fonds dont il a occulté la provenance au Tribunal électoral suprême. Ces accusations viennent ternir son image alors qu'il est arrivé au pouvoir en surfant sur le mécontentement populaire, avec un discours résolument anticorruption et anti-establishment. Mais Morales, ancien humoriste de télévision, n'en demeure pas moins très proche de l'oligarchie traditionnelle et des militaires<sup>3</sup> de plus en plus visés par les enquêtes de la CICIG et du MP. Sa décision est donc révélatrice de la relation tendue entre une élite soucieuse de préserver sa position sociale et une CICIG qui, avec l'aide du MP, menace le *statu quo*.

---

<sup>1</sup> Le mouvement naît en 2015 lorsqu'éclate le scandale de corruption de La Línea qui aboutit à la chute du président Otto Pérez Molina et de la vice-présidente Roxana Baldetti, du Parti patriote (PP).

<sup>2</sup> L'argumentaire souverainiste contre la CICIG n'est pas nouveau. G. Maihold, « Intervention by invitation ? Shared sovereignty in the fight against impunity in Guatemala », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 101, 2016, pp. 5-31.

<sup>3</sup> Son parti a été fondé par l'Association des vétérans militaires du Guatemala (Avemilgua).

## **CICIG et MP, poil à gratter des élites traditionnelles**

Depuis le début du mandat de Morales, ce sont tous les puissants du pays qui se retrouvent dans le collimateur d'une CICIG et d'un MP revigorés par leur succès retentissant de 2015. Les deux institutions ont ouvert des procédures judiciaires pour association illicite et blanchiment d'argent contre d'anciens ministres, et pour emplois fictifs contre des députés – anciens ou actuels – dont des alliés de Morales. Elles enquêtent ou ont déjà fait arrêter des hauts fonctionnaires, des magistrats de la CSJ et des membres de la formation présidentielle pour divers motifs (enrichissement illégal, association illicite, trafic d'influence, abus d'autorité, extorsion voire complicité de meurtre). Les investigations du MP et de la CICIG pour financement illégal de campagne électorale concernent non seulement le FCN-Nación, mais aussi l'Union nationale de l'espérance (UNE), principal parti d'opposition, Liberté démocratique renouvelée (Líder), parti aujourd'hui dissous, et le Parti unioniste, la formation de l'ancien président Álvaro Arzú (1996-2000), actuel maire de la capitale et soutien influent de Morales.

Dans un pays où il est très difficile de traduire en justice les militaires, la CICIG a ordonné, en janvier 2016, l'arrestation de vétérans haut gradés, dont le frère d'un ancien président, pour crime contre l'humanité et disparition forcée de plus de cinq cents personnes pendant la guerre civile (1960-1996). L'enquête vise notamment le colonel retraité Edgar Ovalle, membre fondateur de l'Avemilgua et du FCN-Nación, et allié-clé de Morales à l'Assemblée. La CICIG s'est aussi employée à enquêter sur les pratiques du secteur privé, conduisant à l'arrestation d'importants banquiers et entrepreneurs. Enfin, en janvier 2017, la CICIG et le MP ont fait arrêter le fils et le frère du président pour une affaire de fraude au sein du Registre général de la propriété (Registro General de la Propiedad).

C'est dans ce contexte d'une élite acculée par les ennuis judiciaires que Velásquez et Aldana ont entamé les démarches pour priver Morales de son immunité. Deux ans auparavant, les pressions combinées de la justice, de la société civile et de la communauté internationale avaient conduit à la démission du binôme présidentiel Pérez-Baldetti. Mais en 2017, le scénario a pris une tournure différente lorsque Morales a déclaré le commissaire Velásquez *persona non grata*. Cette décision a constitué le point culminant de l'opposition d'une élite traditionnelle qui n'entend pas se laisser dicter les règles du jeu par un MP et une CICIG trop indépendants et envahissants à son goût.

## **L'élite politique contre-attaque**

Depuis sa création, la CICIG est régulièrement la cible de critiques. Sous la présidence de Morales, qui a pourtant demandé la prolongation du mandat de la Commission jusqu'en 2019, les flèches sont même venues du FCN-Nación. En effet, à l'été 2016, certains de ses députés ont émis publiquement des réserves sur les méthodes de la CICIG. La même année, la Fondation contre le terrorisme (Fundación contra el Terrorismo), une organisation de droite liée aux militaires et au FCN-Nación, a intenté deux actions en justice contre Velásquez, l'accusant d'avoir outrepassé ses prérogatives. Début 2017, une campagne de diffamation et de désinformation contre Velásquez et Aldana a pris des proportions inquiétantes sur les

réseaux sociaux. En août, la décision de Morales d'expulser le commissaire s'est donc inscrite dans la continuité d'une série de ripostes de l'élite traditionnelle.

L'ordre d'expulsion n'a pas été exécuté puisque, rapidement, la Cour constitutionnelle (CC) en a ordonné la suspension. Elle a estimé que l'acte juridique du président, n'ayant été signé par aucun ministre, relevait d'une décision unilatérale et d'un abus d'autorité, en violation de l'article 182 de la Constitution. En sus de cet argument, la CC a considéré que la décision de Morales était contraire à l'article 12 de l'accord relatif à l'établissement de la CICIG qui stipule que « toute dispute entre les parties concernant l'interprétation ou l'application de [l']Accord devra être réglée par la négociation entre les parties ou par tout autre mode de résolution des litiges décidé mutuellement ». Le commissaire a été maintenu dans ses fonctions mais l'élite politique traditionnelle n'a pas dit son dernier mot.

Comme en 2015, la CSJ a donné le feu vert à l'Assemblée législative pour examiner la possibilité d'une levée de l'immunité présidentielle. Le 10 septembre 2017, un comité parlementaire spécial composé de cinq députés d'opposition l'a recommandée, mais le lendemain, l'Assemblée l'a largement rejetée, comme un nouveau désaveu pour la CICIG et le MP. Alors que la majorité des deux tiers de la Chambre (cent cinq voix sur cent cinquante-huit) était requise pour lever l'immunité du président, les parlementaires ont été presque deux tiers à s'y opposer et seuls vingt-cinq d'entre eux ont voté en sa faveur. En minorité avec trente-sept députés, le FCN-Nación a pu compter sur le soutien d'autres groupes, notamment de l'UNE (trente-deux sièges) qui est également visée par les enquêtes<sup>4</sup>.

Fort de cette démonstration de force face à la CICIG et au MP, le Parlement a décidé d'aller plus loin en approuvant, le 13 septembre 2017, une réforme pénale très controversée. Adoptée par une majorité d'élus (cent sept voix), celle-ci rend les comptables des partis politiques juridiquement responsables des financements de campagne en lieu et place des secrétaires généraux ; elle protège les donateurs de toute poursuite pénale en cas de financements non enregistrés ainsi que les bénéficiaires en cas de financements anonymes ; et elle autorise la commutation des peines de prison de moins de dix ans (et non plus cinq ans) en amendes. La réforme bénéficierait notamment aux députés Javier Hernández (FCN-Nación), Orlando Blanco (UNE), tous deux à l'initiative de la proposition de loi, ainsi qu'au député Roberto Villate (ex-Líder, désormais indépendant) et au président Jimmy Morales<sup>5</sup>. En effet, en leur qualité d'ancien ou d'actuel secrétaire général de leur parti respectif, ils doivent répondre à des accusations de financement illégal de campagne punissables de moins de dix ans d'emprisonnement. En adoptant une réforme désormais connue sous le nom de « pacte des corrompus » (*pacto de corruptos*), l'Assemblée s'est attirée les critiques de la communauté internationale et de la société civile, y compris de plusieurs organisations patronales dont les positions sur la lutte contre la corruption sont souvent ambiguës. Elle a finalement retiré le

---

<sup>4</sup> Selon le quotidien *elPeriódico*, une réunion a eu lieu entre les dirigeants des différents partis pour négocier leur soutien à Morales. « Torres y Morales se reunieron para pactar impunidad », *elPeriódico*, 17 septembre 2017.

<sup>5</sup> Des enregistrements audio laissent penser que cette réforme a bien été conçue pour protéger le président. M. Rodríguez, « Audios : el ministro conocía y avaló la idea del Pacto de Corruptos », *Nómada*, 26 septembre 2017.



texte lors d'une séance ahurissante durant laquelle les élus se sont confondus en excuses et ont parfois confessé leur ignorance quant aux conséquences de leur vote<sup>6</sup>.

L'oligarchie traditionnelle essaie également de se protéger en s'attaquant aux statuts du MP et de la CICIG. En septembre 2017, *La Prensa Libre* a rapporté qu'une révision de la loi était en préparation pour donner la possibilité au chef de l'Etat de démettre de ses fonctions la procureure générale<sup>7</sup>. Le 19 septembre, Morales a annoncé à l'Assemblée des Nations unies qu'il entendait demander une révision de l'accord relatif à la CICIG. Il a dénoncé « la poursuite sélective » d'une CICIG dont l'action aurait conduit à la fois à une « judiciarisation de la politique et [à une] politisation de la justice ». Selon lui, l'amélioration de la lutte contre l'impunité ne peut passer que par l'administration souveraine de la justice. L'idée est sans doute de circonscrire le mandat de la CICIG aux seules affaires relatives aux gangs de rue (*pandillas*) et au narcotrafic pour relâcher les pressions exercées sur la classe politique.

Entre temps, l'indignation générale soulevée par l'adoption avortée dudit pacte des corrompus a nourri la mobilisation : une grève générale a eu lieu le 20 septembre 2017 afin de soutenir la CICIG, exiger la démission du président et des cent sept députés ayant voté la réforme pénale, et réclamer une révision du code électoral. Dans ce contexte, les parlementaires ont relancé la procédure de levée de l'immunité présidentielle<sup>8</sup>. Cette fois, les opposants à cette mesure ont été moins nombreux (quarante-deux voix) que les députés favorables à la proposition (soixante-dix voix) mais, aidés par les abstentions et absences stratégiques de députés moins prompts à afficher ouvertement leur soutien à Morales (quarante-six voix), ils sont parvenus à bloquer la levée de l'immunité présidentielle. Le résultat du vote en plénière constitue non seulement un nouveau pied de nez à la CICIG et au MP mais aussi aux deux cent mille personnes mobilisées la veille à travers tout le pays.

Le 27 septembre 2017, le MP a déposé une nouvelle requête auprès de la CSJ pour lever l'immunité du président Morales qui était cette fois soupçonné d'enrichissement illégal et d'abus d'autorité. Deux semaines plus tôt, le site d'information *Nómada* révélait en effet que Morales recevait chaque mois depuis décembre 2016 un chèque de cinquante mille quetzals (cinq mille huit cents euros) du ministère de la Défense<sup>9</sup>, soit l'équivalent d'un tiers de son salaire mensuel alors qu'il est déjà l'un des mieux payés de la région avec cent cinquante mille quetzals (dix-sept mille euros) par mois. Or le MP questionne la légalité de ces compléments de salaire présentés comme des primes de responsabilité versées en sa qualité de chef des armées. C'est aussi le calendrier de ces versements qui pose question : ils ont débuté fin 2016 alors que Morales s'engageait à prendre en charge les frais d'avocat de son frère et de son fils. *Nómada* confirme que cet argent a servi à payer leurs cautions<sup>10</sup>. La CSJ a cependant décidé de rejeter la demande du MP.

---

<sup>6</sup> Portant sur près de quatre cents délits dont les peines sont inférieures à dix ans de prison et étant rétroactive, la réforme aurait eu de graves conséquences sur le système judiciaire.

<sup>7</sup> « Otras reformas buscan debilitar al MP y justicia », *La Prensa Libre*, 14 septembre 2017.

<sup>8</sup> La proposition avait été initialement rejetée mais ses opposants devaient rassembler les deux tiers des voix pour qu'elle soit définitivement archivée, ce qui n'avait pas été le cas.

<sup>9</sup> M. Rodríguez, « Jimmy cobró sobresueldo de Q50 mil del ejército », *Nómada*, 12 septembre 2017.

<sup>10</sup> M. Rodríguez, « En esto se gastó Jimmy parte del bono militar », *Nómada*, 12 octobre 2017.

La crise politique déclenchée fin août 2017 doit être replacée dans un temps plus long. Elle est notamment liée à la consolidation d'une institution non désirée, à savoir la CICIG. Celle-ci a été créée il y a dix ans pour démanteler les structures clandestines de sécurité héritées de la guerre civile. Elle a procédé à un recadrage du problème de l'impunité en priorisant les délits des cols blancs (détournement de fonds, enrichissement illégal, trafic d'influence, financement illicite de campagne électorale, etc.) sur les dossiers relevant du domaine purement sécuritaire. Mais ce choix a été mal accueilli par une oligarchie qui jouit historiquement d'une certaine impunité. Les réactions virulentes du président et de l'Assemblée aux actions légales entreprises par la CICIG – et le MP – montrent que les pressions sur la classe politique se font plus pesantes.

Les événements semblent aussi indiquer que, grâce au réaligement et à l'efficacité de son travail contre l'impunité, la CICIG s'est construite une certaine réputation auprès de différents acteurs qui prennent sa défense. Au niveau national, parmi les soutiens de la Commission figurent la célèbre Fondation Myrna Mack, l'université San Carlos, l'Unité de protection des défenseur(e)s des droits de la personne (Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Udefegua), Sécurité en démocratie (Seguridad en Democracia, SEDEM), le Centre d'action légale pour les droits de la personne (Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, CALDH), le mouvement #JusticiaYa, l'association Action citoyenne (Acción Ciudadana), branche locale de Transparency International, l'*ombudsman* Jordán Rodas et l'organisation autochtone Comité de développement paysan (Comité de desarrollo campesino)<sup>11</sup>. Au niveau international, la Commission bénéficie de l'appui de plusieurs pays occidentaux (Etats-Unis en tête), de l'Union européenne, du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits humains et de la Fédération internationale des ligues des droits humains. Le soutien du secteur économique est en revanche plus mitigé, les organisations patronales étant prises entre deux logiques. La première, portée principalement par des acteurs internationaux, fait de la lutte contre la corruption un moyen de favoriser le développement économique à moyen et long terme. La seconde logique, selon laquelle la lutte contre la corruption nuit aux investissements à court terme, semble toutefois l'emporter<sup>12</sup>. Cela n'est pas surprenant dans un pays où élites économiques et politiques se confondent et profitent des règles du jeu actuel.

La coalition de soutien à la CICIG et à son commissaire est révélatrice de la légitimité politique que commence à acquérir l'institution face aux politiciens élus mais largement discrédités. Ces soutiens ont pesé dans la décision des présidents successifs de renouveler le mandat de deux ans de la CICIG. Cela explique pourquoi, en dépit de la précarité de son statut, la Commission fait aujourd'hui encore partie du paysage institutionnel national. Son mandat arrivant à échéance en septembre 2019, son avenir dépendra de l'activation de ses soutiens pour les élections générales qui se tiendront la même année. La Commission n'a pas vocation à s'implanter durablement au Guatemala et n'y résoudra pas à elle seule le problème de l'impunité. Cependant, sa dissolution, au moment où elle réalise un travail remarqué avec le MP, serait prématurée et néfaste pour la fragile démocratie guatémaltèque.

---

<sup>11</sup> Certains de ses soutiens sont d'ailleurs menacés par une initiative de loi du FCN-Nación sur le statut et les missions des organisations non gouvernementales qui risque de fortement les affaiblir.

<sup>12</sup> Standard & Poor's a d'ailleurs baissé la note du Guatemala à l'automne 2017 au regard de l'instabilité politique.

Deuxième partie

# L'Amérique latine face à l'histoire

## 1887-2017 : cent trente ans de bipartisme asymétrique au Paraguay

par Damien Larrouqué

Situé au « carrefour des confins<sup>1</sup> », le Paraguay est mal connu et demeure peu étudié. Indépendant depuis 1811, il a été marqué par un développement proto-industriel autocentré durant les deux premiers tiers du XIX<sup>e</sup> siècle. Exacerbant des disputes territoriales plus anciennes, cette politique protectionniste lui a attiré l'hostilité des pays voisins, notamment du Brésil et de l'Argentine. De la guerre de la Triple Alliance (1864-1870), le Paraguay est sorti anéanti sur le plan économique, politique, mais aussi et surtout démographique. Décimée dans la force de l'âge, la population masculine a payé un si lourd tribut au conflit que l'on estime le ratio homme-femme à un pour vingt dans certaines communautés. 1870 est « l'année zéro » de l'histoire paraguayenne contemporaine<sup>2</sup>.

Dans un tel contexte, la revitalisation politique sera laborieuse, mais accouchera néanmoins de deux des plus vieilles formations partisans du monde. Fondés en 1887, l'Association nationale républicaine (ANR), ou Parti colorado, et le Parti libéral, rebaptisé en 1977 Parti libéral radical authentique (PLRA), doivent leur fondation à des enfants de la guerre, c'est-à-dire à de jeunes hommes âgés d'une vingtaine d'années à peine<sup>3</sup>. Or si elle tranche par son dynamisme et son intrépidité apparente, cette génération politique va, comme ailleurs sur le continent, se repaître du pouvoir auquel elle a goûté si jeune et s'y accrocher pour longtemps. Cette élite impétueuse va ainsi donner au bipartisme paraguayen deux des caractéristiques qui l'affligent encore aujourd'hui : sa logique caudillesque et son fonctionnement clientéliste.

Traversés depuis leur origine par de grandes divergences internes, ces deux partis ne sauraient pour autant composer un système bipartisan homogène et cohérent. Depuis la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle au moins, les rapports de force qui les opposent sont, qui plus est, très fortement inégalitaires. A la différence d'autres pays de la région tels que l'Uruguay ou la Colombie, le Paraguay n'a jamais connu des modalités de fonctionnement consociationnel<sup>4</sup>. Le Parti colorado reste toujours « hyper-dominant »<sup>5</sup>. L'absence d'alternative politique crédible à ce système bipartisan asymétrique pourrait expliquer l'explosion inédite des mouvements sociaux au cours des dernières années.

---

<sup>1</sup> L. Capdevila, *Une guerre totale : Paraguay, 1864-1870. Essai d'histoire du temps présent*, Rennes, PUR, 2007, pp. 24-28.

<sup>2</sup> C. Boidin, « Pour une anthropologie et une histoire régressive de la Guerre de la Triple Alliance », *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*, Colloque, mars 2006, Conclusion.

<sup>3</sup> P. Lewis, *Political Parties and Generations in Paraguay's Liberal Era, 1869-1940*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1993, p. 29.

<sup>4</sup> A. Lijphart, « Consociational democracy », *World Politics*, Vol. 21, n° 2, 1969, pp. 207-225.

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

## Entre cliques et caudillos, l'émergence d'un système bipartisan patrimonialiste

L'origine des deux partis politiques paraguayens remonte donc aux années 1860. A l'époque, il s'agissait plus précisément de cliques familiales de tendances plus ou moins libérales. La transition vers une forme personaliste (ou caudillesque) s'opère au début des années 1880, après l'accession au pouvoir du général Bernardino Caballero. Ayant combattu au côté du dictateur Francisco Solano López, il agrège autour de sa personnalité les nostalgiques du « lopisme » et les élites agrariennes. Formant l'embryon du futur Parti colorado, ce club de nationalistes rencontre l'opposition de jeunes libéraux qui forment en juillet 1887 le Centre démocratique, bientôt rebaptisé Parti libéral. En réaction, les premiers fondent l'ANR deux mois plus tard. Rapidement, ils adopteront le rouge vif comme couleur fédératrice, afin de se distinguer de leurs rivaux, qui ont opté pour le bleu foncé.

Le Parti colorado gouverne le pays de 1887 à 1904. Deux principales tendances rivalisent alors : les *caballeristas*, fidèles au fondateur, et les *civilistas*, hostiles à l'influence des militaires sur la vie politique. Or le ralliement d'un certain nombre de ces coloradistes modérés au Parti libéral aboutit à sa prise du pouvoir en 1904. La domination libérale s'achève en 1940, après une courte interruption liée, en 1936-1937, à la révolution dite « fébrériste »<sup>6</sup>. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la mainmise des élites civiles sur le pouvoir politique n'en reste pas moins remarquable dans le panorama latino-américain de l'époque. Cependant, cela n'empêche pas une très forte instabilité gouvernementale, notamment durant l'ère libérale où vingt et une administrations se succèdent en trente-deux ans.

Pour ce qui est des élections, le système demeure semi-compétitif. En dépit d'améliorations notables dans les années 1920, les fraudes et la corruption électorales lui sont consubstantielles. Depuis cette époque, le contrôle des ressources publiques sert le prosélytisme et conditionne le succès des campagnes. De nos jours encore, le Paraguay reste affligé par un clientélisme politico-électoral irréductible, peu propice à l'épanouissement de sa vie démocratique<sup>7</sup>. C'est d'autant plus vrai que la volatilité électorale est traditionnellement faible dans ce pays. De fait, forgées dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les identités partisans intergénérationnelles sont si fortes qu'elles vident de toute substance la compétition électorale et rendent improbable l'éventualité d'une alternance. Parmi les jeunes générations, on vote parfois comme votaient les aïeux, dont les tombes sont souvent fleuries aux couleurs des partis.

Dès la fin des années 1940 et avant même l'instauration de la dictature d'Alfredo Stroessner (1954), le paysage politico-partisan se transforme substantiellement dans la mesure où le Parti colorado devient, aux côtés des forces armées, le principal pilier institutionnel du futur régime (parfois dénommé Stronato). Tolérés, le Parti libéral et les autres formations résiduelles (Parti

---

<sup>6</sup> Le *febrerismo* est un mouvement complexe. A la fois révolutionnaire et nationaliste, il trouve son origine dans la guerre du Chaco (1932-1935), autant qu'il se nourrit des influences comme des commotions internationales de l'époque (montée des fascismes, crise économique, populisme) Voir R. Céspedes Ruffinelli, *El febrerismo : del movimiento al partido, 1936-1951*, Asuncion, Arandurá Editorial, 2013.

<sup>7</sup> M. Lachi, « Construir clientela. Llave del éxito electoral en Paraguay », *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 132-133, 2008, pp. 191-202 ; J. Morínigo, « Clientelismo y padrino en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay », *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 132-133, 2008, pp. 203-224.

révolutionnaire fébrériste, Parti démocrate-chrétien, Mouvement populaire colorado – Mopoco, issu d'une faction dissidente de l'ANR) ne servent qu'à entretenir l'illusion démocratique.

### **Le Parti colorado sous le Stronato : un élément fondamental de « l'unité granitique » du régime**

Après une première phase foncièrement autocratique (1947-1962), la dictature de Stroessner introduit une dose de pluralisme (1963-1989). Le Paraguay bascule alors d'un système à parti unique non compétitif à un système non compétitif multipartisan. Le résultat est le même : l'hégémonie politico-électorale de l'ANR s'impose au détriment de son rival historique, le PLRA, relégué au rôle de faire-valoir.

Durant toute la dictature, le Parti colorado constitue l'une des pièces maîtresses du pouvoir. Avec l'armée, il compose « l'unité granitique » du stroessnisme<sup>8</sup>. Les forces militaires et de police sont en charge de la coercition tandis qu'il est au cœur de la gestion institutionnelle. Outil politico-bureaucratique au service du leader (à la fois chef de l'Etat, chef de l'armée et chef du parti), l'ANR contrôle l'ensemble des fonctionnaires (affiliation obligatoire), distribue les prébendes (subsidés, postes, contrats, avantages en nature, etc.), et régule la vie sociale et économique d'un bout à l'autre du pays grâce à un maillage territorial très dense (environ deux cent quarante comités locaux). En 1986, le parti aurait compté jusqu'à 1 300 000 membres, pour une population de 2 200 000 habitants ! En résumé, sous le stroessnisme, l'ANR s'érige au rang de parti-Etat.

A partir du milieu des années 1980, la récession économique et le processus de démocratisation enclenché dans les pays voisins rendent de plus en plus intolérable la chape de plomb imposée à la société paraguayenne par le Stronato. En mai 1988, la visite historique du pape Jean-Paul II, bien décidé à infléchir l'autoritarisme du régime, joue également un rôle non négligeable dans la promotion des idéaux démocratiques. Pourtant, en dépit de quelques fissures, « l'unité granitique » entre le leader, le Parti colorado et les forces armées demeure robuste. Tout du moins jusqu'à la décision d'Alfredo Stroessner de mettre un certain nombre de cadres militaires à la retraite anticipée pour imposer son propre fils. Enclenché au début de l'année 1989, ce conflit de succession met le feu aux poudres et précipite la fin du régime. Visé par le limogeage, le général Andrés Rodríguez renverse le plus vieux dictateur du continent américain dans la nuit du 2 au 3 février 1989.

Loin de toute révolution de velours, ce coup d'Etat sanglant (plusieurs dizaines de morts) intenté contre un satrape convaincu de contrebande et de proxénétisme par un général en disgrâce, lui-même accusé de narcotrafic par les Etats-Unis et qui n'est autre que son beau-fils, en dit long sur le caractère patrimonialiste d'un régime précisément qualifié de « néo-sultaniste »<sup>9</sup>. Or, selon Linz et Stepan, dans ce type de configuration autoritaire, la transition pactée est

---

<sup>8</sup> A. Nickson, « El régimen de Stroessner (1954-1989) », in I. Telesca (dir.), *Historia del Paraguay*, Asuncion, Santillana, 2011, p. 279.

<sup>9</sup> M. Riquelme, « Toward a weberian characterization of the Stroessner regime in Paraguay (1954-1989) », *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, n° 57, 1994, pp. 44-45.

« virtuellement impossible »<sup>10</sup>. De fait, cette transition s'avère particulièrement chaotique. Elle n'en reste pas moins dominée par le Parti colorado.

### **Une transition « gatopardiste » menée sous l'égide du coloradisme**

Après cet accouchement dans la douleur, l'éveil à la démocratie ne pouvait être que long et difficile. Quatre ans sont ainsi nécessaires pour qu'un premier président civil, d'obédience colorada, soit élu en lieu et place d'anciens cadres factieux de la dictature, eux-mêmes affiliés au Parti colorado. Jusqu'au début des années 2000, la vie politique demeure des plus convulsives (fraudes électorales massives en 1993, tentative de coup d'Etat en 1996, assassinat du vice-président en campagne en 1999 et destitution du président en 2003). Dans le même temps, l'hégémonie politique et électorale de l'ANR est, quant à elle, inaltérable. En 2008, pour y mettre un terme, le Parti libéral n'a d'autre choix que de nouer une alliance avec le très populaire ancien évêque Fernando Lugo, le *Karai*, le « Guide » en guarani.

L'arrivée de la gauche au pouvoir pour la première fois dans l'histoire du pays constitue une expérience éphémère. En juin 2012, ayant perdu le soutien des libéraux et notamment de son vice-président, Federico Franco, Lugo est destitué par une procédure d'*impeachment* express. L'alternance n'aboutit donc pas, remettant en cause l'ensemble du processus de consolidation démocratique. Lors des élections générales d'avril 2013, l'ANR revient au pouvoir sous la houlette du riche outsider ultra-conservateur Horacio Cartes.

Depuis 1989, la domination du Parti colorado et des élites traditionnelles sur la vie politique est telle que la transition démocratique paraguayenne a pu être qualifiée d'« incomplète »<sup>11</sup>, de « circulaire »<sup>12</sup>, voire même de « gatopardiste »<sup>13</sup>, en référence à l'adage du *Guépard* de Lampedusa selon lequel « il faut que tout change pour que rien ne change ». Or il se pourrait que le changement se fasse désormais en dehors des sphères partisans.

### **La démocratie par le bas : le sursaut de la société civile depuis le milieu des années 2000**

Il y a dix ans, un politiste nord-américain présentait le Paraguay comme un « pays semi-autoritaire » qu'il caractérisait, entre autres, par l'apathie d'une société civile encore inhibée par les décennies de répression politique<sup>14</sup>. Ce panorama semble avoir depuis évolué. Les gouvernés se révèlent être non seulement plus « légalistes » que leurs représentants, mais également beaucoup moins tolérants que par le passé vis-à-vis de leurs turpitudes.

---

<sup>10</sup> J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 57.

<sup>11</sup> J. L. Simón, « El Paraguay después de Stroessner : ¿ De la transición incompleta a la democracia ? » [1989], *Revista Paraguaya de Sociología*, n° 131, 2008, pp. 85-124.

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

<sup>13</sup> C. Soares, « El gatopardismo de la oligarquía paraguaya », *Novapolis*, n° 4, 2009, pp. 57-58.

<sup>14</sup> P. Sondrol, « Paraguay : A semi-authoritarian regime ? », *Armed Forces and Society*, Vol. 34, n° 1, 2007, pp. 46-66.

Sur le plan institutionnel, dès mars 2006, le mouvement de contestation sociale mené par Fernando Lugo aboutit au renoncement par le président Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) au projet de révision constitutionnelle qui lui aurait permis de briguer la présidence de l'ANR. En mars 2017, le projet encore plus polémique de réélection présidentielle, défendu par Cartes et soutenu par Lugo, est définitivement enterré à la suite de la farouche opposition des manifestants et des scènes de chaos qui ont embrasé le centre-ville d'Asuncion (émeutes, incendie du Congrès, mort d'un jeune militant après l'irruption de la police au siège du PLRA)<sup>15</sup>.

De manière plus générale, l'année 2015 a été marquée par des mobilisations sans précédent depuis l'avènement de la démocratie, aussi bien en ville qu'à la campagne<sup>16</sup>. Outre les chauffeurs de bus de la capitale (droit à la syndicalisation) et les petits paysans (réforme agraire), ce sont les étudiants de l'Université nationale d'Asuncion (UNA) qui ont fait le plus parler d'eux. Soutenus par les médias, ils ont obtenu, après plusieurs semaines de blocage, la démission du président de l'UNA, accusé de prévarication et de prosélytisme au profit du Parti colorado, ainsi que le limogeage de quelque quatre-vingts fonctionnaires et de plus de deux cent trente professeurs, illégalement recrutés sur la base de leur accointance politique et personnelle avec l'ancien doyen de la faculté de vétérinaire. Ayant échappé au contrôle comme à la récupération des partis traditionnels, ce « printemps sans égal »<sup>17</sup> annonçait, à plus ou moins long terme, une recomposition du paysage politico-partisan, dont les élections générales d'avril 2018 pourraient déjà révéler les tendances.

---

<sup>15</sup> I. González Bozzolasco, « Paraguay : la reelección presidencial y los inicios de la carrera electoral 2018 », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 37, n° 2, 2017, pp. 543-562.

<sup>16</sup> L. Duarte Recalde et C. González Ríos, « Paraguay : entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral », *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, n° 1, 2016, pp. 287 et suiv.

<sup>17</sup> M. Sosa Walder, « Una primavera sin igual », *Estudios Paraguayos*, Vol. 33, n° 1-2, 2016, pp. 13-21.



## Dix ans de révolution non citoyenne en Equateur (2007-2017)

par Marie-Esther Lacuisse

En avril 2017, Lenín Moreno et Jorge Glas ont été élus à la présidence de l'Equateur pour poursuivre la révolution citoyenne (RC) initiée par le président Rafael Correa en 2007. Mais qu'est-ce en substance que cette révolution dite citoyenne devenue à la fois un terme de référence du socialisme révolutionnaire du <sup>xxi</sup>e siècle en Europe, et une source de ressentiment et de dissentiment au sein de l'électorat progressiste et social qui a soutenu initialement le projet politique en Equateur ? Une partie de cet électorat reproche à Rafael Correa d'avoir trahi en menant une politique qui va à l'encontre du développement humain et de la préservation de la nature, promu par le Plan national pour le bien-vivre de la RC. Ces contestataires déplorent également l'hyper-présidentialisme de Correa qui nie l'une des bases fondamentales de la révolution, à savoir l'établissement d'un contrôle citoyen sur les pouvoirs de la République. Par ailleurs, la RC, et en particulier l'ancien président Correa, comptent encore de fidèles enthousiastes au sein de cet électorat de la première heure car « avec ce président, c'est la première fois qu'une politique sociale a été menée dans ce pays », selon un « corréiste » (supporter de Correa) qui n'évolue pas dans l'appareil politique de la RC<sup>1</sup>. A cet argument social, il ajoute : « il ne faut pas oublier dans quel état (institutionnel) était l'Equateur lorsque Correa a été élu. Il a fait beaucoup pour la reconstruction du pays »<sup>2</sup>. En 2007, Rafael Correa a hérité d'un pays dont toutes les institutions étaient en crise, et il a contribué à la reconstruction de l'Etat et au rétablissement d'une certaine stabilité politique. Alors que les présidents élus de la décennie précédente ont tous été renversés, il a été réélu deux fois (2009 et 2013).

La RC est ainsi un projet politique traversé par des contradictions apparentes que nous nous proposons d'éclaircir en confrontant la promotion qui en a été faite à sa mise en œuvre concrète. Nous verrons dans ce cadre qu'elle ne peut être qualifiée de projet révolutionnaire bien qu'elle ait marqué une rupture dans la trajectoire politique de l'Equateur. Après avoir mis en évidence le modèle de développement promu par la RC, davantage inspiré par les théories classiques du développement que par celle du bien-vivre (*buen vivir*), nous reviendrons sur l'enjeu de la RC qui était celui de la résurgence de l'Etat plus que celui de la redéfinition de la place et du rôle du citoyen dans la cité.

### Un bien-vivre développementaliste

La révolution citoyenne est associée au bien-vivre, notion empruntée à la cosmovision indienne des Andes qui renvoie au fait de vivre en harmonie et en plénitude avec la nature. Désormais, le bien-vivre symbolise également l'émancipation sociale des peuples du Sud, entendus comme l'ensemble des populations opprimées dans le monde<sup>3</sup>, en tant qu'alternative

---

<sup>1</sup> Il s'agit d'un entrepreneur quadragénaire qui travaille dans la restauration et l'hôtellerie, aux revenus moyens, interrogé sur les raisons de son soutien à la RC. Entretien par Skype, septembre 2017.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet le Manifeste pour le bien-vivre dans B. de S. Santos, *Epistémologies du Sud. Mouvements citoyens et polémique sur la science*, Paris, Desclée de Brouwer, 2016.

à la vision occidentale du développement qui donne le primat à l'économique et à la productivité, que l'approche soit libérale par le marché ou d'inspiration marxiste par l'Etat<sup>4</sup>. Le régime du bien-vivre de la Constitution de la RC (approuvée par référendum en 2008 après la tenue d'une assemblée constituante), ainsi que le Plan national pour le bien-vivre qui fixe les axes prioritaires en matière de politiques publiques, valorisent dans ce sens la préservation de la biodiversité, l'équité et l'économie sociale et solidaire.

Cette conception du bien-vivre n'a cependant jamais été partagée par tous les acteurs de la RC. Elle a surtout été défendue par Alberto Acosta, économiste proche de la social-démocratie allemande et auteur de plusieurs articles et d'un ouvrage sur le bien-vivre<sup>5</sup> qui font de lui le principal représentant de la tendance écologique d'Alliance pays (AP), mouvement politique créé pour soutenir la candidature de Rafael Correa à l'élection présidentielle de 2006. Ministre de l'Énergie pendant le premier mandat présidentiel de Correa, puis président de l'assemblée constituante, il a notamment été le promoteur du projet Yasuni ITT. Ce projet, qui n'a finalement pas vu le jour, projetait la création d'un fonds de compensation international pour la non-exploitation de trois gisements de pétrole dans le parc naturel de Yasuni en Equateur. Avant que ce projet n'échoue pour de multiples raisons<sup>6</sup>, Acosta a précipitamment quitté le mouvement politique en 2008 à la suite de désaccords avec le président Correa, notamment concernant sa vision du bien-vivre. En effet, pour Correa, également économiste de formation, promouvoir le bien-vivre consistait à réduire la pauvreté au moyen d'une politique de développement industriel avant de considérer la protection environnementale, comme il a pu l'affirmer lors d'une conférence donnée au campus de Sciences Po à Poitiers en 2013<sup>7</sup>.

En opposition à la tendance écologique d'AP, Rafael Correa a défendu une conception développementaliste du bien-vivre donnant le primat à des solutions économiques, et c'est cette approche du développement qui a dominé la RC depuis la fin de son premier mandat présidentiel (2009-2013). Certes, la crise financière de 2008 et ses retombées sur le prix des matières premières (dont le pétrole brut, premier produit d'exportation de l'Équateur), puis l'amorce de négociations compliquées au sujet du fonds Yasuni ITT lors du Sommet international sur le climat à Copenhague en 2009 ont pu jouer en faveur de l'imposition de cette vision économique du développement. Or cette approche développementaliste est inhérente au projet de la RC bien qu'elle ait été moins mise en avant au niveau international. La Constitution de la RC comme le Plan national pour le bien-vivre de 2009 ne se contentent pas de faire la part belle au bien-vivre. Ces textes réhabilitent également la politique de substitution aux importations de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine (Cepal) des années 1960. Cette politique soutenait la planification par l'Etat de l'industrialisation des pays du Sud sur les bases de la théorie de la dépendance néomarxiste qui dénonce la subordination de ces pays de la périphérie au centre constitué des pays industrialisés du Nord. Au demeurant, ce

---

<sup>4</sup> G. Rist, *Le Développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>5</sup> A. Acosta, *Le Buen Vivir*, Paris, Utopia, 2014.

<sup>6</sup> Voir à ce propos S. Labarthe, « Yasuni-ITT en Equateur : le projet peut-il encore atterrir au niveau local ? », *Mouvements*, Vol. 76, n° 4, 2013, pp. 90-104.

<sup>7</sup> Pour plus de détails sur cette conférence, voir M.-E. Lacuisse, « Résumé et analyse de la conférence du président de la république de l'Équateur à Poitiers », 7 janvier 2014 ([www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/visite%20Correa-2.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/visite%20Correa-2.pdf)).

n'est pas une politique industrielle que la RC a soutenue jusqu'à ce jour, mais une politique économique extractive avec une dynamisation du secteur minier faiblement développé jusqu'à présent en Equateur (en comparaison avec la Bolivie et le Pérou). Pour exemple, l'entreprise nationale minière a été créée sous le second mandat de Correa, en 2010.

Ainsi, la RC promeut un bien-vivre développementaliste qui repose sur un processus d'accumulation par l'Etat avec lequel les investisseurs privés sont invités à nouer des alliances pour développer une activité économique. Dans ce sens, nous avons qualifié la RC de « gauche cépalienne » dès 2009<sup>8</sup>, et sous cet angle, la spécificité de la RC devient un fort réinvestissement de l'Etat dans la production des politiques publiques qui se concrétise avec la réhabilitation d'un organe de planification en lieu et place des agences de régulation de l'époque néolibérale : le Secrétariat national de la planification et du développement (Senplades). Rattaché à la présidence de la République, le Senplades élabore les plans du bien-vivre<sup>9</sup>.

Depuis ses débuts, la RC promeut un projet d'Etat social et souverain et non un bien-vivre écologique, relégué à une sous partie du dernier chapitre de l'ouvrage de Correa intitulé *De la République bananière à la Non-République. Pourquoi la révolution citoyenne*<sup>10</sup>. Ce défi est une réponse aux politiques néolibérales des années 1980-1990 mais s'inscrit également dans la problématique de la capture des institutions par les oligarchies locales en Equateur.

### **La révolution citoyenne et la résurgence de l'Etat en Equateur**

La RC s'inscrit dans le prolongement des mobilisations citoyennes en Equateur qui ont dénoncé la corruption des acteurs politiques entre 1996 et 2005, et au-delà un système politique reposant sur un régime de partis représentant les intérêts particuliers d'oligarchies locales assujetties à la logique financière du néolibéralisme – ce que l'ancien président Correa a nommé la « *partidocracia* ». Ces mobilisations ont conduit à la destitution de trois présidents élus. En 1997, Abdala Bucaram a été limogé par le Congrès pour des faits de corruption dans les services publics ; en 2000, Jamil Mahuad a été renversé par le mouvement indien avec l'appui d'une frange de l'armée à la suite de son alliance avec le secteur bancaire qui a conduit à la dollarisation de l'économie et de la monnaie du pays ; en 2005, les citoyens sont massivement descendus dans les rues de Quito pour dénoncer la cooptation du pouvoir juridique par le président de la République Lucio Gutiérrez. En outre, les instances juridiques étaient gangrenées par les partis politiques, et les services publics par les intérêts particuliers et corporatistes.

Le projet de Correa était donc initialement de rétablir des institutions publiques non corrompues et décorporatisées, et de défendre une politique nationale non tributaire des politiques internationales mais aussi des arrangements locaux en Equateur. Lors de la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2006, les mots d'ordre du candidat Correa

---

<sup>8</sup> Voir O. Dabène (dir.), *Atlas de l'Amérique latine*, Paris, Autrement, 2009, p. 76.

<sup>9</sup> L'idée est amplement développée bien que moins aboutie dans : M.-E. Lacuisse, « Equateur : la révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personnification du pouvoir », in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 147-173.

<sup>10</sup> R. Correa, *De la République bananière à la Non-République. Pourquoi la révolution citoyenne*, Paris, Utopia, 2013.

étaient d'ailleurs « *Patria* » (patrie) et « *Soberania* » (souveraineté), et le retour au sucre, la monnaie équatorienne remplacée par le dollar américain en 1998, était encore évoqué. Dans cette perspective, l'une des premières mesures phares de Correa a été l'organisation d'un audit intégral de la dette publique qui a consisté « à établir la légitimité, la légalité et la pertinence des prêts, leurs négociations et renégociations, pour définir les responsabilités et la coresponsabilité des prêteurs ainsi que les impacts économiques, sociaux et environnementaux de ces prêts, et surtout pour permettre de rétablir des actions souveraines »<sup>11</sup>. Dans ce cadre, son autre grande ambition était également de mettre fin au localisme et à la fragmentation politique en Equateur. En 2005, il y avait plus de cent cinquante organisations politiques enregistrées au tribunal électoral pour un pays de seize millions d'habitants.

Pour servir son projet « révolutionnaire », Rafael Correa a mis à contribution la figure historique et mythique d'Eloy Alfaro, symbole de la lutte contre le pouvoir conservateur en Equateur avec sa révolution libérale (1895-1912). Alfaro a été l'instaurateur du premier chantier d'aménagement national du territoire avec la construction de la voie ferroviaire reliant Quito à Guayaquil, que Correa a voulu symboliquement rénover. La révolution libérale d'Alfaro fut aussi l'avènement d'idées sociétales très progressistes, comme celle de l'émancipation des femmes<sup>12</sup>, que l'on ne retrouve guère dans la RC de Correa. L'avortement, par exemple, n'a finalement pas été dépénalisé comme le laissait espérer la RC. Son principal problème est d'ailleurs qu'elle prône l'inclusion sociale mais n'accorde pas beaucoup d'attention aux protagonistes sociaux et citoyens dont, en premier lieu, les militants écologiques avec qui Correa entretient des rapports de force depuis son premier mandat<sup>13</sup>.

### **Des citoyens écartés du pouvoir : une révolution citoyenne autoritaire ?**

Correa s'est appuyé sur les manifestations citoyennes pour accéder au pouvoir, puis sur la société civile pour faire approuver son projet constitutionnel ; mais depuis, les voix de la rue ont été peu écoutées et plutôt réprimées. Le grand échec de la RC de Correa a d'ailleurs été son incapacité à instaurer un quatrième pouvoir citoyen afin d'assurer un contrôle démocratique sur les institutions de la République, pourtant au cœur de ce projet politique. Certes, un Conseil de participation citoyenne et du contrôle social a été créé, mais son fonctionnement a été perturbé dès ses premières heures d'existence, l'empêchant d'assurer un contrôle sur les institutions publiques, et tout particulièrement sur les instances juridiques qu'il avait pour principale cible<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Citation reprise du site internet de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, section « Auditoría de la deuda ».

<sup>12</sup> E. Sinardet, « Les femmes dans le projet libéral de modernisation de l'Equateur (1895-1925) », *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, n° 32, 2010, pp. 253-269.

<sup>13</sup> Voir à ce sujet les rapports de force entre l'Etat et les protagonistes locaux du projet Yasuni ITT au moment de sa valorisation par le premier gouvernement de Correa dans S. Labarthe, « Yasuni-ITT en Equateur : le projet peut-il encore atterrir au niveau local ? », art. cité.

<sup>14</sup> Voir à ce sujet M.-E. Lacuisse, « Equateur : la révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personnification du pouvoir », art. cité.

La révolution citoyenne semble ainsi avoir été amputée de son qualificatif. Les citoyens ne sont plus écoutés et leurs voix sont étouffées par la prophétie développementaliste de Rafael Correa, ce qui laisse à penser qu'elle est davantage autoritaire que citoyenne. Cette dérive autoritaire ne peut cependant pas s'expliquer par le charisme de l'ancien président Correa, elle doit être envisagée au regard du caractère instable du régime de transition que représente aussi la RC en Equateur<sup>15</sup>. Car si elle ne peut être considérée comme un projet politique révolutionnaire, la RC a marqué une rupture dans la trajectoire politique de l'Equateur.

---

<sup>15</sup> A propos du rôle du charisme dans les pratiques autoritaires, voir M. Camau, « Le leadership politique aux confins des démocraties et des autoritarismes », in O. Dabène, V. Geisser, G. Massardier (dir.), *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2008, pp. 57-88.

## 1997-2017 : vingt ans de gouvernement du PRD à Mexico par Gaspard Estrada

L'année 1997 marque un tournant dans l'histoire de la ville de Mexico. Plus de soixante-dix ans après la disparition des treize municipalités (*municipios*) formant la capitale du Mexique au profit d'un département du district fédéral (DDF) dont le chef était nommé par le président de la République<sup>1</sup>, les *chilangos*<sup>2</sup> sont désormais en mesure d'élire directement leur exécutif. Un des membres éminents de l'opposition de gauche, Cuauhtémoc Cárdenas Solorzano, est élu chef du gouvernement du district fédéral (GDF). Son élection est d'autant plus symbolique qu'elle intervient moins de dix ans après l'élection présidentielle de 1988, dont les résultats avaient été fortement contestés par l'opposition et qui avait suscité la création en 1989 du Parti de la révolution démocratique (PRD)<sup>3</sup>. Du fait de son poids politique et économique, la ville de Mexico devient la « vitrine » de l'action gouvernementale du PRD (et le centre de ses ressources symboliques et matérielles pour les militants<sup>4</sup>). Sa bonne gestion est par conséquent un enjeu essentiel pour le PRD et pour ses dirigeants, mais également pour le locataire du palais présidentiel de Los Pinos. En effet, si le gouvernement d'Ernesto Zedillo a consenti, à l'occasion d'une réforme électorale<sup>5</sup>, à ce que le maire de Mexico soit élu, certaines compétences (telles que la nomination des chefs de la police ou l'émission d'emprunts) restent entre les mains du pouvoir fédéral. Et si cette situation n'est pas propre à Mexico<sup>6</sup>, l'irruption sur la scène politique nationale d'une personnalité élue en mesure de tenir tête au président de la République modifie les règles du jeu politique. Quel bilan peut-on tirer de ces gestions ? Vingt ans après l'arrivée du PRD aux commandes de la ville, quelles évolutions et permanences sommes-nous en mesure d'identifier ? Sans porter un jugement de valeur sur ce bilan, nous cherchons à contextualiser ces vingt années de gouvernement du PRD afin de mieux appréhender leur fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Voir notamment A. Rodríguez Kuri, C. Illades (dir.), *Ciudad de México. Instituciones, actores sociales y conflictos políticos, 1774-1931*, Mexico, El Colegio de Michoacán-UAM-Azacapotzalco, 1996, p. 354 ; A. Rodríguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, Mexico, Colegio de Mexico, 2012, p. 563 ; C. Sánchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, Mexico, Universidad Autónoma Metropolitana, 2005, p. 516.

<sup>2</sup> Surnom donné aux habitants de la ville de Mexico.

<sup>3</sup> H. Combes, *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris, Karthala, 2011.

<sup>4</sup> Cet enjeu n'est pas exclusif du PRD à Mexico. Pour une étude plus vaste de ce phénomène en Amérique latine, lire H. Combes, O. Dabène, D. Garibay, « Inclusion et participation ? La gestion de Mexico, São Paulo et San Salvador », in M. Camau et G. Massardier (dir.), *Démocraties et autoritarismes : fragmentation et hybridation des régimes*, Paris, Karthala, 2009, pp. 140-164, ainsi que D. Chávez, D. Goldfrank (dir.), *The Left in the City : Participatory Local Governments in Latin America*, Londres, Latin America Bureau, 2004.

<sup>5</sup> En 1996, le président Ernesto Zedillo et les trois principales formations politiques du pays conviennent de voter une réforme électorale accordant l'indépendance à l'autorité fédérale en charge de l'organisation des élections, l'Institut fédéral électoral (IFE), ainsi que l'élection au suffrage universel direct du chef du GDF et des membres de l'Assemblée législative du district fédéral (ALDF). Voir G. Estrada, « 1976-2016 : quarante ans de réformes électorales au Mexique », in Opalc, *Amérique latine - L'année politique 2016 / Les Etudes du CERI, op.cit.*, pp. 49-53.

<sup>6</sup> En effet, la plupart des villes qui sont à la fois la capitale et le siège des pouvoirs fédéraux comme Washington DC ou Brasilia disposent de statuts qui enchevêtrent les compétences entre les pouvoirs locaux et fédéraux.

## La ville de Mexico à l'époque PRliste

Pour comprendre l'importance de l'alternance à la tête de l'exécutif de la ville, il est essentiel d'analyser le fonctionnement politique de cette dernière à l'époque du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Même si le président de la République exerçait le pouvoir de nomination du chef du DDF, ce dernier disposait d'une certaine autonomie concernant l'administration du patrimoine foncier, ce qui lui permettait de s'insérer dans le jeu politique local. En effet, à la suite du développement de l'exode rural au cours des années 1930 et 1940, la zone métropolitaine a cru très rapidement : elle comptait un peu plus de 2 millions de personnes en 1930 et près de 2,9 millions en 1940<sup>7</sup>. Cet afflux massif de nouveaux habitants a provoqué de nombreuses tensions en raison du manque de services à leur disposition, notamment en termes de voirie et d'accès aux titres de propriété. Le DDF – et plus globalement le Parti de la révolution mexicaine (PRM, qui deviendra le PRI en 1946) – se chargeait d'administrer les conflits en organisant ces populations déshéritées afin de mieux les contrôler et d'éviter leur basculement vers l'opposition. C'est ainsi que pendant l'après-guerre ont été constitués des « conseils pro-amélioration » (*juntas pro-mejoramiento*), sorte de mouvements de quartier dont les membres, affiliés au PRM, construisaient les routes, des maisons, et occupaient parfois illégalement des terrains afin d'y installer leur famille, tout en profitant du soutien implicite des autorités du DDF et du parti. Par ce biais, le DDF structurait territorialement le parti, en mettant en avant certains groupes potentiellement mobilisables politiquement. C'est tout un système d'intermédiation et de cooptation qui a donc été mis en place à travers l'action des mairies d'arrondissement (*delegaciones*) du DDF, dont l'aval était indispensable pour le maintien des occupations illégales des terrains grâce au registre du cadastre tenu par ces mêmes mairies<sup>8</sup>. D'autre part, le gouvernement PRliste entendait faire de la capitale du pays un modèle de développement urbain, économique et social. Le DDF construisait donc des parcs, des avenues, ainsi que de grands bâtiments abritant les institutions publiques. Cette politique avait pour but de se rapprocher des classes moyennes, ainsi que de la bourgeoisie naissante et des promoteurs immobiliers, qui étaient proches du gouvernement. Cette focalisation sur l'aménagement urbain s'est accompagnée d'un discours moralisateur, conservateur, proche de « l'hygiénisme » (éradication des prostituées, des bars, des *pulquerías*<sup>9</sup>), et dans la pratique par une augmentation de l'affairisme et de la corruption dans la mise en œuvre des politiques publiques<sup>10</sup>. Ce système est entré en crise dès les années 1970. Les partis d'opposition, notamment le Parti d'action nationale (PAN), ont obtenu des scores considérables lors des élections législatives de juillet 1976, alors même que l'abstention augmentait pour les présidentielles<sup>11</sup>. Mais c'est lors du tremblement de terre de septembre 1985 que l'incapacité du « PRI-gouvernement » à répondre

---

<sup>7</sup> S. Leon, G. Perez, *De fuerzas políticas y partidos políticos*, Mexico, UNAM-Plaza y Valdés, 1988, p. 433.

<sup>8</sup> Voir A. Rodriguez Kuri (dir.), *Historia política de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta el año 2000)*, op. cit.

<sup>9</sup> Le *pulque* est une boisson alcoolisée à base de maguey, qui se transforme par la suite en tequila. A l'époque, il s'agissait d'une boisson très populaire comparée à la tequila et aux alcools importés, destinés aux classes aisées.

<sup>10</sup> Voir C. Sanchez Mejorada, *Rezagos de la modernidad. Memorias de una ciudad presente*, op. cit.

<sup>11</sup> Lors du scrutin présidentiel de 1976, seul le PRI présenta un candidat, le PAN s'y étant refusé pour dénoncer le système politique en vigueur.

aux sollicitations de millions de Mexicains en détresse est apparue au grand jour. C'est dans ce contexte que sont nés de nombreux mouvements sociaux liés aux questions de logement, d'accès aux soins ainsi que de lutte pour la démocratie : les mouvements urbains populaires (*movimientos urbano populares*, MUP), qui soutiendront la candidature de Cárdenas à la présidence de la République en 1988, la création du PRD en 1989, puis la candidature de Cárdenas à la tête du GDF en 1997.

### **La participation et l'inclusion sociale : des « référentiels » de l'action publique des gouvernements du PRD à Mexico**

L'arrivée de Cárdenas au pouvoir se traduit par une forte attente des électeurs à son égard. Pour les militants des MUP proches ou encartés au PRD, il s'agit aussi d'accéder aux services de la ville qui leur étaient interdits, ou du moins fortement restreints à l'époque du PRI. Or, les capacités financières de la ville sont limitées. Face à l'impossibilité pour celle-ci d'obtenir des prêts sans le consentement de la chambre fédérale des députés<sup>12</sup> (où le PRI dispose d'une minorité de blocage), l'exécutif PRDiste décide de faire des politiques de participation et d'inclusion sociale le « référentiel »<sup>13</sup> de sa politique, après les avoir placées au cœur de la campagne électorale du PRD. Cette stratégie est en outre facilitée par l'arrivée de nombreux intellectuels et d'anciens membres d'ONG à des postes importants dans l'équipe de Cárdenas. Plusieurs forums sont donc créés<sup>14</sup> afin de recueillir les avis et les doléances, alors qu'est entrepris un audit sur les comptes du GDF, qui débouchera quelques années plus tard sur une condamnation du dernier « régent » de la ville, Oscar Espinosa Villareal<sup>15</sup>. Toutefois, face à l'augmentation substantielle des indicateurs de violence, la sécurité publique devient l'une des priorités de l'action de la nouvelle équipe aux commandes, ce qui contribuera à brouiller le message d'inclusion et de participation du GDF. Rapidement, malgré l'adoption par l'assemblée législative locale de mesures issues de ces processus de participation citoyenne, un sentiment d'immobilisme gagne l'opinion publique. Lorsque Cuauhtémoc Cárdenas annonce son souhait de quitter le GDF pour devenir candidat du PRD à la présidence de la République, à l'automne 1999, la perspective d'une alternance politique à la tête du GDF semble possible. Ce ne sera qu'au terme d'une campagne électorale mouvementée qu'Andrés Manuel López Obrador (AMLO), ancien président du PRD (originaire de l'État de Tabasco, donc dépourvu d'attache militante à Mexico), réussira à être élu face à Santiago Creel (PAN), alors que la vague de l'alternance déferle sur le Mexique avec l'élection du PANiste Vicente Fox à la présidence de la République.

---

<sup>12</sup> Voir « Endeudamiento adicional de \$700 millones, planteó el DDF », *La Jornada*, 15 novembre 1997.

<sup>13</sup> Nous reprenons ici le concept de « référentiel d'action publique » cher à Pierre Muller. Voir Y. Surel, P. Muller, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 2000, p. 156.

<sup>14</sup> Pour un panorama complet de ces initiatives, voir L. Alvarez, C. San Juan, C. Sánchez Mejorada (dir.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, Mexico, UAM-UACM-INAH-PyV, 2006, p. 527, et P. Ward, *México megaciudad : desarrollo y política – 1970-2002*, Mexico, Miguel Angel Porrúa-El Colegio Mexiquense, 2004, pp. 429-479.

<sup>15</sup> Voir A. Salgado, G. Castillo, « Espinosa Villarreal, sentenciado a siete años y medio de prisión », *La Jornada*, 4 juin 2005.



Contrairement à son prédécesseur, López Obrador est conscient qu'un sentiment d'immobilisme gouvernemental peut se répandre dans l'opinion. De ce fait, durant la longue période de transition<sup>16</sup>, son équipe prépare un ensemble de politiques sociales qui caractériseront sa gestion et contribueront à renforcer le référentiel de participation et d'inclusion sociale de son gouvernement. Quelques semaines après son entrée en fonction, le Programme intégré territorial pour le développement social (PITDS) est présenté à la presse. Il s'agit d'une somme de treize politiques publiques, allant de l'attribution de pensions pour les personnes âgées à la rénovation de logements sociaux, qui ont pour objectif commun de promouvoir « la démocratie participative, la politique sociale et l'efficacité administrative »<sup>17</sup>. Afin d'y parvenir, ces programmes fonctionnent, aux dires de leurs concepteurs, selon une même logique d'universalité, de territorialité et de transversalité. En effet, par opposition aux pratiques politiques du PRI et aux politiques sociales de « transfert de cash conditionné »<sup>18</sup> mises en œuvre dans les années 1990 au Mexique, les politiques sociales du nouveau gouvernement du GDF se veulent universelles, c'est-à-dire sans conditions induisant la création de liens de clientèle entre le gouvernement et ses bénéficiaires. Le sous-programme d'aide monétaire aux personnes âgées de plus de soixante-dix ans deviendra l'emblème du PITDS<sup>19</sup>. Afin de maximiser leur impact, AMLO décide de territorialiser certains de ces sous-programmes dans mille trois cent cinquante-deux « unités territoriales » établies dans les années 1990 par l'Institut national de statistiques et de géographie (INEGI) à l'aide de cinq « indicateurs de marginalité »<sup>20</sup>, en ayant recours à un système d'information géographique (SIG). En fonction du niveau de « marginalité », certains sous-programmes sont renforcés. Enfin, pour garantir la rapidité d'exécution du PITDS et sa transversalité malgré la multiplicité des sous-programmes (dont les budgets d'exécution se trouvent dans plusieurs secrétariats du GDF, ce qui peut créer des blocages), une structure de supervision de la mise en œuvre du PITDS est créée<sup>21</sup> au sein du cabinet du chef du GDF. Un référent est nommé pour chaque unité territoriale caractérisée par une moyenne, grande ou très grande « marginalité » (soit sept cent soixante-sept unités sur mille trois cent cinquante-deux, correspondant à 61 % de la population de la ville de Mexico). Il est chargé d'auditer la mise en œuvre des sous-programmes et de mettre en place des dispositifs de participation citoyenne pour les évaluer. Ainsi, le chef du GDF, à travers le suivi du PITDS, est en mesure d'évaluer quotidiennement l'avancée de son programme phare d'inclusion et de participation, tout en constituant un réseau territorial d'informations extrêmement dense, et ce non sans arrière-pensées politiques.

---

<sup>16</sup> Au Mexique, la période de transition dure six mois (juillet-décembre).

<sup>17</sup> Jefatura de Gobierno del Distrito Federal – coordinación de planeación y desarrollo, 2001, *Presentación ejecutiva – Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social*, Mexico, Gobierno del Distrito Federal, p. 5.

<sup>18</sup> Nous pensons notamment au programme Progres-Oportunidades créé sous les gouvernements d'Ernesto Zedillo (1994-2000) et Vicente Fox (2000-2006).

<sup>19</sup> Du fait de sa popularité, il deviendra par la suite la cible des attaques de l'opposition à la politique d'AMLO à la tête de la ville de Mexico.

<sup>20</sup> Les indicateurs choisis sont les suivants : âge moyen, relation de dépendance démographique, ratio femmes-enfants, population analphabète en âge d'aller à l'école et population analphabète de plus de 15 ans.

<sup>21</sup> Il s'agit de la coordination, de la planification et du développement du cabinet du chef du GDF. Cette structure visait également à faire le point sur les actions menées par la police du GDF.

En effet, l'année 2000 consacre pour la première fois l'élection des maires d'arrondissement, les délégués (*delegados*), qui étaient donc, à l'époque PRListe, un rouage essentiel dans la constitution des structures partisans et de mobilisation de l'ancien parti hégémonique. Grâce à l'impulsion donnée par la victoire de Vicente Fox à la présidence de la République, le PAN obtient un nombre conséquent de mairies d'arrondissement et de sièges au sein de l'assemblée législative locale lors de ce scrutin. De ce fait, le PITDS permet de contourner l'action locale menée par ces autorités élues, tout en construisant un réseau politique très dense au service du chef du GDF, les référents (des femmes pour la plupart) ayant été recrutés en fonction de leur leadership dans chaque territoire et de leur appartenance au PRD<sup>22</sup>. Entre 2000 et 2006, près de dix mille assemblées ont été tenues dans sept cent soixante-sept unités territoriales de la ville.

### **Un changement du « référentiel » d'action publique sous Marcelo Ebrard et Miguel Angel Mancera ?**

La popularité du gouvernement d'AMLO renforce l'emprise du PRD sur la ville de Mexico. En 2006 et 2012, les candidats du PRD sont élus confortablement : 46 % des voix pour Marcelo Ebrard en 2006 et 63 % des voix pour Miguel Angel Mancera en 2012, en partie grâce au soutien de l'ancien chef du GDF. Toutefois, compte tenu du poids acquis par AMLO dans l'opinion, autant Ebrard que Mancera cherchent à se différencier non plus uniquement du gouvernement fédéral, mais aussi des politiques qui ont fondé la popularité d'AMLO. Marcelo Ebrard met fin, dès son arrivée au pouvoir, au caractère territorial et transversal du PITDS, en limogeant les sept cent soixante-sept référents locaux et en diminuant la portée d'une partie des treize sous-programmes inclus dans le PITDS. Ebrard met en avant les politiques sociétales, telles que la légalisation du mariage homosexuel et la dépénalisation de l'avortement. Mancera, de son côté, met en œuvre un programme de visites médicales dans les quartiers populaires. De manière plus générale, les gouvernements d'Ebrard et de Mancera cherchent à promouvoir d'autres agendas, tels que la compétitivité, l'intégration de la ville de Mexico dans le circuit des grandes villes globales, et la lutte contre le changement climatique, en décalage avec le discours tenu par leurs prédécesseurs. Par opposition à AMLO, qui avait financé de grands travaux au bénéfice des automobilistes avec de l'argent public<sup>23</sup>, Ebrard fait appel au secteur privé pour mettre sur pied de telles infrastructures. Cette stratégie vise tant à construire un discours d'ouverture aux capitaux privés, en leur garantissant un retour sur investissement pour l'exploitation de ces infrastructures, qu'à faire émerger le développement durable en tant que priorité gouvernementale, en priorisant les investissements publics vers le transport public au détriment de l'automobile. Quelques années plus tard, Mancera s'investira dans le C-40, association des quarante principales métropoles mondiales en faveur de la lutte contre le changement climatique, afin de mettre en avant le leadership de Mexico en la matière. En décembre 2016, la ville accueille la conférence annuelle de l'association. En d'autres termes, si les référentiels d'inclusion sociale et de participation, constitutifs des gouvernements du

---

<sup>22</sup> Entretien réalisé avec David Cervantes, directeur général de participation citoyenne du GDF de 2000 à 2006.

<sup>23</sup> On pense notamment à la construction d'avenues en suspension aérienne reliant l'ouest et le sud de la ville.

PRD dans la ville de Mexico, restent de mise, leur traduction en termes de politiques publiques évolue considérablement.

Cette stratégie de différenciation s'accompagne aussi d'une volonté d'émancipation sur le plan politique. Profitant de la constitution de baronnies locales du PRD, qui ont réussi à s'implanter territorialement grâce au contrôle de certaines mairies d'arrondissement, Ebrard et Mancera tentent de réduire le poids politique d'AMLO à leur profit. Ils soutiennent politiquement les groupes opposés à AMLO au sein du PRD, tentant ainsi de s'ériger en nouveaux leaders politiques de la ville de Mexico. AMLO, de son côté, prend ses distances avec le PRD. Cet éloignement aboutit en 2014, lorsque l'ancien chef du GDF crée son propre parti politique, le Mouvement régénération nationale (Morena). Malgré le poids du GDF et la nomination de nombreux PRDistes opposés à AMLO au sein de l'exécutif local, cette stratégie ne porte pas ses fruits. En juin 2015, lors des élections législatives locales et fédérales et des mairies d'arrondissement, les candidats de Morena obtiennent cinq mairies d'arrondissement sur seize, ainsi que dix-huit sièges sur quarante<sup>24</sup>. A l'aune de ces résultats, qui traduisent l'affaiblissement de Miguel Angel Mancera, devenu impopulaire dans l'opinion, une bonne partie des cadres du PRD décide de migrer vers Morena. Cette nouvelle réalité politique provoque un retournement de situation inédit, à savoir un rapprochement entre le gouvernement fédéral et le GDF, qui prend la forme d'une convocation à une assemblée constituante visant à doter la ville de Mexico d'une constitution. Il s'agit tant d'augmenter et de clarifier les compétences du GDF vis-à-vis du gouvernement fédéral, que de tenter d'isoler AMLO dans son fief politique. Une fois encore, malgré la promulgation de la constitution de la ville de Mexico le 31 janvier 2017, et l'augmentation de la participation du gouvernement fédéral aux grands projets d'infrastructure de la ville (une demande formulée par Cuauhtémoc Cárdenas à son arrivée au pouvoir en 1997), la popularité de Miguel Angel Mancera n'augmente pas. Pour les habitants de la ville de Mexico, le référentiel d'inclusion sociale et de participation des gouvernements du PRD reste associé à l'image d'AMLO.

---

<sup>24</sup> Il existe quarante circonscriptions locales dans la ville de Mexico, mais compte tenu de la loi électorale, il y a également vingt-six sièges pourvus à la proportionnelle, ce qui porte à soixante-six le nombre total d'élus à l'assemblée parlementaire locale.

Toisième partie

## L'Amérique latine aux urnes

## **2017 : prélude à un cycle électoral déterminant**

*Par Olivier Dabène, Erica Guevara et Frédéric Louault*

Le calendrier électoral des années 2018 et 2019 étant particulièrement chargé<sup>1</sup>, 2017 s'est apparentée à un lever de rideau. Seules trois élections présidentielles ont eu lieu (Equateur, Chili, Honduras), dont une (Chili) s'est traduite par une alternance importante qui vient confirmer le virage conservateur de l'Amérique du Sud. En Equateur, Lenín Moreno, longtemps vice-président du pays, est parvenu à l'emporter de justesse, ce qui n'annonce pas nécessairement la poursuite de la révolution citoyenne de Correa<sup>2</sup>. Au Honduras aussi la continuité a prévalu, avec la réélection très controversée de Hernández.

Ailleurs dans le continent, quatre Etats du Mexique ont tenu des élections (gouverneur de l'Etat de Mexico, gouverneur, députés et maires dans les Etats de Nayarit et Coahuila, et maires dans le Veracruz). Le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) a conservé de justesse l'Etat de Mexico, son bastion depuis quatre-vingt-sept ans, et Coahuila<sup>3</sup>, mais il a perdu Nayarit. Parallèlement, l'Argentine a renouvelé la moitié de sa Chambre des députés (cent vingt-sept sièges) et un tiers du Sénat (vingt-quatre sièges), accordant une belle victoire au président Macri. De son côté, la Bolivie a désigné les titulaires des quatre organes du pouvoir judiciaire<sup>4</sup>, parmi une liste de quatre-vingt-seize candidatures présélectionnées par l'Assemblée législative au cours d'une session mouvementée le 31 août. L'opposition avait contesté cette sélection et appelé les électeurs à annuler leur vote le 3 décembre. Dans un contexte tendu par l'annonce de la Cour suprême autorisant Evo Morales à se présenter aux élections de 2019, le vote nul a dépassé les 50 % des voix pour les quatre élections. Enfin, le Nicaragua a désigné les maires et conseillers municipaux de ses cent cinquante-trois communes, offrant une écrasante victoire au parti du président Daniel Ortega.

Au-delà des enseignements que l'on peut tirer de ces diverses élections, l'année 2017 a été marquée par les rendez-vous électoraux qui ont ponctué le développement de la crise vénézuélienne. Après le report des élections régionales et l'annulation du référendum révocatoire en 2016, les Vénézuéliens ont été appelés à se rendre aux urnes quatre fois cette année : la première fois de façon irrégulière afin de dénoncer l'organisation d'une élection pour une assemblée constituante<sup>5</sup> ; la deuxième pour élire les cinq cent quarante-cinq membres de cette assemblée ; la troisième pour choisir les gouverneurs des vingt-trois Etats ; la quatrième pour désigner les trois cent trente-cinq maires des communes du pays. Les élections régionales se sont soldées par une large victoire du camp chaviste, à l'issue d'une campagne électorale marquée par de multiples manœuvres destinées à rendre la victoire de l'opposition impossible<sup>6</sup>. En réaction, l'opposition a boycotté les municipales.

---

<sup>1</sup> Elections présidentielles prévues en 2018 au Costa Rica, à Cuba, en Colombie, au Paraguay, au Mexique, au Brésil et au Venezuela ; et en 2019 en Bolivie, en Argentine, au Guatemala, au Salvador, au Panama et en Uruguay.

<sup>2</sup> Lire l'analyse de Marie-Esther Lacuisse dans ce volume.

<sup>3</sup> De multiples irrégularités ont retardé l'annonce officielle des résultats.

<sup>4</sup> Conseil de la magistrature, Tribunal agro-environnemental, Tribunal constitutionnel plurinational, Tribunal suprême de justice.

<sup>5</sup> Référendum organisé par l'Assemblée nationale où l'opposition est majoritaire.

<sup>6</sup> Lire l'analyse de Javier Corrales dans ce volume.

**Tableau 1**  
**Les élections en 2017**

Date	Pays	Type d'élection	Vainqueur et parti**	Tendance
19 février	Equateur*	Présidentielle 1 <sup>er</sup> tour, législatives et référendum	Lenín Moreno (AP)	Gauche
2 avril	Equateur	Présidentielle 2 <sup>e</sup> tour	Lenín Moreno (AP)	Gauche
4 juin	Mexique	Etats (4)	Mexico : del Mazo (PRI) Nayarit : Echevarria (PAN) Coahuila : Riquelme (PRI)	Centre et droite
16 juillet	Venezuela	Référendum***	Opposition	
30 juillet	Venezuela	Assemblée constituante****	GPPSB (545/545)	Gauche
15 octobre	Venezuela	Régionales****	GPPSB (18/23)	Gauche
22 octobre	Argentine	Législatives	Changeons	Droite
5 novembre	Nicaragua	Municipales	FSLN (135/153)	Gauche
19 novembre	Chili	Générales	Sebastián Piñera (Allez le Chili)	Droite
26 novembre	Honduras*	Générales****	Juan Orlando Hernández (PN)	Droite
3 décembre	Bolivie	Institutions judiciaires		Gauche
10 décembre	Venezuela	Municipales	GPPSB (306/335)	Gauche
17 décembre	Chili	Présidentielle 2 <sup>e</sup> tour	Sebastián Piñera (Allez le Chili)	Droite

\* Pays où l'Opalc a déployé des observateurs dans le cadre de son partenariat avec l'Organisation des Etats américains

\*\* Partis : Alliance pays (AP, Equateur) ; Grand pôle patriotique Simon Bolivar (GPPSB, Venezuela) ; Parti révolutionnaire institutionnel (PRI, Mexique) ; Parti d'action nationale (PAN, Mexique) ; Changeons (coalition soutenant le président Macri, composée de l'Union civique radicale [UCR], Proposition radicale [PRO], et la Coalition civique [CC], Argentine) ; Front sandiniste de libération nationale (FSLN, Nicaragua) ; Parti national (PN, Honduras) ; Allez le Chili (Alliance entre l'Union démocrate indépendante [UDI], Rénovation nationale [RN], le Parti régionaliste indépendant [PRI], et Evolution politique [Evópoli], Chili)

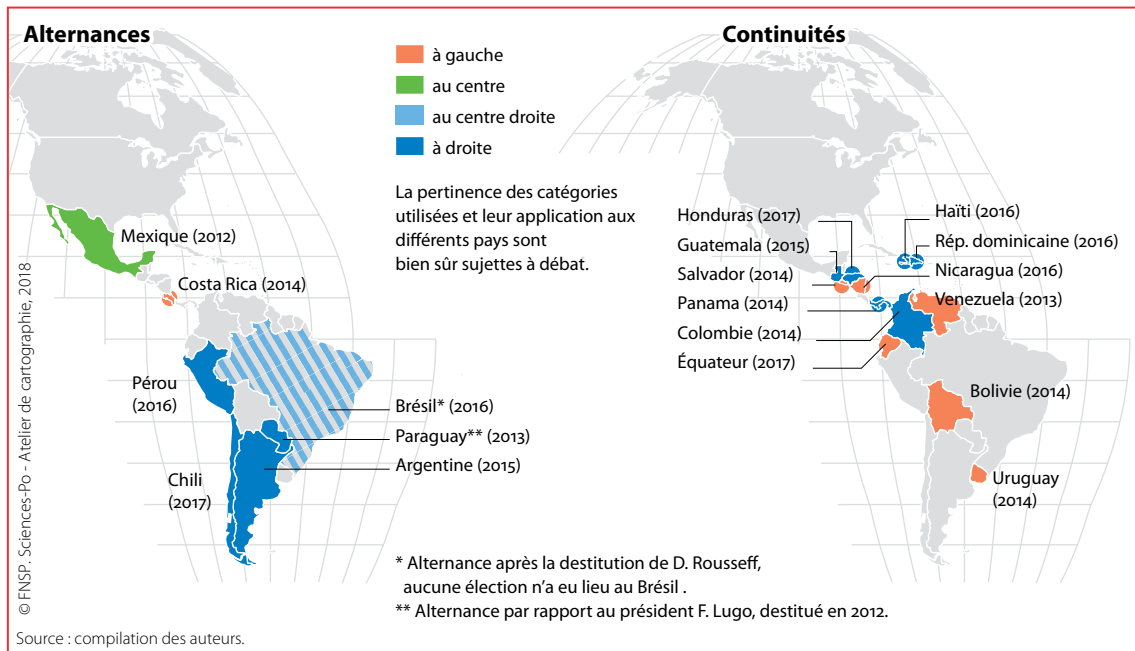
\*\*\* Référendum non officiel

\*\*\*\* Résultats contestés par l'opposition

Les éditions 2015 et 2016 d'*Amérique latine - L'année politique*<sup>7</sup> concluaient que les alternances ne devaient pas être surinterprétées en termes de basculement gauche/droite. L'usure « naturelle » de gouvernements de gauche en place depuis une décennie ou plus, conjuguée à la mauvaise conjoncture économique, suffisaient à expliquer les défaites électorales, sans qu'il y ait nécessairement un réalignement décisif des préférences des électeurs vers la droite. Au Chili, Sebastián Piñera a bien assuré une victoire de plus à la droite en 2017, mais il convient à nouveau d'être prudent. La faible participation électorale donne plus d'influence au vote de rejet dont ont déjà été victimes Michelle Bachelet (en 2009) et Piñera lui-même (en 2013). L'impopularité de la classe politique est telle au Chili que le pays semble condamné aux alternances tous les quatre ans.

<sup>7</sup> Opalc, *Les Etudes du CERI*, n° 217-218 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude\\_217-218.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_217-218.pdf)) et n° 226-227 ([www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude\\_226-227.pdf](http://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_226-227.pdf)).

**Figure 1**  
**Alternances et continuités aux élections présidentielles, 2011-2017**



Dans quel contexte se sont déroulées ces élections ? Comment expliquer ces résultats ? Et quelles perspectives générales se dégagent ? Ce chapitre répond à ces questions et propose un focus sur l'Équateur, avec une géographie et une sociologie du vote.

## ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

### Un contexte économique moins défavorable<sup>8</sup>

Avec une croissance estimée à 1,2 % (contre -0,9 % en 2016<sup>9</sup>), la conjoncture économique et sociale de l'Amérique latine en 2017 s'est améliorée, mais le rythme et l'ampleur de la reprise ne permettent pas de dissiper totalement les craintes des classes moyennes. Dans les pays qui ont tenu des élections, la conjoncture est très variable, plutôt favorable en Amérique centrale (Nicaragua et Honduras), moins en Argentine, au Chili et au Mexique. Le Venezuela continue de se débattre avec une crise d'une ampleur sans précédent, une croissance négative (-7,2 %) et une inflation estimée à plus de 650 % par le Fonds monétaire international (FMI).

Les pays dont la croissance est fortement corrélée à la demande extérieure ont montré des signes de faiblesse. Ainsi en Equateur, la baisse du cours du pétrole a provoqué une chute

<sup>8</sup> Cette partie reprend et actualise les analyses de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) : *Estudio económico de América latina y el Caribe 2017* ([www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual](http://www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual)).

<sup>9</sup> Estimation du FMI en octobre 2017.

des recettes fiscales en 2016. Le pays a dû recourir à l'emprunt, accentuant son endettement à l'égard de la Chine en particulier. La croissance a toutefois rebondi début 2017, en partie grâce à la consommation des ménages. Le Mexique a aussi connu un tassement de sa croissance. Les incertitudes liées aux mesures protectionnistes annoncées par Donald Trump sont un handicap supplémentaire. Le Chili, de son côté, a été pénalisé par les cours du cuivre, descendus sous leur niveau de 2015. La contraction des recettes fiscales a entraîné une hausse des déficits publics.

En Argentine, la reprise économique promise par Mauricio Macri a tardé à se faire sentir, mais la croissance s'est accélérée à l'approche des élections. Après un tassement de 2,2 % en 2016, la croissance a dépassé les 4,5 % au troisième trimestre de 2017, grâce à une hausse des investissements publics. La relance est aussi favorisée par l'amélioration de la situation économique du voisin brésilien. Les consommateurs les plus modestes ont été pénalisés par une inflation qui a atteint 41 % en 2016. Elle baisse substantiellement en 2017.

Finalement, le Honduras et le Nicaragua ont été avantagés par la diminution de leur facture pétrolière. Dans ces deux pays, la demande intérieure alimente une solide croissance.

**Tableau 2**  
**Indicateurs économiques**

Pays	Croissance*	Inflation**	Termes de l'échange***
Equateur	0,7 % (+2,2)	1,1 % (+0,1)	81,6 (-2,2)
Mexique	2,2 % (-0,1)	6,2 % (+2,8)	89 (-4,3)
Venezuela	-8 % (+1,7)	650 % (+400)	52,3 (-11)
Argentine	2,4 % (+4,6)	24 % (-18,4)	107,3 (+6,5)
Nicaragua	4,5 % (-0,2)	3,1 % (=)	115,4 (+1,7)
Chili	1,5 % (-0,1)	2,6 % (-0,1)	87,9 (+1,9)
Honduras	3,7 % (-0,1)	4,1 % (+1,1)	87,3 (+0,1)

\* Prévisions de croissance pour 2017. Entre parenthèses figure la variation par rapport à 2016.  
 \*\* Variation annuelle des prix en mai 2017. Entre parenthèses figure la variation par rapport à décembre 2016.  
 \*\*\* Chiffres provisoires correspondant à 2016. Indice 100 en 2010. Entre parenthèses figure la variation par rapport à 2015.  
 Sources : Cepal, Estudio económico de América latina y el Caribe 2017. Pour l'inflation au Venezuela : FMI, *World Economic Outlook 2017*.

### Des mobilisations sociales toujours soutenues

La conflictualité sociale n'a pas diminué en 2017 en Amérique latine. Diverses tendances continuent à converger qui alimentent les mouvements sociaux : faiblesse de la reprise économique, multiplication des affaires de corruption de grande ampleur, projets d'infrastructures potentiellement dangereux pour l'environnement et le cadre de vie des populations indigènes, ineptie de certains gouvernements.



Le cas du Guatemala, qu'*Amérique latine - L'année politique 2016* qualifiait d'emblématique, a encore retenu l'attention en 2017<sup>10</sup>. Le président Jimmy Morales a ainsi tenté de se débarrasser du chef de la Commission internationale contre l'impunité (CICIG), ce qui a provoqué de nombreuses protestations. Autre pays traditionnellement classé parmi les démocraties de qualité médiocre, le Paraguay a donné une leçon de vigilance citoyenne. La tentative de réforme de la Constitution visant à autoriser la réélection du président a occasionné des manifestations massives dans le pays. La réforme a finalement été abandonnée.

Dans les pays andins, ce sont les projets miniers qui suscitent de légitimes préoccupations. En Colombie, une étude a montré que 63 % de la population estime que les activités minières sont une bonne chose pour le pays. Dans les zones minières, en revanche, seuls 36 % des habitants ont une opinion positive des entreprises opérant dans leur région<sup>11</sup>. Rien d'étonnant donc à ce que les consultations à l'échelle locale se traduisent par un rejet massif des projets miniers. En 2017, plusieurs communes ont organisé des référendums : le 26 février, les habitants de Cabrera (Cundinamarca) ont refusé à 97,3 % les activités minières ; le même résultat a ensuite été enregistré le 26 mars à Cajamarca (Tolima) et le 4 juin à Cumaral (Meta), avec respectivement 97,9 % et 96,9 %. Encouragées par une décision de la Cour constitutionnelle (SU 133, 2017) reconnaissant l'autonomie des communes et leur liberté de décider si elles souhaitent ou non le développement de telles activités sur leur territoire à l'issue de consultations populaires<sup>12</sup>, une quarantaine d'autres communes envisagent d'organiser des enquêtes analogues.

Dans les autres pays miniers d'Amérique du Sud et au Mexique, de telles consultations sont rares et les conflits se multiplient et se durcissent. Au Pérou, les conflits « socio-environnementaux » provoqués par les activités minières représentent 72,5 % de l'ensemble des conflits sociaux en 2017. Dans ce pays, leur nombre a toutefois diminué au premier semestre 2017<sup>13</sup>. Le secteur minier voit aussi se développer des conflits sociaux « classiques » portant sur des revendications liées aux conditions de travail et aux salaires. Au Chili, les travailleurs de la mine Escondida (20 % de la production nationale de cuivre) ont été en grève du 9 février au 23 mars 2017.

Liées ou non aux projets miniers, les infrastructures suscitent aussi une opposition parfois violente. En Bolivie, le projet de construction d'une route traversant un territoire indigène et parc national (TIPNIS) avait entraîné en 2011 une marche des populations indigènes jusque dans la capitale, contraignant Evo Morales à faire voter une loi consacrant l'intangibilité du territoire. En 2012, le gouvernement a organisé une série de consultations dans chacune des communautés concernées, qui s'est soldée par un vote favorable à la route. Les conditions d'organisation de ces scrutins ont été vivement critiquées par de nombreuses organisations de défense des peuples indigènes<sup>14</sup>. Passant outre, Morales a relancé le projet en 2017 et

---

<sup>10</sup> Lire l'analyse de Nordin Lazreg dans ce volume.

<sup>11</sup> Asociación Colombiana de Minería, « Brújula Minera 2017 ».

<sup>12</sup> Décision disponible en ligne : [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/su133-17.htm).

<sup>13</sup> Defensoría del Pueblo : [www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2017/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-162---Agosto-2017.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/conflictos/2017/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-162---Agosto-2017.pdf).

<sup>14</sup> Lire par exemple l'analyse de Gonzalo Colque publiée sur le site de la Fondation Tierra (15 septembre 2017) : [www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/780-tipnis-bajo-asedio](http://www.ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/780-tipnis-bajo-asedio).

fait voter une loi annulant le caractère intangible du parc, suscitant de nouveau la colère des défenseurs du territoire.

En Colombie, la politique de lutte contre le narcotrafic engendre des dérapages et des violences, comme le 6 octobre dans la municipalité de Tumaco sur la côte pacifique, avec un solde de sept morts, ou le 27 novembre dans le Nariño (treize morts assumés par l'Armée de libération nationale). Les zones de culture de la feuille de coca ont augmenté de plus de 50 % en 2017, provoquant une nouvelle guerre contre les trafiquants.

Au Chili, l'interminable lutte des Mapuches a une nouvelle fois provoqué des violences en 2017. Les demandes de restitution des terres ancestrales et de reconnaissance des us et coutumes ne sont pas entendues. Et aux actes violents (camions incendiés), l'Etat chilien a opposé la loi antiterroriste. Le conflit est resté désespérément enlisé.

Enfin, l'année 2017 a aussi été marquée par le « printemps vénézuélien »<sup>15</sup>. Les manifestations contre la dérive autoritaire du régime ont été violemment réprimées.

La lente récupération des cours des matières premières n'est pas de nature à calmer les mouvements sociaux. L'Amérique latine continue de privilégier le modèle extractiviste de développement peu respectueux de l'environnement et des droits de l'homme.

### **Des soutiens variables**

Dans les pays qui ont connu des élections en 2017, la popularité des présidents a été très variable. En Amérique centrale, les présidents du Nicaragua et du Honduras ont bénéficié de forts soutiens, ce qui leur a permis d'être réélus, Daniel Ortega en 2016 et Juan Orlando Hernández en 2017 (ce dernier dans des conditions suspectes). En Equateur, Correa est parvenu à préserver ses soutiens tout au long de ses deux mandats. Sa cote de popularité s'est toutefois érodée sur la fin, ce qui explique en partie la victoire serrée de son successeur Lenín Moreno. Ce dernier a ensuite profité d'un état de grâce. Mauricio Macri, en Argentine, a aussi abordé les élections législatives en position de force. Sa cote de popularité, tombée à 45 % en juillet, est remontée à 54 % en septembre.

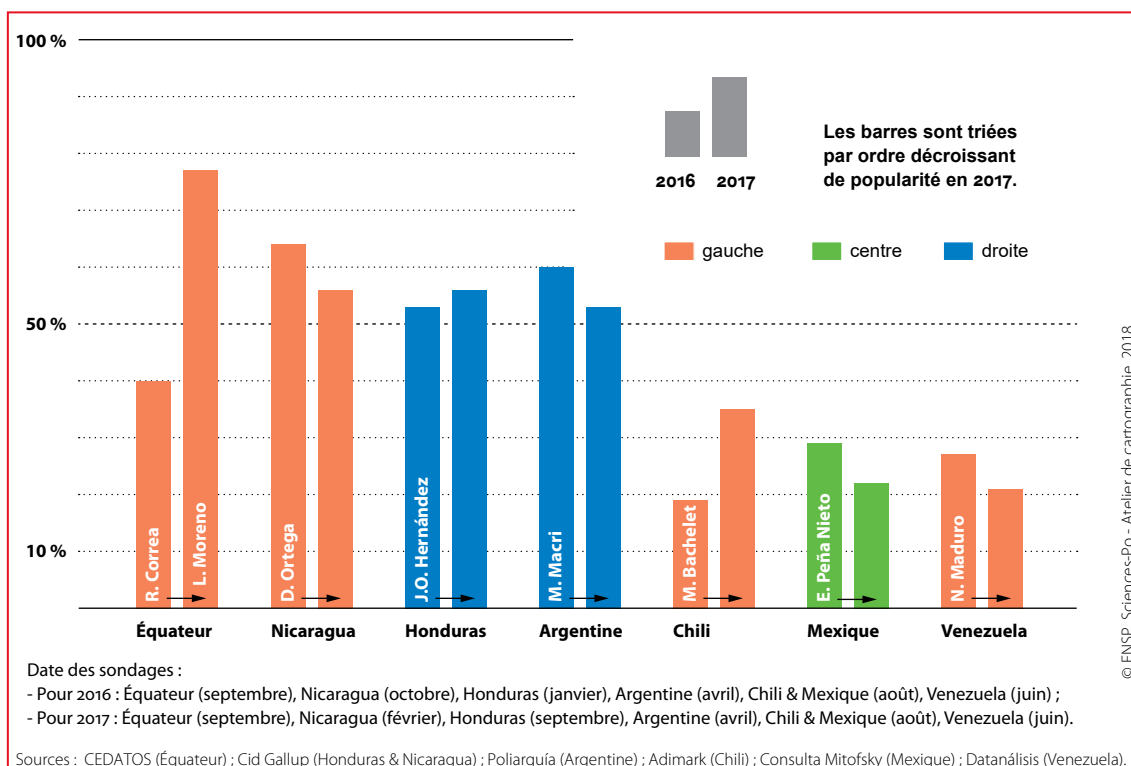
La situation était bien différente au Chili, au Venezuela et au Mexique. La remontée de Bachelet dans l'opinion publique chilienne en 2017 n'a pas suffi à éviter l'alternance. Au Venezuela, Maduro se sachant minoritaire dans le pays a multiplié les manœuvres pour se protéger d'une défaite électorale. Le cas mexicain, enfin, est complexe. S'agissant d'élections de trois gouverneurs du même parti que le président (PRI), les réalités nationales et locales s'entremêlent. Si Peña Nieto est largement rejeté par les Mexicains, les gouverneurs le sont moins. Selon une enquête réalisée par Mexicopina<sup>16</sup> en juin 2017, le soutien aux trente-deux gouverneurs était en moyenne de 39,5 % au niveau national, contre 22 % pour le président. Dans l'Etat de Mexico, le gouverneur sortant bénéficiait de 35,9 % de soutiens, contre 31,3 % dans le Nayarit et 28,3 % dans le Coahuila. Au final, seul le Nayarit a été perdu par le PRI.

---

<sup>15</sup> Lire l'analyse de Javier Corrales dans ce volume.

<sup>16</sup> « 4 panistas y 4 priistas : Los gobernadores "mejor" evaluados », *SPD Noticias*, 15 juin 2017.

**Figure 2**  
**Indice de popularité des présidents en 2016-2017**



L'érosion des soutiens aux présidents ne se traduit pas nécessairement par des votes de défiance à l'égard de leur parti politique, mais elle crée un climat délétère qui impacte les campagnes électorales.

### Une participation électorale inégale

Dans les trois pays qui ont procédé à une élection présidentielle, la participation a été inégale : constante en Equateur et au Honduras, où le vote est obligatoire ; en baisse au Chili au premier tour de la présidentielle. Dans ce pays, la réforme électorale de 2012 rendant l'inscription automatique mais supprimant le vote obligatoire s'était traduite en 2013 par une chute de la participation de plus de trente-huit points par rapport à 2009. Une nouvelle réforme en 2016 a fortement limité le financement des campagnes électorales. Dans un climat de crise de confiance, et en l'absence de renouvellement de la classe politique, l'élection présidentielle a tout de même fortement polarisé le pays, ce qui a provoqué un surcroît de mobilisation des électeurs au second tour.

**Tableau 3**  
**La participation aux élections en 2017**

Statut du vote	Pays	Taux de participation	Type d'élection	Différence avec l'élection précédente
Obligatoire avec sanctions	Equateur	81,6 %	Présidentielle	+0,5 (2013)
	Honduras	57,5 %	Présidentielle	-3,6 (2013)
	Argentine	78 %	Législatives	-3 (2015)
	Bolivie	78 %	Judiciaires	-1,7 (2011)
Obligatoire sans sanctions	Mexique	59,2 %*	Gouverneurs	+5,9* (2016)
Non obligatoire	Chili	49 %	Présidentielle (2 <sup>e</sup> tour)	+7 (2013)
	Nicaragua**	51,7 %	Municipales	-5,3 (2012)
	Venezuela**	61 %	Régionales	+7,1 (2012)
	Venezuela**	47,3 %	Municipales	-11 (2013)
* Moyenne pour les trois élections de gouverneurs en 2017 (comparée à la moyenne pour les douze élections de gouverneurs en 2016)				
** Chiffres officiels contestés par l'opposition				

Au Venezuela, l'année 2017 a vu se dérouler une bataille féroce autour des chiffres de la participation électorale. Le Conseil national électoral (CNE) a annoncé 41,5 % de participation aux élections pour une assemblée constituante le 30 juillet, soit un peu plus de huit millions d'électeurs. L'opposition estimait de son côté que seuls 12 % des Vénézuéliens avaient voté. Il était important pour Maduro de montrer que son pouvoir de convocation était intact, voire même supérieur à celui de 2013. Cette année-là, il avait gagné l'élection présidentielle avec sept millions de voix. De son côté, l'opposition a estimé à plus de sept millions le nombre de Vénézuéliens ayant participé au référendum du 16 juillet. Ils étaient appelés à se prononcer sur l'opportunité d'élire une assemblée constituante et ont voté « non » à 98,5 %. En octobre, aux élections régionales, le CNE a annoncé un taux de participation de plus de 60 %, ce qui représente une hausse par rapport aux élections régionales de 2012 ; puis le CNE a décompté neuf millions de suffrages exprimés aux municipales. Dans les deux cas, l'opposition a contesté ces chiffres.

### **ANALYSE DES RÉSULTATS : LA VARIÉTÉ DU PANORAMA ÉLECTORAL LATINO-AMÉRICAIN**

Les élections qui se sont tenues en 2017 ouvrent un cycle électoral déterminant en Amérique latine, avec pas moins de treize élections de premier ordre (présidentielles et/ou générales) entre 2018 et 2019. Compte tenu de leur place spécifique dans l'agenda électoral de la région, il est tentant d'analyser les résultats de ces scrutins comme un indicateur permettant de décrypter certains grands enjeux pour le cycle à venir, notamment l'hypothèse déjà très commentée – mais encore peu argumentée – d'un « virage à droite » dans la région.

La diversité des contextes et des configurations électorales (types d'élection, modes de scrutin et niveaux de pouvoir) appelle toutefois à la prudence à l'heure d'interpréter les résultats de ce lever de rideau électoral. En effet, aucune des théories classiques d'analyse des comportements et résultats électoraux ne permet de donner sens de manière globale aux

scrutins de 2017 en Amérique latine. L'ambition de généralisation par une analyse comparative rigoureuse des résultats s'évanouit dans la pluralité des élections considérées.

Nous avons donc choisi d'évoquer simplement quelques enjeux présents en 2017 et susceptibles de marquer le cycle électoral 2018-2019. Nous centrons ensuite notre attention sur l'analyse des résultats pour une seule étude de cas : l'élection présidentielle en Equateur, où la continuité au pouvoir du parti Alliance pays masque mal une série de mutations relatives aux comportements électoraux et à la géographie électorale.

Le modèle dit des « élections intermédiaires »<sup>17</sup> peut permettre de comprendre, dans une certaine mesure, les résultats des élections législatives en Argentine, des élections municipales au Nicaragua et des élections régionales au Mexique, où la coalition gouvernementale Changeons, le FSLN et le PRI ont tous résisté au phénomène de vote-sanction (de manière assez classique en Argentine et au Nicaragua au vu de la popularité des chefs d'Etat et de la place du scrutin dans les agendas politiques nationaux ; de manière logique au Mexique en raison de la forte localisation des enjeux pour les élections régionales et de la relative déconnexion avec les enjeux politiques nationaux). Le modèle des « élections intermédiaires » aurait également pu constituer un outil stimulant pour interpréter les résultats des élections régionales du mois d'octobre au Venezuela, si ceux-ci n'avaient pas été contestés, donc délicats à mobiliser.

Quoi qu'il en soit, les bonnes performances électorales des candidats pro-gouvernement – quelles que soient leurs orientations politiques – ne doivent pas donner lieu à surinterprétation. Elles n'indiquent en rien une position de force des titulaires dans la perspective des élections présidentielles de 2018 au Mexique et au Venezuela, puis de 2019 en Argentine<sup>18</sup>. Par ailleurs, ce modèle n'est d'aucune utilité pour qui souhaite comprendre les luttes de pouvoir autour de l'élection de l'assemblée constituante qui s'est tenue au Venezuela au mois de juillet, puis des élections municipales qui y ont été organisées au mois de décembre. Cette année électorale, marquée par trois élections officielles (dont deux ont été boycottées par l'opposition et la troisième a été contestée), met à mal toute tentative d'analyse des résultats qui chercherait à articuler les élections intermédiaires locales aux enjeux de politique nationale (traduction électorale de l'impopularité du gouvernement, abstention différentielle, vote-sanction).

Pour ce qui est des élections dites de « premier ordre » (élections générales en Equateur, au Chili et au Honduras), la poussée à droite n'est que relative. L'alternance au Chili, marquée par le retour au pouvoir de Sebastián Piñera, consolide de manière incontestable le tournant conservateur dans le cône Sud après les élections de Horacio Cartes au Paraguay (2013) et de Mauricio Macri en Argentine (2015), puis la destitution de Dilma Rousseff au Brésil (2016). Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette alternance chilienne, notamment la mise en œuvre d'un agenda de réformes ambitieux (sur la base du projet « Cinquante réformes en cent jours ») dans une conjoncture économique délicate marquée par une baisse des cours du cuivre<sup>19</sup>. Le manque de pédagogie dans les actions gouvernementales a en outre renforcé le

---

<sup>17</sup> J.-L. Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, avril 1983, pp. 42-72 ; R. Magni-Berton, « Pourquoi les partis gouvernementaux perdent-ils les élections intermédiaires ? », *Revue française de science politique*, Vol. 58, n° 4, 2008, pp. 643-656.

<sup>18</sup> Au Nicaragua, où Daniel Ortega a été réélu en novembre 2016, la prochaine élection présidentielle n'est prévue que pour 2021.

<sup>19</sup> Lire l'analyse d'Antoine Faure et Antoine Maillet dans ce volume.

mécontentement de l'opinion – en particulier l'électorat jeune – à l'égard de la majorité sortante, tandis que l'électorat conservateur se mobilisait, échaudé par les réformes sociétales progressistes du gouvernement Bachelet (dépénalisation partielle de l'avortement thérapeutique, union civile pour les couples de même sexe).

Plus généralement, cette troisième alternance consécutive (après celles de 2009 et 2013) traduit avant tout une perte de repères et une volatilité croissante de l'électorat dans un contexte politique, économique, social et sociétal en pleine mutation, ainsi qu'une crise de confiance plus générale à l'égard des dirigeants politiques et de leur capacité à répondre aux nouvelles demandes. Plus qu'un engouement pour le programme et la personnalité de Piñera, le vote des Chiliens peut être interprété comme une sanction à l'encontre du bilan de Bachelet. Ce vote de rejet est marqué par deux évolutions considérables des comportements électoraux : la désertion<sup>20</sup> et la dispersion électorales aux dépens des partis gestionnaires. La participation n'a été que de 46,7 % au premier tour et les candidats des deux principales alliances (Allez le Chili et Nouvelle majorité) n'ont totalisé à eux deux qu'à peine 60 % des suffrages exprimés, contre plus de 70,1 % en 2013 et 73,6 % en 2009. Les candidats protestataires se sont affirmés tant à gauche qu'à droite (20,3 % des voix pour Beatriz Sánchez, du Frente Amplio ; 7,9 % pour le candidat d'extrême droite José Antonio Kast). La portée politique et symbolique de l'alternance au Chili est d'ailleurs notable, puisque c'est en partie grâce au soutien apporté entre les deux tours par le candidat de l'extrême droite que Piñera a pu remporter l'élection. Néanmoins, ce dernier devra composer avec une base législative fragile et naviguer dans un système politique en pleine recomposition après la réforme du système électoral votée sous Bachelet. L'instauration du mode de scrutin à la proportionnelle<sup>21</sup> fait évoluer les modalités de représentation et la nouvelle fragmentation du pouvoir législatif implique une adaptation des pratiques politiques. Les relations exécutif-législatif inaugurent donc une configuration inédite, ce qui constitue un défi de gouvernabilité pour le nouveau président. Ce double mouvement de désertion électorale et d'affirmation d'une offre politique protestataire constituera l'un des enjeux à suivre pour le cycle électoral de 2018-2019.

Au Honduras, la réélection de Juan Orlando Hernández (Parti national) face au candidat de gauche Salvador Nasralla (Alliance de l'opposition contre la dictature) pourrait être considérée, en théorie, comme un élément supplémentaire étayant l'hypothèse d'un virage à droite d'ampleur continentale. Mais les conditions rocambolesques dans lesquelles les élections ont été préparées et se sont déroulées tendent au contraire à délégitimer le président sortant, reconnu vainqueur le 17 décembre par le Tribunal suprême électoral après trois semaines de tensions post-électorales. Dans le second rapport préliminaire publié le même jour par l'Organisation des Etats américains (OEA) dans le cadre de la Mission d'observation électorale, le processus dans son ensemble a d'ailleurs été jugé « de mauvaise qualité électorale » et la mission considère qu'elle « ne peu[t] pas affirmer que les doutes ont été éclaircis »<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Ce phénomène est surtout visible depuis les élections de 2013, à la suite de la réforme électorale de 2012 qui a rendu l'inscription sur les listes électorales automatique mais le vote facultatif.

<sup>21</sup> La loi 20.840 du 5 mai 2015 a mis fin au système binominal au profit d'un système proportionnel inclusif pour les élections législatives. Le nouveau système a été inauguré lors des élections législatives de 2017 ([www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039)).

<sup>22</sup> OEA, Informe MOE. Segundo informe preliminar de la Misión de Observación Electoral en Honduras,

Face à ces « sérieux doutes » quant à l'intégrité des résultats, l'OEA a ensuite recommandé l'organisation d'un nouveau scrutin. Les Etats-Unis ont quant à eux reconnu les résultats officiels, faisant fi des multiples dénonciations de fraude et de la position adoptée par l'OEA<sup>23</sup>. Depuis le soir du scrutin, l'opposition hondurienne, emmenée par le candidat battu et par l'ancien président Manuel Zelaya (qui avait été destitué en 2009 à la suite d'un coup d'Etat militaire), se mobilise dans les rues pour revendiquer la victoire et contester la réélection de Hernández. Dans le même temps, l'Organisation des nations unies (ONU) et la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) ont dénoncé un « usage excessif de la force » ayant causé la mort d'une douzaine de manifestants. Le Honduras se retrouve embourbé dans une impasse politique qui n'est pas sans rappeler la situation au Mexique après l'élection de Vicente Calderón contestée par Andrés Manuel López Obrador<sup>24</sup>.

Dans un tel contexte, une analyse sérieuse des résultats est impossible. Cette dérive électorale laisse en revanche apparaître un autre enjeu qui sera crucial pour la période 2018-2019 : l'accompagnement interne et international des processus électoraux en amont, pendant et en aval des scrutins. Sur ce point, deux défis majeurs peuvent être identifiés : 1) l'indépendance des autorités électorales et leur efficacité pour assurer la compétitivité électorale ; 2) l'implication des organisations internationales dans l'accompagnement des scrutins et leur capacité à décourager les fraudes sans s'ingérer dans les affaires internes des Etats où se tiendront les élections. L'Amérique latine se dirige en effet vers un cycle d'élections serrées dans des contextes polarisés, pour reprendre la formule du politologue Willibald Sonnleitner<sup>25</sup>. Ces deux facteurs font peser des risques d'autant plus importants pour la stabilité des démocraties de la région que la confiance envers les institutions électorales est faible dans de nombreux pays<sup>26</sup>.

Enfin, le cas de l'Equateur, que nous analysons plus en détails dans les lignes qui suivent, met à jour toute la complexité des recompositions électorales dans la décennie qui vient de s'écouler. Loin de constituer une exception dans une région dont les électorsats seraient en train de basculer vers une « droite » que les analystes peinent à conceptualiser, cette étude de cas nous amène à plaider pour une analyse fine des configurations nationales et de leurs mutations pour interpréter les résultats électoraux dans la région<sup>27</sup>.

---

17 décembre 2017, pp. 12-13 ([www.oas.org/fpdb/press/Segundo-Informe-Preliminar-MOE-Honduras-18dic-FINAL.pdf](http://www.oas.org/fpdb/press/Segundo-Informe-Preliminar-MOE-Honduras-18dic-FINAL.pdf)). Dans le premier rapport préliminaire, l'OEA émettait déjà de sérieux doutes quant à la qualité du scrutin et, en amont, quant à la légitimité même de la candidature de Juan Orlando Hernández (cette dernière, bien qu'autorisée par la Cour suprême, allant à l'encontre du principe constitutionnel de non-réélection).

<sup>23</sup> « U.S. signals support for incumbent president in disputed Honduras election », *Los Angeles Times*, 20 décembre 2017.

<sup>24</sup> Après avoir épuisé les recours légaux, López Obrador s'était déclaré « président légitime » du Mexique. Voir H. Combes, « Battre campagne avec le "président légitime" du Mexique. Carnet de terrain », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 71, 2009, pp. 47-67.

<sup>25</sup> W. Sonnleitner, « Elections serrées dans des contextes polarisés », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. Les élections contre la démocratie ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 131-159.

<sup>26</sup> Latinobarómetro, *Informe 2017*, p. 24 (« Confianza en el tribunal electoral/institución electoral, 2006-2017 »). La confiance moyenne envers les institutions électorales pour l'ensemble de l'Amérique latine est tombée de 44 % en 2015 à 29 % en 2017.

<sup>27</sup> Dans cette optique, l'Opalc-Sciences Po développe un ambitieux projet d'analyse électorale qui permettra de mieux saisir les évolutions des comportements électoraux en Amérique latine pour la période 2017-2019, sur la base d'enquêtes électorales menées dans les principaux pays où se tiendront des élections.

## ANALYSE DE LA CARTOGRAPHIE DU VOTE AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES EN EQUATEUR EN 2017

Marquant la fin des dix années de gouvernement de Rafael Correa, l'élection présidentielle de 2017 en Equateur a suscité de nombreuses interrogations : était-ce la fin de la toute-puissance du parti Alliance pays, qui montrait des signes d'essoufflement depuis les élections municipales de 2014 ? Allait-on revenir à une situation d'instabilité politique semblable à celle des années 1996-2006 ? Dans quelle mesure l'« ère Correa » avait-elle conduit à une reconfiguration durable des comportements électoraux et des alliances partisans ? Malgré la victoire du candidat d'Alliance pays, Lenín Moreno (avec 51,2 % des voix), contre le candidat de la coalition CREO-SUMA<sup>28</sup>, Guillermo Lasso (48,8 %), les résultats très serrés et les dynamiques particulières de report de voix entre les deux tours ont révélé l'apparition de nouvelles logiques de vote à l'échelle régionale et locale. Ces nouvelles configurations conduisent entre autres à remettre partiellement en question le clivage électoral classique entre les habitants des trois principales zones géographiques du pays, la Côte (Costa), la Cordillère (Sierra) et l'Amazonie (voir carte ci-dessous). Une analyse cartographique de l'évolution du vote pour Alliance pays entre 2006 et 2017, ainsi que les dynamiques spécifiques de l'élection de 2017 permettent ainsi de mettre en évidence des changements profonds dans le comportement électoral des Equatoriens, de plus en plus difficile à prévoir et à expliquer à l'aune des critères classiques de compréhension de la politique en Equateur.

Figure 3  
Equateur : carte de repérage



<sup>28</sup> Alliance entre le parti libéral-conservateur Créant des opportunités (CREO) et le parti libéral-progressiste de centre droite Société unie pour plus d'action (SUMA) créé en 2012. Ce dernier avait participé à l'élection de 2013 avec pour candidat Mauricio Roldas, qui avait obtenu 3,9 % des voix.



## Une inversion des tendances régionales ?

Au niveau provincial, la comparaison de la répartition géographique des résultats obtenus par Alliance pays aux différentes élections organisées entre 2006 et 2017 montre tout d'abord une inversion très claire, presque en miroir, du comportement des électeurs de la Côte, de la Cordillère et de l'Amazonie, qui tend à confirmer au premier abord la pertinence du clivage régional comme variable explicative du vote. En 2006, ce sont les électeurs des provinces situées dans la Cordillère, ainsi qu'en Amazonie<sup>29</sup>, qui votent majoritairement pour Rafael Correa au second tour. Les provinces côtières, où se concentre la majeure partie de la population urbanisée du pays, boudent le nouveau parti Alliance pays, qui n'y obtient en moyenne qu'entre 30 et 40 % des voix. Dix ans après, la situation est inversée. L'électorat de Lenín Moreno se trouve essentiellement concentré sur les territoires côtiers : dans les provinces d'Esmeraldas, Santa Elena, Los Rios, et surtout de la très peuplée Manabi (plus d'un million d'électeurs), où le vote pour Alliance pays atteint les 66,8 %. Lenín Moreno remporte aussi la province côtière de Guayas, même si les résultats y sont plus contrastés car la deuxième ville du pays, Guayaquil, échappe à Alliance pays, ce qui n'était plus arrivé lors d'une présidentielle depuis l'élection de 2006. Le candidat Lasso remporte la bataille dans la province montagneuse de Pichincha, où sept cantons sur huit sont perdus par Alliance pays, dont, pour la première fois, celui de Quito jusqu'alors toujours gagné haut la main par Correa, avec des scores dépassant souvent les 58 %<sup>30</sup>. L'opposition fait aussi des percées dans des provinces montagneuses autrefois acquises au corréisme, telles que Chimborazo, Cotopaxi ou Loja. Enfin, Alliance pays obtient ses plus mauvais scores dans les six provinces amazoniennes, dont cinq sont perdues. Il n'atteint par exemple que 34,8 % des votes là où le parti avait raflé 73,8 % dix ans auparavant, dans la province de Morona Santiago<sup>31</sup>. La capitalisation de ce revirement des électeurs par le candidat Lasso ne suffit cependant pas pour remporter l'élection. En effet, même si les provinces amazoniennes recouvrent une très grande partie du territoire, elles ne cumulent que moins d'un million d'électeurs sur douze. Numériquement, ce sont donc les provinces de la Côte qui comptent le plus grand nombre d'électeurs (plus de six millions), même si celles de la Cordillère suivent de près (avec plus de 5,7 millions). Ainsi, et malgré le basculement régional de l'électorat, l'élection de 2017 témoigne de la capacité d'Alliance pays à mobiliser dans les provinces les plus stratégiques du pays et à conserver un électorat suffisant pour remporter une élection présidentielle.

Occulté par la victoire indiscutable de Correa sur l'ensemble du scrutin de 2013, à l'occasion duquel Alliance pays avait gagné dès le premier tour (en atteignant 56,9 % des voix et en remportant l'ensemble des provinces sauf Napo, le fief de l'ancien président et candidat Lucio Gutiérrez), le clivage régional demeure toujours une variable intéressante pour étudier l'élection de 2017. Ainsi, il semble confirmer des signes de transformation régionale du vote qui avaient pu être observés dès 2009, lorsqu'un certain nombre de cantons des provinces

---

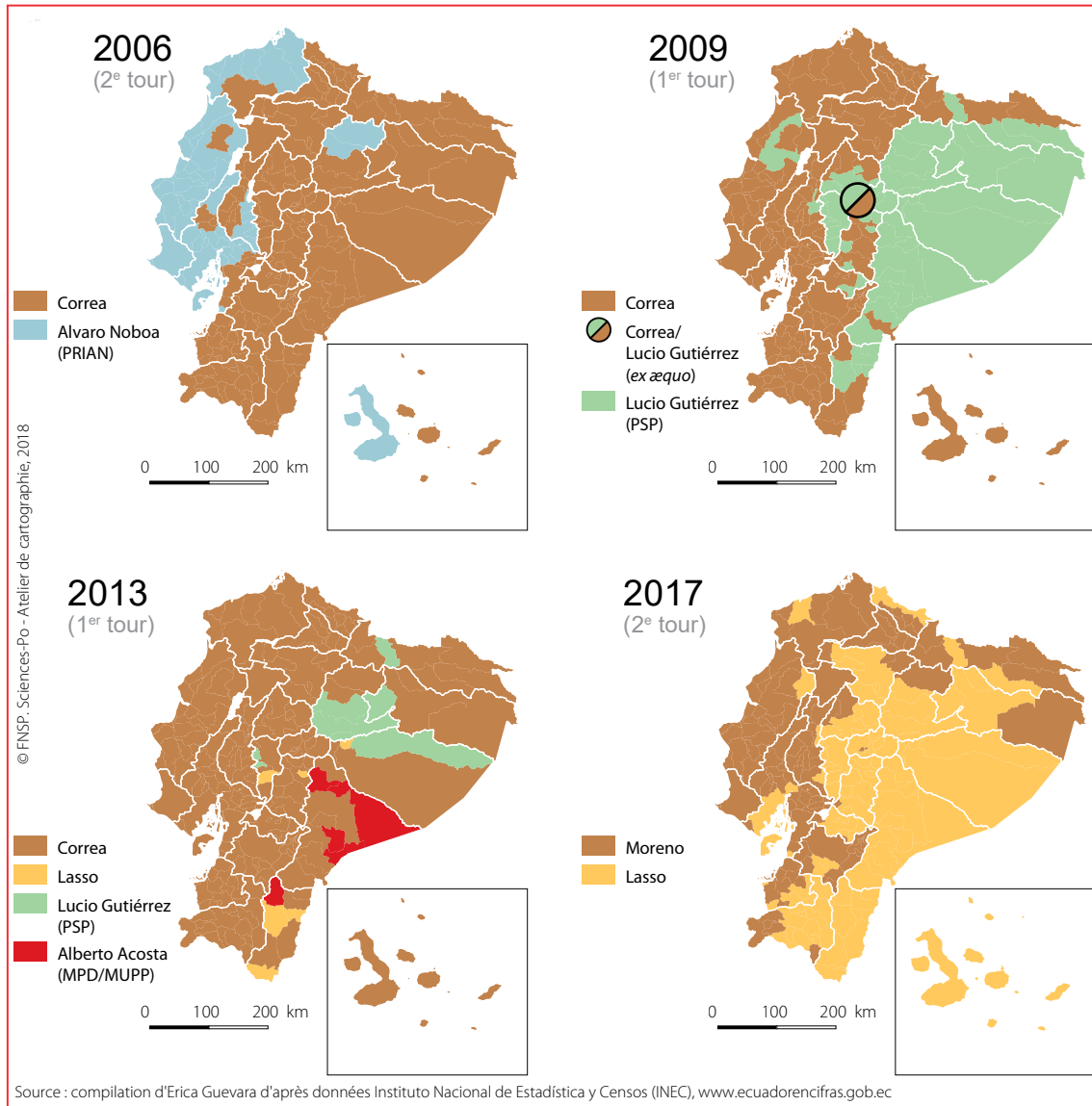
<sup>29</sup> Y compris dans la province de Napo, dont est originaire l'un des principaux candidats adverses, Gilmar Gutiérrez, député de ce territoire et frère de l'ancien président Lucio Gutiérrez.

<sup>30</sup> Correa a obtenu 73,9 % des voix à Quito au second tour de l'élection de 2006, 58,10 % en 2009, 58 % en 2013.

<sup>31</sup> Alliance pays remporte quand même Sucumbios avec 50,5 %.

montagneuses du Bolivar, du Chimborazo et de Cotopaxi avaient été remportées par l'ancien président Lucio Gutiérrez, tout comme la plupart des cantons des provinces amazoniennes (de Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza et Zamora Chinchipe).

**Figure 4**  
**Equateur : candidats en tête aux élections présidentielles, 2006-2017**



### L'importance des variables socio-économiques

Cependant, cette désaffection des provinces amazoniennes à l'égard d'Alliance pays quelques années à peine après l'arrivée au pouvoir de Rafael Correa a suscité de nombreux questionnements et travaux qui ont permis d'identifier de nouvelles variables d'explication, notamment socio-économiques, qui remettent en question l'hypothèse d'une continuité des déterminations régionales, et concluent à la disparition partielle de certains schémas d'analyse habituels. Selon

l'hypothèse du chercheur Carlos Larrea<sup>32</sup>, les Equatoriens votent en fonction de leurs attentes en termes d'amélioration de leurs conditions de vie, au regard de leur expérience préalable. Ainsi, les groupes ayant le plus bénéficié des politiques des gouvernements Correa voteraient majoritairement pour Alliance pays, dans une logique électorale de type clientélaire.

Cette hypothèse semble confirmée par les études et les rapports sur l'évolution de la pauvreté en Equateur qui montrent que si le taux de pauvreté a fortement diminué dans le pays depuis 2002, cette baisse s'est faite de manière différenciée et a principalement concerné les habitants de la région de la Côte, les Afro-Equatoriens et la population des zones rurales. Les habitants des régions de la Cordillère, ainsi que les indigènes, ont moins voire peu bénéficié des politiques publiques de réduction de la pauvreté<sup>33</sup>. Les territoires de la Côte, où se trouvent aussi de nombreux Afro-Equatoriens ont majoritairement voté pour Rafael Correa, notamment dans les provinces d'Esmeraldas, Manabi et Santa Elena. Ces territoires sont aussi ceux qui ont bénéficié d'investissements massifs de l'Etat à la suite des forts tremblements de terre de 2016. Malgré les importants dégâts produits par les séismes, les efforts déployés par le gouvernement pour assister les zones affectées ont été récompensés dans les urnes. L'inverse s'est produit dans la plupart des territoires à forte concentration de populations indigènes des régions amazoniennes et de la Cordillère, où le vote a eu tendance à favoriser le candidat Lasso.

L'analyse doit cependant être nuancée en fonction des différents groupes indigènes<sup>34</sup>. Ainsi, autant les Huaorani que les Quechuas des provinces amazoniennes d'Orellana, de Pastaza et de Napo se sont détournés d'Alliance pays dès 2009. L'abandon par Rafael Correa de l'initiative Yasuni ITT en 2013, qui visait à éviter l'exploitation pétrolière dans les réserves naturelles de ces provinces, renforce encore plus la défection des habitants indigènes. C'est cependant plus au sud, dans les cantons de Morona Santiago et de Zamora Chinchipe, habités notamment par les Shuar, que les électeurs gardent leurs distances par rapport à ce parti, lui préférant nettement le Mouvement de l'unité plurinationale-Nouveau Pachakutik (MUPP-NP) ou un candidat de l'opposition au premier tour de chaque élection. Il est cependant intéressant de noter qu'en 2017, ce parti (allié à d'autres partis de gauche socialiste, dont Gauche démocratique) obtient de bons scores (entre 10 et 19,5 % des voix) dans les provinces de la Sierra à plus forte concentration d'indigènes, notamment à Cotopaxi, Cañar ou Chimborazo. Exceptions notables parmi les provinces les plus peuplées par des indigènes, les cantons d'Imbabura (Sierra) et ceux de Sucumbios (Amazonie) sont quand même remportés de façon assez nette par Lenín Moreno, suggérant des dynamiques provinciales spécifiques.

L'inclusion de critères socio-économiques dans l'analyse permet donc de nuancer la force des clivages régionaux, dans la mesure où ceux-ci mettent aussi en évidence les inégalités

---

<sup>32</sup> Voir notamment la synthèse des résultats de l'étude menée par Carlos Larrea et son équipe de recherche de l'université andine Simon Bolivar (UASB) : « Configuración regional y social del voto en Ecuador : 2002-2011 », disponible sur : <http://uasb.edu.ec/UserFiles/372/File/pdfs/NOTICIASUCESOS/2013/Comportamientoelectoral2012UASB.pdf>.

<sup>33</sup> Voir par exemple S. Burgos Davila, « Evolucion de la pobreza y desigualdad de ingresos, 2006-2012 », Nota técnica de investigación, Economica – CIC, avril 2013, disponible sur : [www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Evoluci%C3%B3n-de-pobreza-y-desigualdad-de-ingresos-2006-2012\\_SBD\\_def.pdf](http://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/Evoluci%C3%B3n-de-pobreza-y-desigualdad-de-ingresos-2006-2012_SBD_def.pdf).

<sup>34</sup> M. Le Quang, « Hilos de continuidad en el voto de oposicion a AP (2009-2017), Panel : Elecciones 2017. Los territorios del voto », FLACSO, 2017 ; M. Le Quang, « Elecciones presidenciales y tendencias politicas, 2009-2013 », *Revista Estado & Comunes*, n° 1, 2013.

sociales dans les provinces elles-mêmes, entre zones urbaines et zones rurales, mais aussi à l'intérieur des villes. Carlos Larrea insiste sur le fait que si Alliance pays attire toujours les classes populaires, ce ne sont pas les populations les plus pauvres qui votent pour Lenín Moreno, mais plutôt les classes moyennes et la partie la plus aisée des classes populaires<sup>35</sup>. Il met ainsi en évidence un rapprochement entre le comportement électoral des segments de population les plus pauvres et les plus riches dans et autour des grandes villes, qui voteraient plutôt pour l'opposition, ce qui apporte des éléments d'explication à la perte de Quito ou de Guayaquil par Alliance pays, deux villes où les inégalités sociales sont fortes. Un clivage apparaît également entre territoires ruraux et urbains : figurant parmi les populations ayant le plus bénéficié des politiques gouvernementales, les zones rurales ont plus voté pour Alliance pays que les zones urbaines les plus pauvres. Au-delà du clivage régional, ces éléments révèlent un électorat fragmenté et polarisé par le corréisme, sensible aux conséquences de la crise économique (consécutive à la chute des cours des matières premières) depuis 2015, et mettent en évidence de « nouvelles configurations régionales flexibles »<sup>36</sup>.

### **Faiblesse de l'opposition et volatilité de l'électorat**

Malgré l'essoufflement du modèle économique néo-extractiviste porté par Rafael Correa, la victoire du parti Alliance pays et la difficulté que rencontrent les instituts de sondages pour estimer le report des voix entre candidats entre les deux tours de l'élection de 2017 témoignent surtout de la fragmentation de l'opposition et de son incapacité à fidéliser un électorat dont la volatilité est de plus en plus grande. Si le principal clivage partisan s'exprime toujours en termes de droite et de gauche, l'évolution des votes par parti entre 2006 et 2017 révèle une forte chute du soutien accordé aux candidats traditionnels tels qu'Alvaro Noboa (Parti rénovateur institutionnel d'action nationale, centre droite, parti disparu) ou Lucio Gutiérrez (Parti société patriotique, droite), dont l'électorat diminue drastiquement entre l'élection de 2009 et celle de 2013. Ainsi, il est possible d'affirmer que si Correa gagne dans les provinces du centre de la Cordillère (Bolívar, Chimborazo, Tungurahua et Cotopaxi) en 2013, il le doit plus à l'affaiblissement de la position de Lucio Gutiérrez dans ces territoires qu'au renforcement de la position d'Alliance pays. Le candidat Guillermo Lasso, qui émerge en 2013 avec un nouveau parti libéral-conservateur, le mouvement CREO, participe à l'érosion des votes de Lucio Gutiérrez, avant de s'affirmer comme le principal candidat de droite en 2017, en faisant alliance avec le parti de centre droite SUMA. La fragmentation partisane est cependant très élevée dans l'opposition : sur huit candidats, quatre défendent des positions de droite.

A l'issue du premier tour de 2017, l'enjeu résidait dans le report de voix des troisième et quatrième candidats, à savoir Cynthia Viteri (Parti social-chrétien, droite, 16,3 % des voix) et Paco Moncayo (Alliance des gauches<sup>37</sup>, 6,7 % des voix). Ce report des voix est très difficile

---

<sup>35</sup> Voir l'interview accordée par Carlos Larrea à la revue *Vistazo* le 23 mars 2017 : [www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/carlos-larrea-el-comportamiento-electoral-es-menos-predecible](http://www.vistazo.com/seccion/edicion-impresa/carlos-larrea-el-comportamiento-electoral-es-menos-predecible).

<sup>36</sup> Voir C. Larrea, « Configuración regional y social del voto en Ecuador : 2002-2011 », art. cité.

<sup>37</sup> Paco Moncayo, ancien militaire, est le candidat d'une alliance regroupant le parti Gauche démocratique, Unité populaire et le mouvement indigène Pachakutik.

à estimer de manière précise, dans la mesure où aucune tendance ne se dégage clairement à l'analyse des résultats du second tour. Si l'électorat de Cynthia Viteri se situe principalement dans les provinces côtières de Guayas, El Oro et Los Rios, remportées par la suite par Lenín Moreno, elle compte également de nombreux électeurs dans les provinces montagneuses de Carchi (19,7 %) et Cañar (17,8 %), dont la plupart des cantons ont été gagnés par Guillermo Lasso. De plus, les cantons remportés par Cynthia Viteri à El Oro au premier tour (Atahualpa et Zaruma) l'ont été au second tour par CREO-SUMA. Il est aussi très difficile d'identifier des tendances claires dans le comportement électoral des femmes (pour lequel on dispose de statistiques précises par bureau de vote en Equateur), car l'important électorat féminin de Cynthia Viteri (57 %) semble avoir voté autant pour Lenín Moreno que pour Guillermo Lasso. Dans le cas des électeurs de Paco Moncayo, concentrés dans les provinces montagneuses de Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Cañar et dans la province amazonienne de Orellana, le report de voix est lui aussi difficile à estimer dans la mesure où il s'agit de territoires où Alliance pays s'est précisément trouvée en difficulté. L'analyse des clivages partisans conduit ainsi plutôt à conclure à l'incapacité des partis de gauche à s'articuler et à fournir une alternative de gauche autre que celle incarnée par Alliance pays.

L'élection présidentielle de 2017 est donc difficilement comparable à d'autres scrutins en Equateur, et ce à différentes échelles. L'échec d'Alliance pays aux élections municipales de 2014 n'a pas permis d'anticiper les résultats des présidentielles, car peu de régularités entre les deux scrutins ont pu être identifiées. On peut également constater l'expression d'un comportement électoral national pour les deux partis majoritaires qui dépasse les clivages régionaux, mais aussi locaux, ou la personnalisation politique. Il n'est ainsi pas anodin que le candidat élu, Lenín Moreno, ait perdu les élections dans sa province d'origine, l'amazonienne Orellana<sup>38</sup>. Malgré sa victoire nationale, la forte contestation des résultats de l'élection par l'opposition, tout comme les débuts très tendus de son gouvernement témoignent de sa position très délicate et d'un risque d'instabilité politique croissant. Quelques mois après sa prise de fonction, le premier président de l'ère post-Correa a perdu son vice-président (et ancien vice-président de Rafael Correa) Jorge Glas, poussé à la démission à la suite d'accusations de corruption dans le cadre de l'affaire Odebrecht<sup>39</sup>. En décembre 2017, il s'est retrouvé également exclu de son propre parti<sup>40</sup> en raison de l'annonce d'un projet de référendum visant à faire valider par la population une série de propositions contraires aux actions menées par Correa. Parmi celles-ci, la réforme de la Constitution visant à interdire à tout président de se faire réélire plus d'une fois, et des mesures pour contrôler ou interdire l'exploitation minière et pétrolière dans les réserves de Yasuni et sur d'autres territoires. Les tensions internes au parti Alliance pays mettent donc bien en évidence que la continuité de cette organisation partisane n'est pas du tout assurée. Loin de pouvoir crier victoire, elle se trouve à un moment charnière où elle est obligée de se réinventer et de s'autonomiser par rapport à Rafael Correa afin de pouvoir assurer la relève.

---

<sup>38</sup> Même s'il remporte quand même le canton de Nueva Rocafuerte, dont il est originaire.

<sup>39</sup> Voir « Se mantiene prisión preventiva de Jorge Glas, en caso Odebrecht », *El Universo*, 13 octobre 2017.

<sup>40</sup> « Rafael Correa : Alianza Pais va a "expulsar" a Lenín Moreno del movimiento », *El Universo*, 23 novembre 2017.

Quatrième partie

# L'Amérique latine en perspective

## Politique des drogues en Amérique latine : un changement de paradigme ? par Luis Rivera Vélez

L'année 2012 marque un tournant, à tout le moins discursif, dans la politique des drogues en Amérique latine. Pour la première fois, une grande majorité de chefs d'Etat en exercice convient qu'il est nécessaire d'« analyser les résultats de la politique de lutte contre les drogues dans les Amériques et explorer de nouvelles approches pour la renforcer et la rendre plus efficace »<sup>1</sup>. En janvier, ils demandent à l'Organisation des Etats américains (OEA) de réaliser cette évaluation. Par ailleurs en novembre trois pays de la région – Colombie, Mexique et Guatemala – demandent à l'Assemblée générale des Nations unies d'organiser une session extraordinaire de débats sur la politique des drogues (UNGASS pour l'acronyme anglais) avec l'objectif de « mener une profonde réflexion qui étudie toutes les options disponibles, y compris de régulation et de marché, afin d'établir le nouveau paradigme qui empêcherait l'accaparement des ressources par les organisations criminelles »<sup>2</sup>. Cette proposition est acceptée par tous les pays des Nations unies et la réunion est finalement organisée en avril 2016.

Derrière cette langue de bois diplomatique se cache une donnée fondamentale : la reconnaissance pour la première fois par un large nombre de gouvernements, de l'échec de la politique des drogues ou, du moins, de la faible efficacité de la politique de prohibition menée jusqu'alors au niveau mondial. Conçue depuis ses origines à l'échelle internationale<sup>3</sup>, la politique des drogues s'est caractérisée par un double objectif : réguler la production des substances utilisées comme matières premières par l'industrie pharmaceutique, en même temps que faire disparaître toute consommation de ces substances en dehors du cadre strictement médical<sup>4</sup>. Cette politique a été largement acceptée par les pays latino-américains, qui voyaient, au début du siècle, une augmentation de la délinquance liée à la consommation problématique de barbituriques, alcaloïdes et opiacés<sup>5</sup>. Cependant, avec le temps, la différenciation entre consommation médicale et non médicale a induit un déséquilibre entre les pays du Nord et ceux du Sud. En effet, la production de substances organiques telles que le cannabis, la coca ou l'opium a été interdite et largement réprimée, alors que les produits synthétiques dérivés de ces substances, fabriqués par les compagnies pharmaceutiques du Nord, ont été régulés<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Déclaration du président de la Colombie, Juan M. Santos lors du discours de clôture du VI<sup>e</sup> Sommet des Amériques, 15 avril 2012, Carthagène, Colombie.

<sup>2</sup> Déclaration conjointe des présidents de la Colombie, du Guatemala et du Mexique à la 67<sup>e</sup> Assemblée générale de l'ONU, New York, 1<sup>er</sup> octobre 2012.

<sup>3</sup> W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century : An International History*, Londres, Routledge, 2000.

<sup>4</sup> F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Syllepse, 2009.

<sup>5</sup> Il n'y a pas encore d'histoire des drogues commune à la région latino-américaine, mais pour quelques histoires nationales, voir R. Pérez Montfort, *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, Mexico, Debate, 2015 ; I. Campos, *Home Grown : Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2012 ; F. Enciso, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, Mexico, Debate, 2015 ; G. Garat, *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo, Debate, 2012 ; E. Sáenz Rovner, « La prehistoria de la marihuana en Colombia : consume y cultivos entre los años 30 y 60 », *Cuadernos de Economía*, Vol. 26, n° 47, 2007, pp. 205-222 ; F. Mauro, I. Ramírez, *Historia de la droga en la Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2015.

<sup>6</sup> J. Sinha, « The history and development of the leading international drug control conventions », prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canada, 2001.

En somme, alors que la production de substances a été criminalisée, son utilisation médicale a été autorisée sous le contrôle très spécifique des Etats et des organismes internationaux.

Que quelques présidents latino-américains évoquent une « régulation des marchés » revient à parler de légalisation de ces marchés criminalisés. Le changement d'approche est lié au fait que la politique de prohibition, incarnée dans l'expression très américaine de « guerre contre la drogue » depuis 1971<sup>7</sup>, n'a pas donné de résultats satisfaisants depuis sa mise en œuvre : les drogues illégales sont loin d'avoir disparu ; les réseaux de production et de trafic sont de plus en plus hétérogènes et nombreux, et par conséquent ils sont de plus en plus difficiles à maîtriser ; les substances disponibles sont plus diverses et puissantes qu'au début de la « guerre » ; et la violence associée aux acteurs (illégaux mais aussi gouvernementaux) engagés dans ce conflit est de plus en plus démesurée. Mettre la question des alternatives à la prohibition des drogues sur l'agenda politique est donc une idée compréhensible, mais aussi révolutionnaire car elle met en cause l'objectif même de la politique actuelle, celui d'avoir « un monde sans drogue »<sup>8</sup>. Au contraire, l'idée d'avoir un marché légal des stupéfiants revient à accepter un monde où les drogues existeraient, malgré des usages socialement condamnés.

L'idée de la légalisation des stupéfiants n'est pas nouvelle. Depuis les années 1970 au moins, la prohibition des drogues est vue par certains universitaires comme une bêtise économique et un désastre social en raison du marché noir que l'illégalité engendre et de la violence qui lui est attachée<sup>9</sup>. En somme, sans nécessairement accepter la substance, l'idée derrière le paradigme de la légalisation se résume au fait qu'une politique de prohibition peut être plus néfaste socialement que la substance elle-même. En Amérique latine, région connue pour la production et le trafic de stupéfiants, ces arguments ont été largement évoqués au cours des nombreuses discussions sur le sujet<sup>10</sup>. Mais en règle générale, les politiques des drogues de la région ont tendu vers une convergence dans la condamnation pénale de toute action relative à ces substances, de la production à la consommation, en criminalisant tout particulièrement le trafic<sup>11</sup>.

Les discussions des cinq dernières années sont donc nouvelles, car la prohibition des drogues est, cette fois-ci, devenue un vrai « problème public », c'est-à-dire un enjeu qui nécessite une prise en charge par l'Etat<sup>12</sup>, au moins dans quelques pays de la région. L'objectif de cette contribution, basée sur une recherche doctorale sur l'évolution récente de la politique des drogues dans la région, est de tout d'abord comprendre comment la politique de contrôle est

---

<sup>7</sup> C'est le président Nixon qui fait des drogues une priorité nationale aux Etats-Unis en 1969, à travers l'opération Interception visant à lutter contre le trafic de cannabis à la frontière du Mexique. A. Labrousse, *La Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004.

<sup>8</sup> Document de l'ONU : A/RES/S-20/2. Political Declaration, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 juin 1998.

<sup>9</sup> M. Friedman, « Prohibition and Drugs », *Newsweek*, 1<sup>er</sup> mai 1972.

<sup>10</sup> Les exemples les plus connus sont peut-être ceux d'Ernesto Samper, qui avant d'être président de la Colombie (1994-1998) prônait la légalisation du cannabis (E. Samper [dir.], *La legalización de la marihuana*, Bogota, ANIF, 1980) et de Jorge Batlle, président de l'Uruguay (2000-2005) qui a prôné, à plusieurs reprises, une légalisation de toutes les drogues, en reprenant les arguments de Milton Friedman.

<sup>11</sup> Il est évident que les pays n'appliquent pas les mêmes politiques ni les mêmes peines, mais les tendances convergent vers une très forte pénalisation. A. Corda, M. Fusero, *De la punición a la regulación. Políticas del cannabis en América latina y el Caribe*, Amsterdam, TNI, 2016 ; R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, Bogota, CEDD-Dejusticia, 2012.

<sup>12</sup> E. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.



remise en cause, et de voir ensuite comment le débat se déroule et quelles sont ses conséquences en termes d'évolution des politiques publiques en Colombie, au Mexique et en Uruguay.

Partant de l'approche cognitive des politiques publiques<sup>13</sup>, elle cherche à montrer que la remise en cause d'un paradigme ne s'accompagne pas nécessairement de l'institutionnalisation d'un paradigme alternatif<sup>14</sup>. Selon Peter Hall, théoricien de la notion de paradigme d'action publique, un paradigme est « un cadre d'idées et de standards qui spécifie, non seulement les objectifs de la politique et les types d'instruments qui peuvent être utilisés pour les obtenir, mais également la nature même des problèmes qu'ils sont supposés affronter »<sup>15</sup>. Et selon lui, « le mouvement d'un paradigme à un autre [...] repose le plus vraisemblablement sur une accumulation d'anomalies, l'expérimentation de nouvelles formes d'action publique et l'échec de la politique préexistante »<sup>16</sup> parce que ceci entraînerait l'invalidation du paradigme en place par les tenants du nouveau paradigme.

Toutefois, alors que le paradigme de la prohibition est très fortement remis en cause par certains pays de la région, et ce depuis les années 1980, la légalisation ne se présente pas comme un réel paradigme. En effet, derrière le mot « régulation » utilisé dans le jargon de la politique des drogues pour se référer à la légalisation, se cache une grande diversité de possibilités, allant d'une régulation des marchés pour des usages thérapeutiques et médicaux à la régulation des marchés des drogues pour des usages récréatifs. Surtout, ces idées sont loin d'être consensuelles, tant au niveau régional que national, et encore moins au niveau international. Ainsi, que ce soit à droite ou à gauche des spectres politiques, l'opposition à la légalisation des drogues est forte et les arguments en faveur d'un « changement de paradigme » avancés sur la scène publique sont loin d'être cohérents avec l'idée même de la légalisation. Alors qu'il est le chef d'Etat qui promeut le plus clairement un changement en matière de politique des drogues, le Colombien Juan M. Santos (2010-2018) déclare en 2016 que « la Colombie ne prône pas la légalisation »<sup>17</sup>.

Si le paradigme de la prohibition est remis en cause mais que celui de la légalisation n'est pas accepté, comment les politiques des drogues peuvent-elles changer ? Cette contribution vise à montrer que la remise en question du paradigme prohibitionniste et l'absence d'un paradigme de substitution provoquent des évolutions différenciées des politiques publiques. L'étude de la politique du cannabis dans les trois pays les plus critiques de la politique actuelle démontre que les changements cognitifs imprègnent différemment les processus de fabrication des politiques publiques. Au Mexique, l'inertie institutionnelle est réelle, malgré une mobilisation sociale très importante. En Colombie, le paradigme de la prohibition n'est pas abandonné, mais il est ajusté pour faire de la production de substance – à des fins thérapeutiques

---

<sup>13</sup> Pour un bilan sur les différentes approches, voir Y. Surel, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 495-512.

<sup>14</sup> Sur la distinction entre le besoin de séparer les paradigmes des politiques publiques qui en découlent, voir P. M. Daigneault, « Reassessing the concept of policy paradigm : Aligning ontology and methodology in policy studies », *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n° 3, 2014, pp. 453-469.

<sup>15</sup> P. Hall, « Policy paradigms, social learning, and the State : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 1993, p. 279.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 280-281.

<sup>17</sup> Discours du président de la Colombie, Juan M. Santos, à la 30<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 21 avril 2016, à New York.

– un avantage économique pour le pays. En Uruguay, un vrai changement de paradigme a lieu, mais il s’opère – par certains aspects – à l’encontre du gouvernement. Après avoir montré comment s’effectue une remise en cause transnationale de la prohibition, l’exposition des trois cas introduits ci-dessus permettra de montrer que l’évolution de la politique des drogues est loin d’être consensuelle aujourd’hui.

## **L’AMÉRIQUE LATINE ET LA REMISE EN CAUSE DU PARADIGME PROHIBITIONNISTE**

L’histoire de la politique internationale des drogues est aujourd’hui bien connue<sup>18</sup>. Alors que la thématique des drogues est un enjeu ancien des relations multilatérales, depuis la signature de la Convention internationale de l’opium en 1912, ce n’est que dans la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle que la politique internationale des drogues a défini clairement ses objectifs. Avec la signature de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (amendée en 1972) et la Convention sur les substances psychotropes de 1971, l’accent a été placé sur le contrôle de la production des substances pouvant être utilisées pour la fabrication des médicaments (usage licite) mais aussi pour des usages non médicaux (usage illicite). Les pays dits « producteurs » à l’époque, dont les pays andins et le Mexique en Amérique latine, ont été spécialement visés par les objectifs d’éradication de l’offre de drogues à usage illicite. Or, malgré les efforts fournis en ce sens, la demande de drogue a très fortement augmenté à partir des années 1960, encourageant le trafic.

Depuis ce moment-là, les pays latino-américains les plus touchés par ces enjeux ont fait part sur la scène internationale de leur souhait que le système international de contrôle des drogues s’ajuste aux réalités des pays du Sud. Le processus a été long et les changements se sont produits à la marge, mais la remise en cause de la politique de prohibition s’est peu à peu confirmée. Appréhendés à partir du cadre conceptuel des paradigmes, ces changements répondent à des objectifs différents : alors que les premières évolutions relevaient d’une adaptation de la politique, à partir des années 2000, certains problèmes ont été considérés comme des « anomalies »<sup>19</sup>, c’est-à-dire des irrégularités entre les effets attendus et les effets réels de la politique, qui ont enfin été prises en compte dans la révision de la politique internationale de 2016 grâce à l’action de certains pays latino-américains.

### **L’évolution transnationale de la politique internationale des drogues**

La première grande évolution du système international du contrôle des drogues a lieu dans les années 1980, moment où la production et le trafic de cocaïne depuis la Colombie vers

---

<sup>18</sup> W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century : An International History*, op. cit. ; F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l’opium. Histoire du marché légal des drogues*, op. cit. ; D. Musto, *The American Disease : Origins of Narcotic Control*, 3<sup>e</sup> édition [1973], New York, Oxford University Press, 1999 ; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, Amsterdam/Swansea, TNI-GDPO, 2014.

<sup>19</sup> Pour un bilan, voir M. Wilder, M. Howlett, « The politics of policy anomalies : bricolage and the hermeneutics of paradigms », *Critical Policy Studies*, Vol. 8, n° 2, 2014, pp. 183-202.

les Etats-Unis augmentent et où l'approche centrée uniquement sur le contrôle de l'offre (i.e. la production) montre ses limites. L'idée d'ajustement appelle donc à reconnaître le besoin d'une coopération internationale pour que les pays « producteurs » puissent lutter contre les mafias contrôlant le marché noir des drogues, ce qui donne lieu au troisième accord sur les drogues au sein de l'ONU en 1988 : la Convention contre le trafic illicite de stupéfiants et des substances psychotropes. Sur le même sujet, et à la demande de la Colombie, une première UNGASS est organisée en 1990, réunion qui consacre le principe de la coopération et qui acte la création d'un organe spécial des Nations unies chargé de la coordination au niveau international, appelé Office des Nations unies contre la drogue et le crime depuis 2002<sup>20</sup>.

Mais malgré ces ajustements, les résultats ne sont pas au rendez-vous. Ainsi, tout au long des années 1990, des questions sont soulevées sur la manière dont le système de contrôle considère la demande de substances, c'est-à-dire la consommation<sup>21</sup>. D'un côté, les pays européens défendent une approche qui ne criminaliserait plus la consommation de drogues mais dont l'objectif serait de réduire les risques liés à celle-ci, notamment la contamination par le VIH liée à l'usage de drogues injectables<sup>22</sup>. D'un autre côté, les pays latino-américains, et en particulier le Mexique, appellent les pays dits « consommateurs » (du Nord) à prendre en main les usagers en faisant valoir que la demande continue stimule la production illégale et ses effets néfastes, notamment la violence et la corruption, dans les pays du Sud<sup>23</sup>. C'est pour répondre à cette problématique que la deuxième UNGASS est organisée en 1998. Sont alors définis les trois piliers de la politique visant à atteindre l'objectif d'« un monde sans drogue » en l'espace de dix ans : la réduction de la production, la réduction de la demande et la coopération internationale pour réduire le trafic<sup>24</sup>.

Toutefois, et sans surprise, au terme des dix années, une nouvelle évaluation de l'ONU conclut à l'échec de la politique, mais considère que l'approche répressive permet de restreindre l'accroissement du marché des drogues<sup>25</sup>. Fort de ce constat, une nouvelle période de dix ans est fixée en 2009 pour résoudre « le problème des drogues »<sup>26</sup>. Mais derrière le consensus de façade, de nombreuses voix dissidentes commencent à se faire entendre.

---

<sup>20</sup> Cet organe est appelé « programme » entre 1990 et 1997, puis « bureau » entre 1997 et 2002, mais ses attributions restent les mêmes. Voir la circulaire du Secrétaire général de l'ONU ST/SGB/2004/6, du 15 mars 2004.

<sup>21</sup> M. Jelsma, « Drugs in the UN system : the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs », *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, n° 2, 2003, pp. 181-195.

<sup>22</sup> P. Erickson, D. Riley, Y. Cheung, P. O'Hare (dir.), *Harm Reduction : A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

<sup>23</sup> Discours du président du Mexique, Ernesto Zedillo, à la 20<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 8 juin 1998, à New York.

<sup>24</sup> Document de l'ONU : A/RES/S-20/2, Political Declaration, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 juin 1998.

<sup>25</sup> UNODC, *Drug World Report 2008*, Vienne, United Nations Publication, 2008.

<sup>26</sup> Déclaration politique et plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, approuvés par la Commission des stupéfiants, le 11 et 12 mars 2009 à Vienne.

## Les anomalies de la politique des drogues en Amérique latine

Si l'on s'en tient aux chiffres officiels des pays, synthétisés dans les *Drug World Reports* coordonnés par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) depuis 1997, après presque cinquante ans de politique répressive, les objectifs sont loin d'être atteints à la fin de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Afin de comprendre l'évolution des politiques publiques, il convient de rappeler les principaux constats établis par les acteurs de l'époque, notamment ceux concernant les trois piliers définis par la politique en Amérique latine :

- Par rapport à l'offre, malgré la très forte militarisation de la guerre contre les drogues<sup>27</sup>, la production de cocaïne reste globalement stable dans la région, alors que les zones de production, notamment entre la Colombie et le Pérou, prolifèrent sous l'effet de la répression (effet ballon)<sup>28</sup>. Par ailleurs, la production d'opiacés (opium et héroïne) en provenance du Mexique, du Guatemala et de la Colombie augmente pendant la période.
- Comme cela pouvait être attendu, les réseaux de trafic des substances se complexifient. Alors que la route caribéenne de la cocaïne est largement neutralisée, celles du Pacifique et de l'isthme centraméricain prennent une importance considérable. De même qu'avec le développement du marché de la cocaïne dans toutes les régions du monde, tous les pays latino-américains deviennent des pays de « transit », ce qui fait augmenter les indices de violence et de corruption liés au narcotrafic, ainsi que la perception de l'insécurité<sup>29</sup>.
- La demande de drogues a augmenté, engendrant un grand nombre de nouveaux défis. La consommation de cocaïne s'est généralisée dans toute la région, alors que la pâte base de cocaïne (équivalent du crack), aux conséquences plus néfastes en termes de santé, est devenue plus accessible, notamment dans les pays du cône Sud<sup>30</sup>. La consommation d'opiacés a également augmenté dans les pays producteurs (Colombie et Mexique) et la consommation du cannabis et des drogues de synthèse, comme le MDMA (ecstasy) et autres stimulants de type amphétamines, produits surtout dans les pays du Nord, s'est répandue dans tous les pays d'Amérique du Sud<sup>31</sup>.

En somme, dans beaucoup de pays, les indicateurs ne témoignent pas d'une amélioration des enjeux liés aux drogues. Ce phénomène est bien documenté par les organismes gouvernementaux, de plus en plus conscients que la politique répressive doit être pragmatique afin d'intégrer une approche de santé publique et de développement économique pour inciter les acteurs à sortir du marché des drogues.

Au même moment, de nombreuses voix critiquent les externalités négatives très néfastes pour les sociétés latino-américaines qu'engendre l'approche répressive de la « guerre contre la drogue ». Les acteurs qui participent à cette contestation sont très hétérogènes et défendent

---

<sup>27</sup> D. Mejía, A. Gaviria, *Políticas antidroga en Colombia : éxitos, fracasos y extravíos*, Bogota, Uniandes, 2011 ; J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco : la guerra fallida*, México, Santillana D. F., 2011.

<sup>28</sup> B. Bagley, « The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America », *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 71, 2013, pp. 99-123.

<sup>29</sup> CAF, *Por una América Latina más segura*, Bogota, CAF, 2014.

<sup>30</sup> Comisión Interamericana para le Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Informe del uso de drogas en las Américas 2011*, Washington DC, OEA, 2011.

<sup>31</sup> OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, Washington DC, OEA, 2013.

des agendas souvent divergents, mais ils s'accordent a *minima* pour critiquer cette politique. Ainsi, parmi ces acteurs de la « société civile », on compte des militants de longue date pour la défense des droits des paysans (producteurs de feuilles de coca), des experts des questions de sécurité et du système pénal, des organisations pour la défense des droits des femmes, des organisations de consommateurs de substances et de réduction des risques, et – catégorie nouvelle – des experts de la réforme de la politique des drogues.

Incité à la fois par des conjonctures nationales « qui se dégradent »<sup>32</sup> malgré de nombreux efforts, et encouragé par un mouvement international en faveur de la réforme de la politique des drogues, ce groupe d'experts s'attache à apporter de nouvelles preuves empiriques pour prouver l'« échec » de la politique de prohibition, ce que les gouvernements ne font pas nécessairement dans leurs évaluations officielles. Ainsi, de nombreux projets de collecte de données, de traitements alternatifs des informations et surtout d'interprétation sous forme de « recommandation de politique publique » sont menés par ces acteurs qui mettent en évidence deux points très sensibles dans la région :

- D'une part, dans la quasi-totalité de la région, il devient évident que la criminalisation des activités liées aux drogues conduit à une saturation du système pénal. Condamnant « l'addiction punitive » des Etats<sup>33</sup>, les activistes mettent en évidence le zèle des tribunaux et des prisons, et dénoncent notamment la surreprésentation des personnes considérées comme les « maillons faibles » de la chaîne de production, de trafic et de distribution (les petits paysans producteurs, les femmes et les consommateurs)<sup>34</sup>. Ces travaux pointent du doigt l'incapacité des autorités à gouverner réellement les pays. En l'absence d'un système judiciaire efficace, la légitimité démocratique de leur politique est remise en cause.
- De cette manière, les activistes pointent un second danger des politiques répressives des drogues. Poussés à un usage démesuré de la force publique, notamment à travers la militarisation de la guerre contre les drogues, les Etats seraient coupables de corruption et de violations des droits humains (augmentation des détentions arbitraires et des exécutions extrajudiciaires). Aux yeux des activistes, l'Etat a donc sa part de responsabilité dans le fait que l'Amérique latine est une des régions les plus violentes au monde<sup>35</sup>.

Ainsi, l'expertise développée par la société civile fait d'elle une « communauté épistémique<sup>36</sup> », c'est-à-dire un ensemble d'experts légitimes dans un domaine pour réaliser des diagnostics et proposer des solutions. Encouragé par un contexte international propice, où les gouvernements prennent conscience des résultats très mitigés de la politique des drogues (ce qui apparaît clairement lors du sommet des Amériques de 2012), et bénéficiant d'un soutien réel en ressources économiques et en capital réputationnel, cet ensemble hétérogène d'acteurs s'institutionnalise et se professionnalise en matière de plaidoirie (*advocacy*) pour une réforme

---

<sup>32</sup> Entretien avec une universitaire mexicaine, juin 2017. Cette vision est partagée par la totalité des membres de la société civile que l'auteur a pu interviewer entre janvier 2014 et juillet 2017.

<sup>33</sup> R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, op. cit.

<sup>34</sup> CEDD, *En busca de los derechos*, Mexico, CIDE, 2014.

<sup>35</sup> CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos*, Buenos Aires, CELS, 2014.

<sup>36</sup> P. Hass, « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, Vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

de la politique des drogues au niveau international<sup>37</sup>. Ce processus de mobilisation permet donc aux organisations latino-américaines de gagner en expertise et en légitimité. Cette démarche va porter ses fruits car certains gouvernements intégreront leurs demandes dans les discussions internationales de la politique des drogues et accepteront de reconnaître que la politique mise en œuvre est plus néfaste que les substances elles-mêmes.

### Des politiques de drogues centrées sur les personnes et non sur les substances

Comme nous l’avons vu en introduction, c’est grâce à la pression des gouvernements mexicain, guatémaltèque et colombien qu’une troisième UNGASS est organisée en 2016. L’objectif affiché est de réaliser une « une évaluation honnête, rigoureuse scientifiquement, et responsable globalement »<sup>38</sup> afin de corriger les anomalies de l’approche répressive. Toutefois, le consensus international est fracturé<sup>39</sup> et les positions des pays sont très diverses, y compris en Amérique latine (voir le tableau ci-dessous).

Du côté prohibitionniste, la majorité des pays du monde – et de la région – défendent l’idée que si la politique a échoué, c’est parce qu’elle n’a pas été correctement mise en œuvre. L’enjeu de leur point de vue est d’augmenter les ressources financières et la coopération pour réussir à faire face aux organisations criminelles qui contrôlent le marché. Favorables à cette idée, de nombreux pays acceptent d’introduire une dose de pragmatisme dans l’approche répressive, avec l’idée que la fin (« un monde sans drogue ») ne justifie pas tous les moyens, et prônent notamment une prise en charge sanitaire – et non pénale – de la consommation. Ce courant est inspiré par la politique de réduction des risques très ancrée en Europe.

#### Position des pays vis-à-vis de la politique des drogues en 2016

Prohibitionnistes	Prohibitionnistes « pragmatiques »	Réformateurs « progressistes »	Légalisateurs
Cuba Bolivie Chili Honduras Nicaragua Panama Pérou Salvador Venezuela	Argentine Rép. dominicaine Guatemala Paraguay	Brésil Colombie Costa Rica Equateur Mexique	Uruguay

Source : Elaboration propre à partir de la position des pays lors de l’UNGASS d’avril 2016. Ces positions sont instables car elles peuvent évoluer avec les changements de gouvernement, comme c’est le cas du Brésil qui se range aux côtés des prohibitionnistes à la suite du changement de gouvernement en avril 2016.

<sup>37</sup> Grâce au soutien économique de la fondation Open Society Foundations (OSF), de nombreuses recherches et séminaires sont organisés dans la région (comme le Grupo Drogas y Derecho ou les Conferencias latinoamericanas de políticas de drogas). De plus, le réseau s’institutionnalise grâce à l’action des organisations professionnalisées dans la plaidoirie (*advocacy*) pour une réforme de la politique des drogues (WOLA, TNI, IDPC, OFS, TRANSFORM/MUCD), avec l’appui de personnalités très médiatiques comme d’anciens chefs d’Etat des Amériques. D. Alimi, « “Going Global” : Policy entrepreneurship of the Global Commission on Drug Policy », *Public Administration*, Vol. 93, n° 4, 2015, pp. 874-889.

<sup>38</sup> Déclaration conjointe des présidents de la Colombie, du Guatemala et du Mexique à la 67<sup>e</sup> Assemblée générale de l’ONU, 1<sup>er</sup> octobre 2012, New York.

<sup>39</sup> D. Bewley-Taylor, *International Drug Control. Consensus Fractured*, Cambridge, CUP, 2012.

Du côté des réformateurs, le groupe des « progressistes » a été le plus actif dans la recherche d'une plus grande flexibilité de la politique internationale, qui doit permettre à chaque Etat de faire face de manière autonome aux problèmes liés aux drogues, tout en gardant une certaine cohérence d'ensemble. Ces pays soutiennent donc une évolution de la politique fondée sur l'accumulation de découvertes scientifiques qui intègrent la société civile et qui associent à l'approche sécuritaire une approche basée sur le développement et la protection de la santé et des droits humains des populations – même si seuls l'Uruguay et le Canada défendent clairement une politique de légalisation des substances, comme « un *nec plus ultra* pour, précisément, éviter tout type d'abus »<sup>40</sup> de la politique des drogues.

Or ce qu'il faut retenir, c'est que malgré la diversité d'opinions, les pays dits « progressistes » expriment pour la première fois un désenchantement total vis-à-vis de la politique de répression et parviennent à faire de la déclaration politique de l'UNGASS de 2016 le document de référence d'un système international de contrôle des drogues moins répressif. Ainsi, grâce aux engagements de la Colombie et du Mexique, soutenus en partie par l'Equateur, le Brésil, l'Uruguay et l'Union européenne, la politique internationale des drogues repose désormais sur sept piliers d'action.

Au-delà des trois objectifs traditionnels – réduction de l'offre et de la demande, et encouragement à la coopération internationale – la nouvelle politique cherche à approfondir la mise en œuvre des conventions, tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer certains aspects. Ainsi, l'esprit des conventions est en partie reconnu à travers l'identification du besoin d'améliorer l'accès aux médicaments dans le monde et l'intégration de « nouveaux défis », comme les drogues de synthèse et les marchés illégaux sur Internet. Mais à l'inverse, la prise en compte d'une approche particulière pour les populations vulnérables (femmes et jeunes) ainsi que des aspects socio-économiques des communautés amènent les Etats à accepter le principe de proportionnalité des peines et des solutions alternatives à l'emprisonnement tant demandées par la société civile<sup>41</sup>.

Cette opposition révèle que si la remise en cause du paradigme de prohibition n'est pas généralisée, elle est cependant bien réelle. Loin d'être consensuelle, cette évolution reflète un changement cognitif de la politique dans certains pays, où l'objectif affiché d'« un monde sans drogue » s'efface au profit d'un nouvel objectif de protection de la santé (qui cherche donc à réduire la consommation de substances) couplé à une politique d'encadrement des drogues la moins socialement néfaste possible en matière de sécurité, de développement socio-économique et de protection des droits humains.

En Amérique latine, ce diagnostic est clairement partagé et défendu par trois pays. Il fonde les nouvelles politiques publiques relatives aux drogues. Tournées vers une légalisation des différents marchés de cannabis, celles-ci n'échappent toutefois pas toutes au paradigme de la prohibition. Pourquoi donc ces politiques changent-elles ?

---

<sup>40</sup> Discours de Milton Romani, représentant de l'Uruguay, à la 30<sup>e</sup> session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations unies sur les drogues, le 21 avril 2016, à New York.

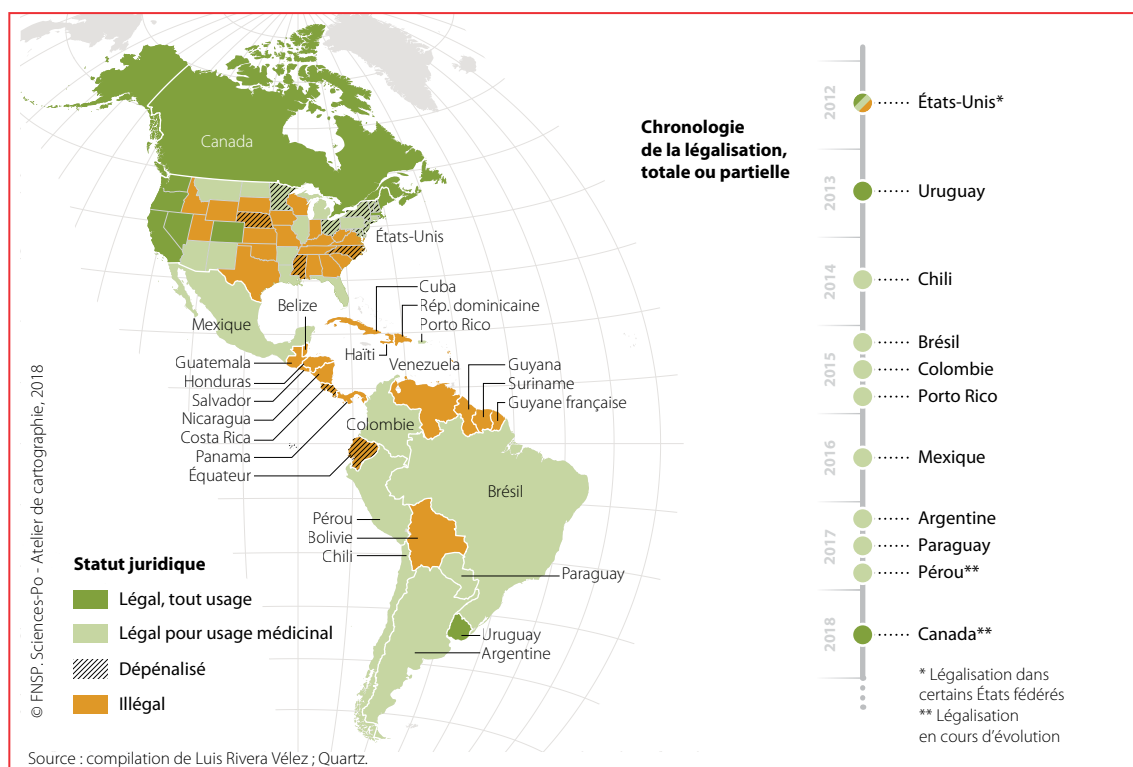
<sup>41</sup> Résolution des Nations unies A/RES/S-30/1, « Notre engagement commun à aborder et combattre efficacement le problème mondial de la drogue », Assemblée générale, 30<sup>e</sup> session extraordinaire, 1<sup>ère</sup> séance plénière, 19 avril 2016.

## TROIS CAS DE RÉFORME DE LA POLITIQUE DES DROGUES EN AMÉRIQUE LATINE : LES POLITIQUES DU CANNABIS EN URUGUAY, EN COLOMBIE ET AU MEXIQUE

Parler de changement de paradigme d'une politique publique revient à considérer que les objectifs généraux d'une politique évoluent, et qu'en conséquence les instruments changent pour répondre aux nouveaux objectifs. Toutefois, les débats internationaux n'ont pas conduit à la construction d'un paradigme alternatif en matière de politique des drogues, et seules les déclarations en faveur de la légalisation évoquent un changement d'objectif clair. En somme, alors que le paradigme prohibitionniste est remis en cause, aucun nouveau paradigme n'est prôné.

Malgré la prise de conscience des problèmes inhérents à la politique des drogues, les évolutions des politiques publiques ne répondent pas nécessairement aux « échecs des politiques publiques »<sup>42</sup>, mais à un ensemble de pressions politiques, d'inerties institutionnelles et de capacités de mise en œuvre. Afin de pouvoir comprendre le cheminement cognitif de la politique des drogues, il est donc important de retracer concrètement les processus d'évolution des politiques publiques. Dans la quasi-totalité des pays de la région, d'importants changements ont eu lieu depuis 2012 (voir la carte ci-dessous). Etudier le cas des trois pays les plus « réformateurs » en Amérique latine permet de saisir le glissement paradigmatique, et plus largement d'informer sur les évolutions d'ensemble de la région.

### Législation sur le cannabis dans les Amériques, 2017



<sup>42</sup> A. Smith, « Paradigme », in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.



Dans cette perspective, l'Uruguay est emblématique car c'est le premier pays à avoir défendu au niveau national une politique de légalisation du cannabis pour palier les problèmes de la politique de répression et de violation des droits humains. A partir de ce moment-là, la possibilité de stimuler le développement économique par la production légale de drogues est devenue réelle en Colombie, alors qu'au Mexique, seule la reconnaissance des possibles bienfaits médicaux du cannabis a été acceptée. La diversité des arguments avancés révèle que malgré la remise en cause du paradigme prohibitionniste, celui-ci n'a pas pour autant été invalidé par les gouvernements des pays les plus « réformateurs ».

### **L'Uruguay et le changement de paradigme en matière de cannabis**

En juin 2012, et sans que rien ne le laisse présager, le gouvernement uruguayen sous la présidence de José Mujica (2010-2015) décide de légaliser l'usage non médical du cannabis. Inscrit dans une politique de sécurité dite « pour la vie et le vivre-ensemble », le gouvernement propose d'intégrer « la légalisation régulée et contrôlée du cannabis, avec un fort contrôle étatique sur la production »<sup>43</sup> afin de répondre à la demande sociale et d'enrayer l'augmentation de la criminalité dans le pays. Même si cette politique va directement à l'encontre des traités internationaux, le gouvernement lui donne une priorité claire, et envoie un projet de loi au Parlement en août de la même année avec la volonté évidente de prendre le contrôle de toute la chaîne de production et de distribution du cannabis<sup>44</sup>.

Mais cette proposition gouvernementale entre en contradiction avec un débat social qui a lieu au sein de l'université et au Parlement depuis 2010. En effet, critiquant la prohibition, un mouvement de consommateurs de cannabis parvient à rallier à sa cause un grand nombre de mouvements sociaux et, surtout, des parlementaires des différents partis politiques qui acceptent de reconnaître les droits des consommateurs de cannabis. Alors que la loi uruguayenne n'a jamais condamné explicitement la consommation (mais la possession), les activistes se prévalent de ce vide juridique pour argumenter que la prohibition empêche de se procurer une substance dont l'usage n'est pas déclaré illégal. De plus, de nombreuses personnalités politiques déclarent avoir consommé cette substance, même à droite du spectre politique<sup>45</sup>, ce qui rend explicite la distinction entre un usage « normal » et un usage « problématique », et met l'accent sur les problèmes de qualité du cannabis liés à sa production illégale. Ainsi, le projet discuté au Parlement en 2012 envisage la légalisation de la production pour un usage personnel, qui permettrait donc aux consommateurs de cannabis de se procurer une substance de qualité sans commettre d'actes illégaux.

---

<sup>43</sup> Communiqué de presse de la présidence de l'Uruguay sur la présentation des « Stratégies pour la vie et le vivre ensemble », le 20 juin 2012.

<sup>44</sup> Projet de loi « Marihuana y sus derivados », dans le dossier n° 1785 de 2012 de la Comisión especial de drogas y adicciones con fines legislativos.

<sup>45</sup> Voir « Los legisladores que fumaron marihuana », *El Observador*, 28 juin 2012 ou le projet de loi pour la légalisation de la consommation et de la production pour un usage personnel présenté par la droite uruguayenne ([www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm](http://www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm)).

En somme, alors que le gouvernement propose une réforme de la politique des drogues pour répondre exclusivement aux problèmes sécuritaires, des députés défendent au Parlement l'élargissement des droits des consommateurs de cannabis. Cette contradiction est d'abord problématique, car le gouvernement manifeste son opposition à la reconnaissance d'un droit à la consommation des drogues. Mais ce refus est dépassé grâce au pragmatisme des fonctionnaires et des députés qui, proches à la fois du gouvernement et des mouvements sociaux, arrivent à inventer un système à multiples facettes, où l'Etat contrôle la production du cannabis destinée à être commercialisée, empêchant la création d'une industrie capitaliste, en même temps que les consommateurs acquièrent le droit de produire pour eux-mêmes la substance qu'ils souhaitent consommer<sup>46</sup>. De plus, grâce au soutien des ministères de la Santé et de l'Agriculture, des volets sur l'utilisation thérapeutique et industrielle du cannabis sont également introduits.

C'est donc cette synthèse qui est inscrite dans la loi finalement approuvée en décembre 2013 et qui fera de l'Uruguay le premier pays au monde à légaliser intégralement le cannabis. L'évolution de cette politique correspond à un véritable changement de paradigme car grâce à l'action des militants sociaux, la loi reconnaît que les drogues peuvent être consommées de manière non problématique et que les personnes ont le droit de les consommer. Par conséquent, la nouvelle loi se donne pour but de mettre en place un système empêchant les dérives de cette consommation, notamment en termes sanitaires.

Le processus de réforme uruguayen est très particulier car, guidé par le charisme du président Mujica, le gouvernement décide de ne tenir compte ni du système international de contrôle des drogues avec lequel la loi entre en contradiction, ni de l'opinion publique majoritairement opposée à la légalisation du cannabis. Ainsi, les acteurs de la politique affirment que l'expérimentation uruguayenne est davantage fondée sur une force institutionnelle de l'Etat que sur des idéaux très précis, ce qui explique pourquoi, malgré l'arrivée au pouvoir de Tabaré Vázquez en 2015, un médecin de formation opposé à toute consommation de drogues, la politique uruguayenne de légalisation est poursuivie. Cette stabilité fait de l'Uruguay un cas unique : les mêmes contraintes s'imposent aux autres pays mais elles y sont un frein au changement.

### **L'ajustement opportuniste de la politique du cannabis en Colombie**

En Colombie, le processus d'évaluation de la politique est beaucoup plus timide. En effet, alors que le président Juan M. Santos est devenu l'un des défenseurs les plus farouches d'une évaluation « sérieuse et honnête » de la politique des drogues<sup>47</sup>, son gouvernement n'a pas eu de feuille de route concrète pour faire évoluer la politique nationale en la matière. Au contraire, les fonctionnaires chargés des départements des drogues au sein des ministères

---

<sup>46</sup> Pour une explication plus détaillée du processus, voir L. Rivera-Vélez, *IVG, mariage égalitaire et cannabis en Uruguay*, Paris, L'Harmattan, 2016.

<sup>47</sup> J. M. Santos, « Re-examining the drug problem through a fresh lens », in J. Collins, N. Kitchen (dir.), *Governing the Global Drug Wars*, LSE Ideas Special Report, Londres, 2012, pp. 2-3.

de la Justice, de la Santé et du cabinet présidentiel déclarent s'être inspirés des discours du président sur la scène internationale<sup>48</sup> pour lancer des chantiers internes<sup>49</sup>.

Par exemple, en janvier 2013, la ministre de la Justice propose un projet de loi pour dépénaliser *de jure* la consommation de drogues, y compris celle des drogues de synthèse de type amphétamines, consommation qui a été dépénalisée *de facto* par la Cour constitutionnelle en 1994 lorsqu'elle a déclaré que celle-ci faisait partie du droit au libre développement de la personnalité<sup>50</sup>. Cependant, à cause de la campagne présidentielle de 2014 et de la mise en œuvre effective des négociations de l'accord de paix avec les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC), le gouvernement retire la question des drogues de l'agenda officiel. Il s'agit d'un sujet sensible pour l'opinion publique et le gouvernement ne veut pas associer les FARC au narcotraffic<sup>51</sup>.

Néanmoins, la légalisation du cannabis en Uruguay et dans certains Etats des Etats-Unis rend à la question de la régulation de cette plante un intérêt politique. Alors que la production pour usage personnel n'est pas pénalisée en Colombie depuis 1986 et que la demande des consommateurs n'est ni forte ni organisée, la découverte des possibles bienfaits thérapeutiques du cannabis en 2013<sup>52</sup> remet sur l'agenda la question de la régulation de ce volet. Il faut rappeler que ceci n'est pas formellement interdit dans le paradigme de la prohibition, qui considère les usages thérapeutiques des drogues comme normaux.

Ainsi, le Parlement et le gouvernement entament un processus de régulation des usages thérapeutiques du cannabis, permis par la loi colombienne sur les drogues depuis 1986<sup>53</sup>. Au Parlement, c'est le sénateur Juan M. Galán qui introduit une première proposition de loi en 2014, qui est assez vague mais qui emporte le soutien de tous les groupes politiques. Cependant, parce que le travail législatif est long et complexe, le gouvernement décide de contourner le Parlement afin d'accélérer le processus. C'est ainsi qu'en décembre 2015, le président promulgue un décret régulant la production de cannabis<sup>54</sup> avec une position très claire : assurer l'accès à la santé à travers les nouveaux médicaments à base de cannabis, mais surtout rendre la Colombie très attractive afin qu'elle devienne un producteur international de cannabis médicinal, dans un contexte très favorable au niveau régional.

---

<sup>48</sup> En 2011, dans un entretien, le président affirme qu'« une nouvelle approche doit en finir avec les gains et la violence produits par le trafic de drogues. Si cela signifie légaliser, et le monde pense que c'est la solution, moi je suis d'accord. Je ne m'y opposerai pas ». « Juan Manuel Santos : "It is time to think again about the war on drugs" », entretien avec John Mulholland, *The Guardian*, 12 novembre 2011.

<sup>49</sup> Cette idée est partagée par cinq fonctionnaires de la politique des drogues ayant travaillé dans le gouvernement Santos, et avec qui l'auteur a mené des entretiens personnels.

<sup>50</sup> Pour une histoire de l'évolution de la politique colombienne en matière de consommation de drogues, voir L. Rivera Vélez, « De la Colombian gold a la cannabis medicinal. Historia, desafíos y enseñanzas de la marihuana "hecha en Colombia" », in D. Pere Martínez Oró (dir.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Barcelone, Edicions Bellaterra, 2017.

<sup>51</sup> Entretien avec un des négociateurs officiels du gouvernement colombien pour l'accord de paix avec les FARC, septembre 2016.

<sup>52</sup> Notamment chez les enfants souffrant d'épilepsie réfractaire. Voir à ce sujet le cas très médiatique de Charlotte Figi présenté par la chaîne de télévision CNN (Etats-Unis), « Weed : A dr. Sanjay Gupta investigation », le 11 août 2013. Transcription disponible sur : <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1308/11/se.01.html>.

<sup>53</sup> Loi 30 de 1986, dite *Estatuto de estupefacientes*.

<sup>54</sup> Décret 2467 du 22 décembre 2015.

En effet, le gouvernement considère que l'industrie du cannabis thérapeutique peut attirer des investissements étrangers, permettant le développement d'une industrie nationale. Cela peut notamment aider le développement socio-économique des zones périphériques du pays où la production illégale de drogues est omniprésente. Grâce à une politique de discrimination positive, le gouvernement cherche plus que la légalisation de la substance, celle des producteurs, notamment les paysans pauvres dans des régions largement touchées par le conflit armé. Cette vision est confirmée par la suite, avec la loi finalement votée en 2016 au Parlement qui permet de réguler intégralement ce nouveau domaine.

Cette politique ne s'oppose pas à la politique internationale définie dans les conventions sur les stupéfiants et, en réalité, le gouvernement colombien ne fait qu'ajuster le paradigme de prohibition. En effet, sous l'influence américaine, l'esprit des conventions prétendait que le cannabis avait des bénéfices thérapeutiques très réduits<sup>55</sup> sans qu'ils soient écartés pour autant. A la différence du cas uruguayen, l'évolution de la politique colombienne ne répond pas à des enjeux sécuritaires ni de reconnaissance des droits des consommateurs, mais seulement à des possibilités économiques, argument qui a marqué l'évolution de la politique des drogues dès ses débuts, avec notamment le « deal de l'opium » conclu par les pays du Nord<sup>56</sup>. Ainsi, on ne peut pas vraiment parler d'un changement de paradigme en la matière. En effet, en dehors de la légalisation du cannabis médicinal, peu a été fait pour changer l'approche répressive de la lutte contre le trafic illicite, notamment depuis la recrudescence des cultures de coca en 2013 et l'accroissement corrélatif des pressions américaines sur la Colombie.

### **L'inertie commode de la politique du cannabis au Mexique**

Le réformisme affiché du Mexique sur la scène internationale relève plus d'une mise en scène que d'un vrai changement de vision de la politique des drogues. Durant ses derniers mois au pouvoir, le président Felipe Calderón (2006-2012) a certes mis en avant le besoin d'une nouvelle approche en la matière, mais il n'a rien fait pour mettre un terme à la politique de militarisation qui caractérisait sa « guerre contre le narcotrafic »<sup>57</sup>. Cette politique est accusée d'avoir provoqué une augmentation sans précédent de la violence, et c'est pourquoi le président élu en 2012, Enrique Peña Nieto, a proposé d'assigner un nouvel objectif à la militarisation de la guerre contre les drogues, pour ne plus se focaliser sur le démantèlement des cartels mais plutôt sur la défense de la population et de l'économie. Cependant, la situation reste inchangée sur le terrain<sup>58</sup>.

Face à la situation de violence et d'insécurité provoquée par les cartels et nourrie par l'armée<sup>59</sup>, ce sont des entrepreneurs qui se mobilisent en faveur d'un changement de la

---

<sup>55</sup> D. Musto, *The American Disease : Origins of Narcotic Control*, op. cit. ; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, op. cit.

<sup>56</sup> F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, op. cit.

<sup>57</sup> Pour un bilan, voir J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco : la guerra fallida*, op. cit.

<sup>58</sup> R. Zepeda, J. Rosen, *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico : The Transition from Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*, Londres, Lexington Books, 2016.

<sup>59</sup> Voir les infographies du journal *El País* : <https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/>.

politique des drogues. Ainsi, c'est l'association Mexique uni contre la délinquance (Mexico Unido contra la Delincuencia, MUCD) qui orchestre la mobilisation en faveur de la légalisation des drogues depuis fin 2012, notamment avec l'organisation d'une conférence internationale sur les bénéfices d'une nouvelle approche, en présence d'importantes personnalités politiques du pays. Or malgré une solide capacité de plaider liée à des ressources économiques importantes et un capital social réel parmi les entrepreneurs les plus influents du pays, l'arène politique reste imperméable à ce débat.

Les membres du MUCD décident ainsi de se saisir de l'« arme du droit »<sup>60</sup> pour interpeller le politique et changer la politique. A partir de 2013, ils s'engagent dans un litige contre l'Etat, arguant que la prohibition du cannabis est anticonstitutionnelle et démesurée en raison de la faible toxicité et dangerosité de la substance. Cette demande est finalement traitée par la Cour suprême en novembre 2015, et les juges donnent raison aux plaidants, les autorisant en conséquence à produire et consommer leur propre cannabis<sup>61</sup>. Parallèlement, ces mêmes membres du MUCD profitent de l'essor du débat transnational autour de l'utilisation thérapeutique du cannabis pour soutenir une famille mexicaine dans sa demande d'importation de produits qui en sont dérivés<sup>62</sup>. Cela leur permet de médiatiser massivement ce qu'ils appellent les incohérences de la guerre contre la drogue.

Ce sont donc ces deux événements qui mettent la question du cannabis sur l'agenda politique. Présentées comme des « débats », tant au sein du Parlement<sup>63</sup> que du gouvernement<sup>64</sup>, ces discussions permettent de mettre en lumière la nécessité d'ajuster la politique de lutte contre les drogues. Or demeurant très précautionneux, le gouvernement décide de proposer l'autorisation des usages thérapeutiques de la substance, notamment par le biais de produits importés. Cette position est très fortement critiquée car, d'une part, la légalisation du cannabis est vue comme une politique de sécurité par l'opposition de droite comme de gauche, aspect que la politique gouvernementale laisse de côté ; d'autre part, le Mexique étant un pays producteur de cannabis illégal, l'importation des produits dérivés de cette substance est vue comme une opportunité ratée, voire une incohérence.

C'est donc à partir de la proposition gouvernementale que la politique mexicaine change, même si le processus est à la limite du comique. Quand le projet de loi arrive au Sénat en avril 2016, ce sont les élus du parti gouvernemental (Parti révolutionnaire institutionnel, PRI) qui bloquent la proposition pour des raisons politiques<sup>65</sup>. Alors que des négociations internes au parti permettent le ralliement des sénateurs fin 2016, l'opposition de droite (Parti action nationale, PAN) à la chambre des députés refuse de voter la loi, considérant le cannabis comme dangereux pour la santé, et faisant donc abstraction des débats nationaux sur le sujet.

---

<sup>60</sup> L. Israël, *L'Arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

<sup>61</sup> La sentence de la Cour est archivée sous le titre « Amparo en revisión 237/2014 » du 4 novembre 2015.

<sup>62</sup> M. Benavidez, R. Elizalde, « Cannabis medicinal en México », in A. Barra (dir.), *La regulación de la marihuana en México. La reforma inevitable*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2016, pp. 131-142.

<sup>63</sup> « Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la Marihuana », janvier et février 2016, [www.senado.gob.mx/marihuana/index.php](http://www.senado.gob.mx/marihuana/index.php).

<sup>64</sup> « Debate nacional sobre el uso de la marihuana », janvier-avril 2016, [www.gob.mx/debatemarihuana](http://www.gob.mx/debatemarihuana).

<sup>65</sup> En mai 2016, le président met à l'agenda l'adoption du mariage entre personnes de même sexe au niveau national, provoquant une réaction d'opposition au sein même de son parti. Cette proposition va être laissée de côté par la suite.

Ce n'est que le dernier jour des sessions parlementaires du premier semestre 2017 que des militants sociaux, critiques de l'ampleur du changement mais conscients que « tout changement est mieux que rien », réussissent à faire adopter la loi en argumentant devant les députés conservateurs que « même le pape » approuve l'utilisation thérapeutique du cannabis<sup>66</sup>.

Ainsi, même si la loi finalement adoptée au Mexique autorise la production nationale de produits dérivés du cannabis, en réalité, le gouvernement compte mettre en place un système d'importation des médicaments depuis d'autres pays, et notamment l'Uruguay. Le paradigme de prohibition des drogues n'a pas réellement changé malgré les positionnements de la Cour suprême sur les usages non thérapeutiques du cannabis et la très réformiste mobilisation diplomatique du pays sur la scène internationale. Alors que les arguments sécuritaires et relatifs aux libertés individuelles (en termes de droits des consommateurs) étaient mis en avant dans les discussions, comme en Uruguay, le gouvernement de Peña Nieto s'est montré sceptique quant à l'utilité pour le pays de légaliser les drogues produites au Mexique.

## **UN CHANGEMENT DE PARADIGME EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES DROGUES EN AMÉRIQUE LATINE ?**

Cette étude nous a permis de voir que les évolutions en termes d'idées et de politiques publiques ne sont pas nécessairement synchronisées, et qu'il est difficile pour un paradigme de se positionner comme dominant. Deux hypothèses permettent d'expliquer cette complexité.

D'une part, les paradigmes sont en compétition et cette concurrence est un obstacle au changement. Cette compétition peut être interne (comme au Mexique) ou externe (comme en Colombie), mais aussi liée à des chemins de dépendance institutionnelle qui font obstacle aux transitions. Toutefois, il est important de ne pas exagérer l'idée d'obstacle institutionnel car même en Uruguay, les conditions n'étaient pas optimales pour que le pays change sa politique de manière autonome.

La notion de maturation du paradigme est intéressante pour penser que tant que rien ne certifie qu'une nouvelle politique peut fonctionner, un certain scepticisme peut perdurer. L'hybridation entre l'ancien et le moderne est, le plus souvent, une solution alternative. Ainsi, la politique uruguayenne se présente comme une expérimentation en matière de cannabis, qui a été lente et difficile mais permet au paradigme de la légalisation de gagner en confiance, ce dont témoigne l'intérêt manifesté par le Mexique d'importer des produits uruguayens. Ainsi, alors que le président mexicain Enrique Peña Nieto s'est toujours opposé à la légalisation non médicinale du cannabis, il déclare dans un entretien en septembre 2017 qu'« il n'est pas impossible que dans un futur proche le Mexique légalise le cannabis, notamment parce que d'autres pays l'ont déjà fait », même s'il affirme que son gouvernement ne s'engagera

---

<sup>66</sup> Information obtenue grâce à des entretiens avec des plaideurs et corroborée par certains députés. En effet, les activistes montrent aux députés le « Informe de la comisión nacional de pastoral sobre drogodependencias », publié le 6 novembre 2016 par la Conférence épiscopale argentine, très proche du pape François I<sup>er</sup> et réclamant un « accès aux médicaments [à base de cannabis], distribués gratuitement par l'Etat ». Le document est disponible sur : [www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html](http://www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html).

pas dans la réforme<sup>67</sup>. Plus largement, la politique des drogues ne se réduit pas au cannabis. *Quid* donc des modèles de régulation pour les autres drogues ? Lors de son dernier discours aux Nations unies, le président colombien Juan M. Santos a déclaré pour la première fois qu'« il [était] temps de parler de régulation responsable de la part des Etats »<sup>68</sup>, infléchissant ainsi son discours sur la politique des drogues. Mais la Colombie est-elle prête à expérimenter une légalisation de la cocaïne comme le fait l'Uruguay avec le cannabis ? Dans l'état actuel des choses, cela paraît très peu probable. Le paradigme de la prohibition demeure dominant en matière de drogues.

---

<sup>67</sup> Entretien du président Peña Nieto avec le média Cultura Colectiva, publié sur Facebook le 2 septembre 2017. Disponible sur : [www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40](https://www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40).

<sup>68</sup> Discours du président de la Colombie, Juan M. Santos, à la 72<sup>e</sup> Assemblée générale des Nations unies, le 19 septembre 2017, à New York.

## **Annexe**

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

#### **Argentine**

Changeons : Cambiemos  
Coalition civique : Coalición Cívica (CC)  
Parti progressiste : Partido Progresista (PRO)  
Union civique radicale : Unión Cívica Radical (UCR)

#### **Brésil**

Parti des travailleurs : Partido dos Trabalhadores (PT)  
Parti du mouvement démocratique brésilien : Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)  
Parti humaniste de solidarité : Partido Humanista da Solidariedade (PHS)  
Parti progressiste : Partido Progressista (PP)  
Parti travailliste brésilien : Partido trabalhista brasileiro (PTB)  
Solidarité : Solidariedade (SD)

#### **Chili**

Allez le Chili : Chile Vamos  
Concertation des partis pour la démocratie : Concertación de los Partidos por la Democracia  
Evolution politique : Evolución Política (Evópoli)  
Front large : Frente Amplio  
Nouvelle majorité : Nueva Mayoría  
Parti communiste : Partido comunista (PC)  
Parti démocrate-chrétien : Partido demócrata cristiano (PDC)  
Parti régionaliste indépendant (PRI)  
Rénovation nationale : Renovación nacional (RN)  
Union démocrate indépendante : Unión Demócrata Independiente (UDI)

#### **Colombie**

Armée de libération nationale : Ejército de Liberación Nacional (ELN)  
Forces armées révolutionnaires de Colombie (rebaptisée Forces alternatives révolutionnaires du commun) : Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común) (FARC)

#### **Equateur**

Alliance des gauches : Alianza de las izquierdas  
Alliance pays : Alianza País  
Créant des opportunités : Creando Oportunidades (CREO)  
Gauche démocratique : Izquierda Democrática  
Mouvement d'Unité plurinationale de Pachakutik - Nouveau Pays : Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País (MUPP-NP)  
Mouvement populaire démocratique : Movimiento Popular Democrático (MPD)



Parti rénovateur institutionnel d'action nationale : Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN)

Parti social-chrétien : Partido Social Cristiano

Parti société patriotique 21 janvier : Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)

Société unie pour plus d'action : Sociedad Unida Más Acción (SUMA)

Unité populaire : Unidad Popular

### **Guatemala**

Front de convergence nationale : El Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación)

Liberté démocratique rénovée : Libertad Democrática Renovada (Líder)

Parti patriote : Partido Patriota (PP)

Parti unioniste : Partido Unionista

Union nationale de l'espérance : Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)

### **Honduras**

Parti national du Honduras : Partido Nacional de Honduras (PN)

Alianza de Oposición contra la Dictadura

### **Mexique**

Mouvement de régénération nationale : Movimiento Regeneración Nacional (Morena)

Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)

Parti de la révolution mexicaine : Partido de la Revolución Mexicana (PRM)

Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

### **Nicaragua**

Front sandiniste de libération nationale : Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)

### **Paraguay**

Association nationale républicaine-Parti colorado : Asociación Nacional Republicana (ANR)-Partido Colorado

Parti libéral, Parti libéral radical authentique : Partido Liberal, Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)

Parti révolutionnaire fébrériste : Partido Revolucionario Febrerista

Parti démocrate chrétien : Partido Demócrata Cristiano

Mouvement populaire colorado : Movimiento Popular Colorado (Mopoco)

### **Venezuela**

Grand pôle patriotique Simon Bolivar : Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB)

Justice d'abord : Primero Justicia

Parti socialiste unifié du Venezuela : Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)

Table de l'unité démocratique : Mesa de la Unidad Democrática (MUD)

Unidad : Unité

Viens Venezuela : Vente Venezuela

Volonté populaire : Voluntad Popular (VP)