



HAL
open science

Amérique latine. L'Année politique 2022

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. Amérique latine. L'Année politique 2022. Les Études du CERI, n° 264-265, 90 p., 2023, 10.25647/etudesduceri.264-265 . hal-03967722

HAL Id: hal-03967722

<https://sciencespo.hal.science/hal-03967722>

Submitted on 1 Feb 2023

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 - ShareAlike 4.0 International License

LES ÉTUDES DU CERI

N° 264-265 - janvier 2023

AMÉRIQUE LATINE L'ANNÉE POLITIQUE 2022

Sous la direction d'**Olivier Dabène**

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



Amérique latine. L'Année politique 2022 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 en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

Pour citer ce volume : Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les auteurs

Isabella Cárdenas Terraza est assistante de recherche au Centre de recherche et de projets spéciaux (CIPE) de l'Université Externado de Colombia.

Mariana Falcão Chaise est doctorante à l'Université de São Paulo, visiteuse au CERI/Opalc.

Olivier Dabène est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc et chercheur au Centre de recherches internationales (CERI) de Sciences Po.

Antoine Faure est professeur associé et directeur de l'École de journalisme de l'Université de Santiago du Chili

Martha Isabel Gómez Lee est professeure-chercheuse (PhD) de la faculté des finances, du gouvernement et des relations internationales de l'Université Externado de Colombia.

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

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

Antoine Maillet est professeur associé de la Faculté de gouvernement de l'Université du Chili et chercheur associé au Centre d'étude du conflit et de la cohésion sociale (COES)

Juan Manuel Morales est doctorant en science politique à l'Université de Montréal.

Pedro Ortega est boursier postdoctoral de l'Institut d'études dominicaines du City College de New York et professeur associé à l'Université autonome de Saint-Domingue.

Kevin Parthenay est professeur des universités à l'Université de Tours et membre junior de l'Institut Universitaire de France (IUF).

Roman Perdomo est doctorant en science politique et auxiliaire d'enseignement à l'Université de Montréal.

Michèle Rioux est professeure de science politique à l'Université du Québec à Montréal et directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation.

Sebastián Urioste est maître de conférences à La Rochelle Université et membre du Centre de recherche en histoire internationale et atlantique (CRHIA).

Table des matières

Introduction

| | |
|---|------|
| Alternances électorales et nouvelle donne géopolitique <i>par Olivier Dabène</i> | p. 5 |
|---|------|

Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

| | |
|--|-------|
| La situation sociopolitique d'Haïti et de la République dominicaine : enjeux actuels et attentes partagées <i>par Pedro Ortega</i> | p. 11 |
| Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ? <i>par Kevin Parthenay</i> | p. 18 |
| Le Chili après le <i>rechazo</i> . Quels horizons ? <i>par Antoine Faure et Antoine Maillet</i> | p. 23 |
| <i>Politics as usual</i> ? Le gouvernement éphémère de Pedro Castillo au Pérou <i>par Roman Perdomo</i> | p. 29 |

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

| | |
|---|-------|
| 1982 : la fin de la transition démocratique en Bolivie <i>par Sebastián Urioste</i> | p. 35 |
| Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales <i>par Michèle Rioux</i> | p. 39 |
| Rio+30 : Quel bilan pour l'Amérique latine et les Caraïbes ? <i>par Martha Isabel Gómez Lee et Isabella Cárdenas Terraza</i> | p. 44 |

Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

| | |
|--|-------|
| Introduction. Elections historiques en Colombie et au Brésil <i>par Olivier Dabène</i> | p. 51 |
| Costa Rica 2022 : Une alternance politique en pleine crise partisane <i>par Erica Guevara</i> | p. 53 |
| Colombie : La gauche au pouvoir pour la première fois <i>par Juan Manuel Morales</i> | p. 56 |

| | |
|--|--------------|
| Les élections de 2022 au Brésil, entre alternance et maintien <i>par Frédéric Louault</i> | <i>p. 60</i> |
|--|--------------|

Quatrième partie – L’Amérique latine en perspective

| | |
|---|--------------|
| L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN <i>par Mariana Falcão Chaise</i> | <i>p. 70</i> |
|---|--------------|

| | |
|---|--------------|
| Annexe – Partis politiques latino-américains | <i>p. 87</i> |
|---|--------------|

| | |
|--|--------------|
| Table des tableaux et figures | <i>p. 89</i> |
|--|--------------|

NB : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2023.

Introduction

Alternances électorales et nouvelle donne géopolitique

Olivier Dabène

Les victoires électorales de Gustavo Petro (Colombie) et Luiz Inácio Lula da Silva (Brésil) ont conforté en 2022 un basculement progressiste de l'Amérique latine amorcé avec l'élection d'Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO) au Mexique en 2018, puis confirmé par celles d'Alberto Fernández (Argentine, 2019), Luis Arce (Bolivie, 2020), Pedro Castillo (Pérou, 2021), Gabriel Boric (Chili, 2021) et Xiomara Castro (Honduras, 2021). En 2022, seuls l'Uruguay, le Paraguay, l'Équateur et deux des sept pays d'Amérique centrale¹ étaient gouvernés par des partis conservateurs. L'Amérique latine semble bien connaître une réplique du virage à gauche des années 2000, après un intermède conservateur de courte durée.

Le constat doit néanmoins être nuancé, pour deux raisons. Sur le plan programmatique, la gauche a changé, avec une plus grande attention portée aux questions de genre et au changement climatique. Plus important encore, les vainqueurs des élections semblent avoir bénéficié d'un rejet des sortants plus que d'une adhésion à leurs valeurs. Il est utile de rappeler à cet égard que les candidats d'opposition ont gagné quinze des dix-huit dernières élections présidentielles². L'Amérique latine est donc entrée dans l'ère des alternances systématiques, alimentée par une polarisation de nature affective plus que programmatique. Dans ce contexte, il est peu probable que la gauche réédite son exploit des années 2000 quand elle gagnait plusieurs élections consécutives.

Il faudra toutefois tester la résilience des partis progressistes lorsqu'ils mettront en jeu leur mandat. Au Mexique, le Mouvement de régénération nationale (Morena) du président AMLO semble assuré d'emporter l'élection de 2024, mais ailleurs les exécutifs sont fragilisés (Pérou, Argentine). Au Chili, six mois après l'entrée en fonction du jeune président Boric, le projet de nouvelle Constitution qu'il soutenait a été écarté par près de 62 % des électeurs.

Les alternances répondent à des logiques diverses³, mais elles trouvent leur origine dans l'insatisfaction des citoyens vis-à-vis des performances gouvernementales face au ralentissement des progrès sociaux depuis 2009. La pandémie de Covid-19 avait déjà creusé en 2020-2021 les inégalités et fait progresser la pauvreté. L'année 2022 a été marquée par l'impact de la guerre en Ukraine dans une Amérique latine qui se trouvait dans une phase de lente et timide récupération économique.

¹ Costa Rica et Guatemala. Le Nicaragua est un régime autoritaire et le Salvador est en passe de le devenir, après l'annonce par Nayib Bukele de sa candidature en 2024 alors que la Constitution l'interdit. Le Honduras, le Panama et Belize sont gouvernés par des partis généralement qualifiés de centre gauche.

² Les élections au Nicaragua (2021), au Venezuela (2018) et en Bolivie (2019) ne sont pas prises en compte pour cause d'irrégularités. Seules élections sans alternance entre 2018 et 2022 : Costa Rica (2018), Paraguay (2018) et Bolivie (2020).

³ Voir O. Dabène (dir.), *Pendular Politics in Latin America*, Palgrave Macmillan, à paraître.

Cette nouvelle conjoncture critique n'est pourtant pas similaire à la précédente. La région est en effet particulièrement bien dotée pour tirer profit du boom des matières premières déclenché par la guerre. Elle est en mesure de se substituer à l'Ukraine pour de nombreux produits agricoles comme le blé, le maïs, le tournesol, le soja et la viande, et à la Russie pour le gaz et le pétrole.

Les pays du Marché commun du Sud (Mercosur) et le Chili (avec des cours du cuivre qui se sont envolés) s'annonçaient comme les bénéficiaires potentiels de la désorganisation du commerce international. A ce titre, le Brésil et le Mexique, mais aussi le Chili, le Pérou et la Colombie ont connu un afflux d'investissements étrangers dès le mois de mars 2022 qui a renchéri le dollar vis-à-vis des devises locales.

Cette situation n'est pas sans rappeler l'époque de la guerre de Corée (1950-1953). Mais contrairement aux années 1950, répondre à la demande mondiale en 2022 n'a pas été chose simple. Les activités extractivistes et l'augmentation des rendements agricoles ont en effet été critiquées par la « nouvelle » gauche pendant les campagnes électorales. Une fois aux affaires, certains gouvernements progressistes (Mexique, Colombie) ont été placés devant une contradiction qu'ils devront gérer : faut-il privilégier la hausse de la production de pétrole, et donc la croissance économique, ou faire évoluer la matrice énergétique, et donc engager une transition vers un modèle de développement respectueux de l'environnement ? En leur temps, Lula, Evo Morales et Rafael Correa avaient privilégié la première option. L'avenir dira si cette nouvelle génération abandonnera elle aussi ses principes.

En 2022, la région a eu par ailleurs d'autres priorités immédiates, car elle a dû faire face à une envolée de l'inflation causée par les prix des aliments et des carburants qui a pénalisé le pouvoir d'achat de la classe moyenne et plongé des millions de familles dans la pauvreté. Au-delà des réponses ponctuelles visant à assurer la fourniture d'aliments aux plus pauvres, l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a recommandé des changements structurels pour mettre un terme à l'insécurité et à la dépendance alimentaire⁴. Là encore, les gouvernements progressistes seront mis à l'épreuve.

Cette inflation non contrôlée a grevé les bénéfices que la région aurait pu tirer du boom des matières premières. L'Argentine a été un cas emblématique. Le pays est entré en crise en 2022, malgré un boom des exportations de produits agricoles. Son taux d'inflation estimé s'élevait à 80 % pour 2022.

A l'inverse, le Venezuela a connu une croissance de 12,3 % au premier semestre, très insuffisante pour compenser la perte de 80 % du produit intérieur brut (PIB) enregistrée entre 2012 et 2022, mais assez forte pour alimenter les discours triomphalistes de Nicolás Maduro.

La Colombie, de son côté, a connu une reprise solide qui devrait faciliter la tâche du nouveau président Petro. Il lui reste à répartir équitablement les bénéfices de la relance et à ne pas laisser l'inflation saper les gains de pouvoir d'achat des plus démunis.

Au total, dans son rapport sur les répercussions de la guerre en Ukraine en Amérique latine paru en juin 2022⁵, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

⁴ FAO, « The state of food security and nutrition in the world 2022 » : www.fao.org/publications/sofi/2022/en/

⁵ Cepal, « Repercusiones en América latina y el Caribe de la guerra en Ucrania : ¿ cómo enfrentar esta nueva

(Cepalc) prévoyait une croissance de 1,8 %, contre 6,3 % en 2021, et plaidait pour une relance collective. La conjoncture de crise devait permettre, selon elle, de construire des chaînes de valeur régionales susceptibles de limiter la dépendance des marchés mondiaux.

La relance du régionalisme n'a pas été uniquement défendue par la Cepalc ou la Corporation andine de développement (CAF) en 2022⁶. Elle a aussi été à l'agenda des forces progressistes qui ont gagné des élections en 2018-2022, à l'instar de Gabriel Boric au Chili qui y a consacré une part importante de son discours d'investiture.

« Depuis ici, depuis ce continent, nous ferons des efforts pour que la voix du Sud soit à nouveau entendue fermement dans un monde en mutation. Les défis sont si nombreux, l'urgence climatique, les processus migratoires, la mondialisation économique, la crise énergétique, la violence permanente contre les femmes et la dissidence. Nous devons travailler ensemble avec nos peuples frères, comme nous en avons discuté aujourd'hui avec les présidents d'autres pays. Ne nous méprisons plus jamais les uns les autres, ne nous regardons plus jamais avec méfiance, travaillons ensemble en Amérique latine pour avancer ensemble⁷. »

Concernant le régionalisme, des forces politiques qui hier s'opposaient violemment ont fait preuve en 2022 d'un certain pragmatisme. Le président conservateur équatorien Guillermo Lasso, en visite officielle à Buenos Aires, a ainsi souhaité « reconstruire l'unité latino-américaine ». Même le « dossier » vénézuélien a avancé dans un sens qui pourrait favoriser la relance de l'intégration régionale, grâce à la normalisation des relations diplomatiques avec la Colombie et la reprise d'un dialogue avec les Etats-Unis au sujet du pétrole. Fort d'une reprise de la croissance et de ses réserves pétrolières, Nicolás Maduro a été le grand gagnant de la guerre en Ukraine en Amérique latine.

Le multilatéralisme latino-américain a donc commencé sa mue, sans que l'on en perçoive clairement les modes opératoires et l'agenda.

La Communauté des Etats d'Amérique latine et de la Caraïbe (Celac) a été dynamisée par la volonté commune de l'Argentine et du Mexique de trouver un forum alternatif à l'Organisation d'Etats américains (OEA) historiquement dominée par les Etats-Unis, et de relancer le dialogue avec la Chine et l'Union européenne.

Les nouveaux gouvernements progressistes ont par ailleurs commencé à réfléchir à la façon de ressusciter l'Union des nations sudaméricaines (Unasur)⁸, liquidée par les gouvernements conservateurs dans les années 2008-2011. L'Unasur incarnait un régionalisme « post-commercial » qui n'est plus d'actualité. Pour autant, le thème du libre-échange ne figurait pas non plus à l'agenda des discussions, sauf dans les pays « conservateurs », l'Uruguay et l'Equateur.

crisis ? », juin 2022 (www.cepal.org/es/notas/menor-crecimiento-mayor-inflacion-aumento-la-pobreza-america-latina-caribe-como-enfrentar).

⁶ CAF-Banco de desarrollo de América latina, « Caminos para la integración. Facilitación del comercio, infraestructura y cadenas globales de valores », Reporte de economía y desarrollo 2021 (<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1823>).

⁷ Gabriel Boric, Discours d'investiture, 11 mars 2022.

⁸ En 2018, six pays ont suspendu leur adhésion puis se sont retirés de l'Union (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Paraguay et Pérou).

Pour l'heure, le courant progressiste a orchestré des rapprochements. A peine entré en fonction, le nouveau président colombien Gustavo Petro s'est rendu le 29 août au Pérou pour participer à un sommet de la Communauté andine de nations (CAN). Pour son premier voyage à l'étranger, il entendait délivrer un signal fort concernant son soutien à l'intégration et au président péruvien en grande difficulté. L'agenda évoqué dans son intervention comprenait la convocation d'un sommet des pays latino-américains et caribéens pour traiter du trafic de drogue, de la décarbonation de l'économie, de la protection de l'Amazonie et de l'industrialisation. Ces suggestions doivent se matérialiser en 2023, avec le retour du Brésil dans son rôle de leader régional.

La nouvelle configuration géopolitique émergente s'appuie sur des initiatives controversées qui relèvent de ce que certains qualifient de « non-alignement actif⁹ ». La visite d'Alberto Fernández à Moscou le 3 février 2022 en a fourni un exemple. La volonté du président argentin d'ouvrir les portes aux investisseurs russes était malvenue à quelques semaines de l'invasion de l'Ukraine. Dans la même veine, la visite de Jair Bolsonaro à Moscou et à Budapest le 16 février a été durement critiquée dans les capitales occidentales, accentuant l'isolement du Brésil. Quelques jours plus tard, les réactions à l'invasion russe de l'Ukraine ont été diverses : de la condamnation ferme (Mexique, Chili) aux tergiversations (Argentine, Brésil) ou au soutien (Venezuela, Nicaragua, Bolivie). Enfin, en septembre, l'exhortation d'AMLO à l'arrêt des combats a été qualifiée par les Ukrainiens de « plan de paix russe ».

La préparation du neuvième Sommet des Amériques a révélé une Amérique latine mieux disposée à collaborer lorsqu'il s'agit de confronter la volonté des Etats-Unis de choisir les invités¹⁰. Le Mexique a pris la tête d'un groupe de pays exigeant l'implication de tous, y compris les « autoritaires » (Cuba, Venezuela, Nicaragua). Mettant sa présence dans la balance, AMLO n'est pas parvenu à convaincre. Les Etats-Unis, de leur côté, n'ont pas fait preuve de grandes ambitions. L'agenda du sommet « Construire un avenir durable, résilient et équitable » ne risquait de déplaire à personne. Les discussions parallèles ont par ailleurs essentiellement porté sur les préoccupations nord-américaines (migrations) et non sur les besoins de l'Amérique latine.

Il est vrai que tant les Etats-Unis que l'Amérique latine étaient accaparés par de lourds dossiers de politique intérieure. Le panorama politique de l'Amérique latine en 2022 a en effet été marqué par une forte polarisation vouant à l'échec toute tentative d'émergence d'une option électorale centriste (João Doria au Brésil, Sergio Fajardo en Colombie).

L'Equateur, le Panama et le Pérou ont connu des mouvements sociaux de grande ampleur, contraignant les gouvernements à compenser les baisses de pouvoir d'achat occasionnées par l'accélération de l'inflation.

En Argentine, l'opposition ouverte entre le président Alberto Fernández et sa vice-présidente Cristina Kirchner a paralysé l'action du gouvernement dans un climat délétère susceptible de déraper. La vice-présidente, impliquée dans des opérations illicites, a été victime d'une tentative d'assassinat.

⁹ J. Fortin, J. Hein, C. Ominami (dir.), *El no alineamiento activo y América latina. Una doctrina para el nuevo siglo*, Santiago, Editorial Catalonia, 2021.

¹⁰ Le neuvième Sommet des Amériques s'est tenu à Los Angeles du 6 au 10 juin 2022.

Au Pérou, le président Castillo a survécu à plusieurs tentatives de destitution parlementaire. Un certain fatalisme régnait quant à ses chances de terminer son mandat. Il a finalement été destitué le 7 décembre, après avoir tenté de dissoudre l'Assemblée.

En Colombie, au Mexique et en Equateur, les organisations mafieuses impliquées dans le trafic de drogue ont commis de actes de violence contre les populations. Le débat sur le « narco-terrorisme » et la façon de le combattre a été relancé, notamment au Mexique.

Là aussi, l'option d'une coopération plus étroite à l'échelle régionale a semblé s'imposer.

Au total, à l'instar de 2021, l'année 2022 se présente comme une conjoncture critique susceptible de susciter des changements durables. Un groupe de nouveaux présidents (au Chili et en Colombie notamment) peut montrer la voie. Leur échec ferait perdre le peu de crédibilité qu'il reste aux dirigeants démocratiquement élus. Le Venezuela sort par ailleurs grand vainqueur de cette année. Son rapprochement avec la Colombie et les Etats-Unis tranche un nœud gordien et ouvre des perspectives de consolidation d'une nouvelle donne géopolitique.

Le débat concernant la normalisation des relations diplomatiques n'est cependant pas clos. Un troisième rapport onusien¹¹ en trois ans a fait état de violations systématiques des droits de l'homme au Venezuela au moment où la frontière avec la Colombie était rouverte. Une coïncidence dont Gustavo Petro se serait bien passé.

¹¹ Conseil des droits humains des Nations unies, « A/HRC/51/43 : Informe de la misión internacional independiente de determinación de los hechos sobre la República Bolivariana de Venezuela », 20 septembre 2022 (www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/ffmv/report-ffmv-september2022).

Pour citer ce chapitre : Olivier Dabène, « Introduction. Alternances électorales et nouvelle donne géopolitique », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Première partie

L'Amérique latine dans l'actualité

La situation sociopolitique d'Haïti et de la République dominicaine : enjeux actuels et attentes partagées

par Pedro Ortega

Le xx^e siècle d'Haïti et de la République dominicaine a été marqué par des dictatures, du *caudillismo* et des populismes qui ont corrodé leur vie institutionnelle, politique et économique¹. De plus, comme dans les autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes, le patrimonialisme et le néopatrimonialisme – compris comme l'utilisation personnelle de la richesse publique – ont prévalu sous différentes formes, sur fond de douleur et de misère humaines. Tout aussi néfastes ont été le colonialisme et l'impérialisme qui, arc-boutés sur leur influence extérieure et l'extractivisme, ont pu coexister avec ces formes de pouvoir et les ont parrainées. La chronologie des périodes de gouvernement en est le signe le plus évident : Haïti a d'abord connu des dictatures², puis le militarisme et le *caudillismo*³, et enfin une transition frustrée vers la démocratie⁴. L'évènement politique le plus récent est l'assassinat du président Jovenel Moïse (2016-2021), du Parti haïtien Tèt Kale (PHTK), qui a attiré l'attention du monde entier. Depuis les années 1980, le pays n'a connu une relative stabilité politique et sociale que sous les gouvernements de Leslie Manigat, Jean-Bertrand Aristide et René Préal (1986-2001). La période précédente a été brutale et oppressive et celle qui a suivi marquée par une forte tension, qui perdure aujourd'hui. Le plus regrettable est le peu de soutien apporté à ce peuple meurtri et la manière dont il a été abandonné, livré à la solitude la plus extrême.

Ainsi, le soutien de la communauté internationale a été aussi insuffisant, inopportun ou inefficace que la clameur de nombreux pays du monde qui appellent aujourd'hui à des solutions concrètes au profit d'Haïti. Il a été déployé en deux temps. La première étape a consisté à créer et à envoyer la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah). Le contingent militaire est intervenu en 2004 sans qu'aucun pays ne s'oppose au préalable au remplacement du président Aristide et de son gouvernement par le président Boniface Alexandre. Composé de plus de 7 000 hommes, il a achevé sa mission en 2017⁵, ouvrant la voie à une seconde étape nettement plus ardue. La Minustah a alors été remplacée par la Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti (Minujsth), jusqu'en 2019. Aujourd'hui, la sécurité et le soutien font défaut alors que le désespoir de la population se traduit par des troubles sociaux et des violences civiles.

¹ Depuis la fin du xviii^e siècle avec la Révolution haïtienne et depuis le début du xix^e siècle avec l'indépendance de la République, les deux pays ont subi plusieurs dictatures, des seigneurs de guerre et l'influence impérialiste de forces extérieures (F. Pichardo, *Historia del pueblo dominicano*, Saint-Domingue, Sociedad Editorial Dominicana, 1993).

² Le gouvernement violent de François Duvalier (familièrement appelé Papa Doc), qui a régné de 1957 à sa mort en 1971, puis de son fils Jean-Claude Duvalier qui lui a succédé au pouvoir (Bébé Doc), de 1971 à 1986. Voir L. Lima, « 10 años del terremoto de Haití : 5 cosas que devastaron al país caribeño antes del sismo de 2010 », BBC News Mundo, 11 janvier 2020 (www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51067830).

³ Le gouvernement militaire du président Henri Namphy (1981-1986).

⁴ Elle débute avec les gouvernements de Leslie Manigat (1986-1991) du Rassemblement des démocrates nationaux progressistes, Jean-Bertrand Aristide (1991-1996) de l'Organisation du peuple en lutte, René Préal (1996-2001) de Famille Lavalas, Aristide (2001-2006) de Famille Lavalas, René Préal (2006-2011) d'Unité patriotique et Michel Martelly (2011-2016) de Réponse paysanne.

⁵ « Los cascos azules salen de Haití : 5 momentos complicados que marcaron la presencia de las fuerzas de la ONU », BBC News Mundo, 15 octobre 2017 (www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41624098).

C'est dans ce contexte de grande fragilité multidimensionnelle qu'est intervenu l'assassinat du président Jovenel Moïse. Si l'Amérique latine a vu un certain nombre de présidents emprisonnés pour corruption ou fuyant la justice depuis 1978⁶, quand s'est ouverte sa période de démocratisation, elle n'avait jamais connu l'assassinat d'un président. Lorsque l'événement s'est produit à Pétion-Ville, à une heure du matin, le président se reposait dans sa résidence, loin de toute agitation, dans un des endroits les plus sûrs d'Haïti. Le lendemain, la presse et la télévision ont relaté l'assaut, planifié par un large groupe d'hommes militairement entraînés qui se sont faufilés dans la maison du président. La Première dame, Martine Moïse, a survécu et a été emmenée dans un hôpital de Floride où elle s'est rétablie. Les motivations et le maître d'œuvre de cette attaque font l'objet de diverses spéculations. Pour certains médias, c'est le résultat de la tentative du président Moïse de prolonger son mandat, de sa dénonciation provocante des puissants groupes d'affaires qui ont tenté de le détrôner⁷, des mesures qu'il entendait mettre en œuvre au service des douanes, de la nationalisation d'un port maritime ou encore de ses dénonciations du lucratif commerce de l'anguille, activité propice au blanchiment d'argent, parmi d'autres motifs⁸.

Si cet assassinat est l'évènement le plus récent et le plus visible aux yeux du monde, ce n'est pas forcément le plus terrible et le plus discutable. La crise est humanitaire. Le problème économique est profond, peu de gens peuvent compter sur plus d'un dollar par jour pour survivre ou satisfaire leurs besoins primaires, tandis que le prix du carburant pour les véhicules à combustion atteint 19 dollars le gallon. Le marché informel des carburants importés de République dominicaine en Haïti n'a cessé de prendre de l'ampleur. Entre la fin du xx^e siècle et le début du xxi^e siècle, le pays n'a connu aucune amélioration, seulement une privation extrême. *Caudillismo*, dictature et processus de démocratisation frustré, puis troubles sociaux (allant d'émeutes sectorielles de gangs à des problèmes plus systémiques) ont conduit à de multiples coups d'Etat et à un assassinat. Haïti est le pays le plus pauvre de toute l'Amérique latine et le troisième pays le plus pauvre et le plus dépendant de l'aide internationale au niveau mondial.

Ce contexte socio-économique, culturel et politique s'est de surcroît aggravé sous l'effet de la froideur et de l'impuissance d'une communauté internationale distante et irrésolue.

Enfin, à ce tableau s'ajoutent les catastrophes environnementales. Le 24 mai 2004, le débordement du Rio Blanco a provoqué la mort de 400 personnes dans le quartier de La 40, dans la province de Jimaní en République dominicaine, l'une des zones marquées par une très grande interculturelité entre Dominicains et Haïtiens⁹. Six ans plus tard, le 12 janvier 2010, Haïti était victime du tremblement de terre le plus terrible de son histoire après celui de 1770.

⁶ Rappelons la fameuse affaire Odebrecht, dont les répercussions ont conduit plusieurs présidents en prison pour des affaires de corruption. D'autres ont fui la justice dans plusieurs pays.

⁷ « Haïti : qué se sabe sobre el asesinato del presidente de Haïti y de los colombianos detenidos como sospechosos del magnicidio », BBC News Mundo, 10 juillet 2021 (www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57757940).

⁸ J. García, « El presidente de Haïti fue asesinado por intentar enviar a EE. UU. una lista de personas vinculadas al narcotráfico », *El País*, 13 décembre 2021.

⁹ T. Molina, « A 15 años de la tragedia del río Blanco en Jimaní, persiste el temor a que el suceso se repita », *Diario Libre*, 23 mai 2019 ; I. Campo, « Las riadas causan cerca de 500 muertos en República Dominicana y Haïti », *El País*, 25 mai 2004.

Port-au-Prince, la capitale, s'est écroulée en quelques minutes, et des répliques de la secousse ont été ressenties dans la quasi-totalité du pays, causant la mort de près de 300 000 personnes¹⁰. En 2016, Haïti a subi l'assaut de l'ouragan Matthew qui a entraîné la mort d'environ un millier de personnes¹¹. Enfin, alors que le pays n'était pas remis de ces catastrophes naturelles, qui ont détruit bon nombre de ses infrastructures, il a souffert, en plus de la pauvreté et de l'isolement, des conséquences de la pandémie de Covid-19¹². Ses frontières ont été fermées et tous les vols ont été annulés, ce qui lui a tout de même permis de sortir pratiquement indemne de la pandémie et d'être répertorié comme l'un des rares pays exempts de Covid-19¹³.

A ces fléaux environnementaux ponctuels s'ajoutent la rareté de l'eau potable, la mauvaise qualité des terres haïtiennes, peu propices à l'agriculture, et une déforestation séculaire.

La politique du mur

Les relations de bon voisinage, voire de convivialité entre les populations dominicaine et haïtienne tiennent essentiellement à l'état d'esprit des gens ordinaires. Qu'ils aient ou non des préjugés raciaux, les deux groupes se montrent solidaires, surtout en temps de crise. Des deux côtés de la frontière, la pauvreté est endémique : prévalence de cabanes et de taudis dans les villes frontalières, absence de latrines et manque d'eau potable, conditions d'hygiène et d'assainissement déplorable, même et surtout dans les zones les plus densément peuplées. Malgré cela, les assauts de l'environnement, des maladies et de la pauvreté persistante suscitent la solidarité des gens ordinaires, mais freinent celle de nombreuses nations dont les dirigeants politiques préfèrent garder le silence, prendre leurs distances ou appeler à l'aide les instances internationales.

La conception du territoire frontalier fait évoluer la conscience de la coopération et de la coexistence entre les deux pays. Mais sous la pression des groupes nationaux ultraconservateurs, les autorités dominicaines ne se sont pas contentées de la division juridique établie par la démarcation de la frontière le long de cinq provinces de la République. Elles ont décidé d'ériger un mur de 164 kilomètres de long, en cours de construction, pour empêcher « le passage des immigrants haïtiens sans papiers et le transfert d'objets illégaux tels que des armes et des marchandises ». Les partisans de ce mur feignent d'ignorer la porosité des frontières maritimes en matière de migration et les passages souterrains qui ne manquent pas de déjouer des frontières autrement mieux gardées et murées, à l'instar de celle qui sépare le Mexique et les Etats-Unis. En outre, ils ne tiennent pas compte du fait que la République dominicaine est actuellement confrontée à des difficultés budgétaires dans la mise en œuvre de ses politiques de protection

¹⁰ L. Lima, « 10 años del terremoto de Haití... », art. cité.

¹¹ J. H. Pierre, « Terremotos y huracanes en Haití : de la maldición política a la salvación social », *El País*, 31 août 2021.

¹² L. Lima, « Coronavirus en Haití : los peligros por la llegada del covid-19 a la nación más pobre de América », BBC News Mundo, 20 mars 2020 (www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51984658).

¹³ Conor Shapiro, directeur général de Health Equity International, une ONG qui apporte de l'aide médicale au pays, a déclaré qu'il soupçonnait que le virus était en Haïti avant même que l'Organisation mondiale de la santé ne le reconnaisse. Il a exprimé sa crainte pour l'avenir apparemment incertain d'Haïti, ajoutant que « [s]i ce sera très difficile pour tous les pays, nous devrions déjà nous alarmer de ce qui se passera en Haïti ». (*Ibid.*)

sociale, notamment l'attribution d'allocations, les programmes de sécurité alimentaire, l'amélioration de la qualité de l'enseignement scolaire et universitaire, les soins aux personnes âgées et la fourniture de médicaments coûteux aux personnes atteintes de maladies graves, alors que le solde de sa dette extérieure représente déjà 34 % de son produit intérieur brut (PIB)¹⁴.

En certains endroits, la division persiste sous une forme ou une autre, comme à Chypre, au Vietnam ou entre la Corée du Sud et la Corée du Nord. Mais la politique du mur érigé entre la République dominicaine et Haïti peut être interprétée comme un signe de régression et non de coopération, de prospérité ou de bon voisinage.

Ce sujet ne donne pas à réfléchir uniquement et en priorité aux questions de « sécurité nationale », mais aussi à d'autres questions relatives aux qualités humaines nécessaires à des relations sociales harmonieuses. Certains murs ont fini par être contestés ou démolis par les pays qui les avaient autrefois érigés comme mécanisme de contrôle. L'un d'eux était le mur de Berlin. Le musée de l'Homme, situé sur la place de la Culture à Saint-Domingue, dédié à la préservation et à la revalorisation de l'histoire dominicaine, abrite un fragment de ce mur dont l'effondrement a pu symboliser le rejet de cette façon de séparer les individus et les peuples.

Mais le volet social de ce mur révèle sa plus grande contradiction lorsque l'on sait qu'Haïti est le deuxième partenaire commercial de la République dominicaine, après les Etats-Unis. La loi n° 28-01 du 1^{er} février 2001 et son règlement d'application du 28 septembre 2005 (avec ses modifications et extensions successives) ordonnent la création d'une « zone spéciale de développement frontalier le long des provinces de Pedernales, Independencia, Elías Piña, Dajabón, Montecristi, Santiago Rodríguez et Bahoruco¹⁵ ». Dans le cadre de cette loi, quelque 95 entreprises ont été installées, créant environ 10 000 emplois, dont 74 % sont occupés par des Dominicains¹⁶. Ainsi, dans ce domaine, « la présence d'une main-d'œuvre immigrée n'est pas la variable déterminante pour expliquer la misère généralisée et le manque d'emplois décents, stables et bien payés¹⁷ ».

Il en va de même pour la balance commerciale entre les deux pays. La figure 1 montre l'excédent de la balance commerciale dominicaine avec Haïti pour les produits industriels, miniers et agricoles. Ainsi, les exportations de la République dominicaine vers Haïti ont augmenté, tandis que les importations en provenance de ce pays pour ces mêmes produits ont également augmenté – mais dans une bien moindre mesure¹⁸. Notons que les échanges commerciaux entre ces voisins ont survécu aux deux années de Covid-19. Ni les tabous culturels, ni les idéologies nationalistes, ni les divisions politiques ne les ont empêchés de

¹⁴ D'autres sources suggèrent une proportion supérieure à 40 %.

¹⁵ « Ministerio de Defensa informa cómo van los trabajos del muro con Haití », *Listín Diario*, 21 août 2022 (<https://listindiario.com/la-republica/2022/08/21/735372/ministerio-de-defensa-informa-como-van-los-trabajos-del-muro-con-haiti>).

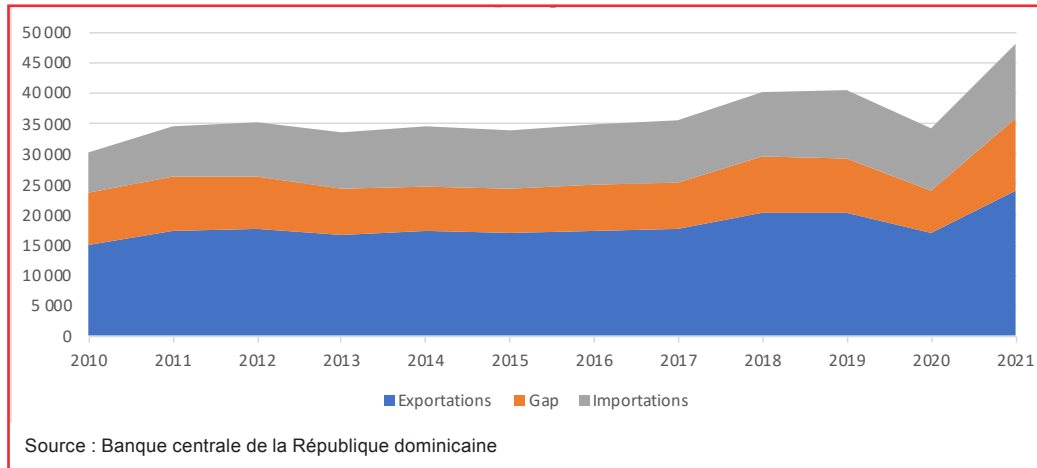
¹⁶ M. Bosch Carcuro, *Por el derecho a la esperanza*, Saint-Domingue, Soto Castillo Impresores, 2016, p. 149.

¹⁷ *Ibid.*, nous traduisons.

¹⁸ Moins étudiés que les relations commerciales, les transferts de fonds sont un autre indicateur de la relation entre les deux pays. La République dominicaine a vu augmenter le volume des transferts reçus de l'étranger, en particulier des Etats-Unis, tandis que la migration des Haïtiens vers la République dominicaine a augmenté ces transferts vers leur pays d'origine (F. Duroseau, E. Jean, « Haiti-The productive use of remittances. Informe técnico », Mexico, Banque de la République d'Haïti/Cepalc, 2019 (www.cepal.org/sites/default/files/presentations/brh_haiti-the_productive_use_of_remittances.pdf)).

développer leurs échanges commerciaux, tandis que ces échanges avec les autres pays de la région ont été affaiblis par la crise humanitaire et sanitaire qui a limité l'accès à certains ports de commerce international.

Figure 1
Balance commerciale entre la République dominicaine et Haïti,
produits industriels, miniers et agricoles, 2010-2021 (en millions de dollars)¹⁹



Applaudie par beaucoup, la politique du mur permettrait de contrôler le passage « illégal » d'objets et de personnes. L'avantage comparatif du contrôle aux frontières peut être anticipé pour les commerçants de la région et pour ceux qui exportent des biens et des services vers Haïti. Il est également soutenu que le mur calmera ceux qui craignent la « pénétration » haïtienne en territoire dominicain, notamment celle des gangs violents, et les révoltes civiles qui sévissent aujourd'hui en Haïti. Toutefois, il y a fort à parier que le résultat sera le même que dans de nombreux pays ayant édifié de tels murs : la découverte d'autres zones de porosité.

A contresens de cette tendance politique, et malgré l'extrême pauvreté des provinces frontalières, leurs habitants coexistent pacifiquement. Là, les Haïtiens et les Dominicains cultivent des liens de bon voisinage et d'amitié. Des couples mixtes se forment. Ces relations de proximité se tissent dans les poulaillers, les champs, les petits lieux de rencontre commerciaux, ou en partageant des rites religieux (comme ceux de la sainte patronne Virgen de la Altagracia et ceux de certains saints synchrétiques comme Belie Belcan, Anaisa Pie, entre autres). Si, comme dans tout espace interculturel, des marqueurs de différenciation sociale sont également observés (la langue, les dieux, la danse ou encore le mode de vie), en général, rien ne semble affecter les échanges. On y observe un métissage de l'être, de la connaissance, des désirs, qui surprend par sa variété et son ampleur et invite à étudier plus avant ce principe de réalité qui permet la survie et la coexistence entre les humains, à penser au-delà des préjugés raciaux et sociaux, imposés et alimentés par les secteurs conservateurs de la République dominicaine depuis l'époque de Trujillo²⁰.

¹⁹ Ces chiffres incluent les estimations du secteur informel des importations d'Haïti vers la République dominicaine.

²⁰ A. Hintzen, « Extranjero en Tránsito : La evolución histórica de las políticas migratorias en la República Dominicana », in J. Bosch et al., *República Dominicana y Haití : El derecho a vivir*, Saint-Domingue, Fondation

Dès 1943, le grand penseur dominicain Juan Bosch dénonçait les propos de certains intellectuels à l'encontre d'Haïti, rétorquant aux propos désobligeants d'Emilio Rodríguez Demorizi, Héctor Incháustegui et Ramón Marrero Aristy envers le peuple haïtien : « Il n'y a pas de différence fondamentale entre l'état de misère et d'ignorance [de l'Haïtien] et celui d'un Dominicain. » Ce qui lui semble primordial est la reconnaissance de l'égalité entre les humains : « les uns et les autres se mesurent, non pas à l'aune de ce qu'ils ont acquis en biens et en connaissances mais de ce qu'il leur reste à acquérir pour se dire, à juste titre, des êtres humains satisfaits et fiers de l'être. » Et de poursuivre : « L'Haïtien est donc plus digne de compassion que le Dominicain dans l'ordre de sa misère, il mérite plus que nous nous battions pour lui, que nous essayions de le sortir de sa condition²¹. » Il n'y a pas de mur pour la pauvreté ou la dignité humaine.

Education et résistance décoloniales

Le contexte historique de la coexistence inégale d'Haïti et des autres pays de la région latino-américaine est très différent de la situation actuelle. S'il est vrai que son territoire, comme celui de Saint-Domingue, a été asservi aux puissances colonialistes telles que l'Espagne, l'Angleterre et la France, Haïti a également donné naissance à la première patrie noire libre au monde, changeant le cours de la domination esclavagiste de la France (1791-1804), et célébrant la première indépendance politique d'Amérique latine et des Caraïbes et la seconde après les Etats-Unis (1776). En fournissant un soutien et des ressources militaires à Simón Bolívar (1815), certains dirigeants politiques haïtiens tels qu'Alexandre Pétion ont également contribué à forger d'autres indépendances et, ce faisant, ont renforcé un mouvement anticolonialiste dont les premiers signes se faisaient déjà sentir en Angleterre au début du xvii^e siècle, et qui prônait l'émancipation, la liberté, la justice sociale et la dignité humaine, autant de marqueurs de notre modernité.

La perspective décoloniale a acquis un espace large et fertile dans le domaine de la conscience émancipatrice raciale et ethnique, dans l'élévation de la conscience de l'égalité et de la reconnaissance de l'autre. Et bien que la tâche soit encore immense, de multiples instances de production de connaissances puisent dans cette approche des raisons légitimes d'aborder presque tous les domaines de la vie humaine, de la nature et des institutions politiques. Et dans le même temps, le problème des différences raciales et interethniques a acquis une importance publique, une légitimité théorique et une visibilité dans l'espace social, malgré le traitement modéré ou évasif que de nombreux auteurs ont réservé à cette approche entre la fin du xviii^e siècle et le xx^e siècle.

Pourquoi est-il nécessaire de souligner cet aspect de la tragique situation d'Haïti ? Parce qu'il y a encore des lueurs d'espoir et de dignité dans ce pays. Si le penchant des médias pour le

Juan Bosch, 2014, pp. 208-209, 213 ; E. L. Lister, « Dimensiones del antihaitianismo dominicano : colonialismo, colonialidad y explotación », in J. Bosch et al., *op. cit.*, pp. 233-262.

²¹ J. Bosch, « Carta de Juan Bosch a Emilio Rodríguez Demorizi, Héctor Incháustegui y Ramón Marrero Aristy », in J. Bosch et al., *op. cit.*, p. 131.

catastrophisme excite les secteurs conservateurs et ultranationalistes, ou si le désintérêt irresponsable de la communauté internationale va croissant, les universités haïtiennes comptent, elles, de nombreux professeurs qui enseignent encore la théorie de la libération et la décolonialité du pouvoir, de la connaissance, du désir. Leurs textes invitent à troquer la solitude, le malaise engendré par la faim et la douleur contre la connaissance, la résistance et la revendication. C'est le cas d'Edelyn Dorismod, doyen de la faculté des sciences humaines et sociales du campus Henry Christophe de Limonade, qui constate que Haïti comme « les Antilles traversent un processus d'élucidation qui cherche à comprendre le sens de ce qui s'est passé [historiquement], et à confronter cette compréhension à la vision capitaliste [et européenne] du monde²² ».

Pour l'heure, il est impératif de retisser des relations entre la partie dominicaine florissante de l'île d'Hispaniola, et la partie haïtienne en difficulté, qui a besoin de toutes les formes de solidarité pour rétablir ses institutions et sa trajectoire de développement.

Face à cette réalité, la politique du mur semble être, dans l'immédiat, la plus efficace et la plus protectrice, mais pas la plus digne ni la plus amicale.

Malgré les troubles sociaux, la pauvreté économique, la fragilité et la dépendance institutionnelle actuelles, des lueurs d'espoir demeurent de part et d'autre de cette frontière, comme en témoignent la résilience et la vitalité avec lesquelles de nombreux professeurs d'université continuent de faire vivre la conscience décoloniale.

Il faut espérer un renforcement de la coopération internationale pour rétablir non seulement l'ordre, mais aussi l'harmonie sociale, et pour fournir non seulement de l'aide économique, mais aussi de meilleures conditions de travail et d'épanouissement pour les êtres humains vivant en Haïti ; non seulement pour l'organisation de nouvelles institutions politiques et d'élections présidentielles libres, mais aussi pour la justice sociale et l'intégration d'Haïti dans une communauté internationale humaine et sensible.

²² E. Dorismod, « Filosofía de la historia de las Antillas francófonas », in P. Ortega (dir.), *Decolonialidad, emancipación y utopías en América Latina y el Caribe*, Saint-Domingue, Dominican Studies Institute at City College of New York et Instituto Global de Altos Estudios en Ciencias Sociales, 2022, p. 138.

Pour citer ce chapitre : Pedro Ortega, « La situation sociopolitique d'Haïti et de la République dominicaine : enjeux actuels et attentes partagées », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ?

par Kevin Parthenay

Sous la présidence de Donald Trump (2017-2021), le multilatéralisme a été considéré comme vivant l'une de ses crises les plus aiguës. Avec la défection de l'Accord de Paris, le retrait de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) et l'annonce de renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), la stratégie d'exit du multilatéralisme mise en œuvre par le président américain a rencontré un certain écho chez d'autres leaders populistes – notamment le Brésilien Jair Bolsonaro – et a exprimé une crise généralisée du multilatéralisme. Ces dynamiques ne se sont toutefois pas déployées sans susciter de débat, certains y voyant une source d'inquiétude plus largement liée à la crise de l'ordre international libéral (vision pessimiste¹), d'autres des soubresauts assez classiques et propres à la vie même du multilatéralisme (vision optimiste²). En Amérique latine, cette parenthèse s'est accompagnée d'une crise profonde des coopérations régionales. La crise vénézuélienne (engagée en 2014) a provoqué la polarisation et la paralysie consécutive des organismes régionaux. Des onze organisations existantes, seules les organisations ou politiques orientées vers le commerce continuent de fonctionner. L'Union des nations sud-américaines (Unasur) a disparu, la Communauté d'États sud-américains et Caraïbes (Célaç) a été mise en sommeil (bien que relancée récemment) et l'Organisation des États américains (OEA) est délégitimée depuis une série de troubles post-électorales (Honduras 2017, Bolivie 2019). Avant l'avènement de la crise sanitaire en mars 2020, le panorama du multilatéralisme global et régional était ainsi plutôt sombre.

Si la pandémie a accentué la fragilité existante de l'action multilatérale, notamment du fait des critiques formulées à l'encontre des performances de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou de certaines initiatives multilatérales (en particulier Covax), l'ère post-Covid19 a vu la réactivation substantielle d'une variété de multilatéralismes. Nous proposons ici d'en distinguer trois : le multilatéralisme continental (avec une attention particulière portée au Sommet des Amériques) ; le multilatéralisme bi-régional (avec la relance du sommet UE-Célaç) ; et le multilatéralisme régional (avec la recomposition multiforme des groupes régionaux).

Le multilatéralisme continental

A l'échelle continentale, la coopération connaît une crise profonde depuis 2019. L'OEA a été partie prenante de troubles politiques graves dans des scénarios post-électorales (au Honduras et en Bolivie) et a cherché à intervenir – via son secrétaire général contesté mais réélu pour un second mandat en mars 2020 – dans la crise vénézuélienne. Cela a engendré une polarisation et une délégitimation profondes de l'organisation. Par ailleurs, la relation avec Washington s'est globalement dégradée. Son étiolement sous les mandats consécutifs

¹ M. Copelovitch, S. B. Hobolt, S. Walter, « Challenges to the contemporary global order. Cause for pessimism or optimism ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1114-1125.

² M. Eilstrup-Sangiovanni, S. C. Hofmann, « Of the contemporary global order, crisis, and change », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1077-1089.

de George W. Bush et Barack Obama a été suivi par de multiples tensions diplomatiques sous Donald Trump et s'est accompagnée d'une forte extension de la présence chinoise (et russe) dans le continent. Si les Etats-Unis ont perdu de l'influence sur le terrain latino-américain, cette réalité s'inscrit dans un schéma plus général d'accroissement des contestations d'un ordre international libéral.

Si la relance du multilatéralisme continental peine à se faire par l'OEA, d'autres tentatives telles que le Sommet des Amériques sont à noter. Après l'absence du président Trump à celui de 2018 (Lima), le président Biden a fait de ce neuvième sommet organisé à Los Angeles (6-10 juin) un levier de réanimation de la relation des Etats-Unis avec les Etats latino-américains, et plus largement de l'hémisphérisme, ainsi qu'un mécanisme de promotion de la démocratie, dans le prolongement d'un sommet antérieur organisé par le même Joe Biden (décembre 2021). Dans les deux cas, le débat a principalement porté sur la liste des participants et a de ce fait occulté l'agenda (et notamment la création d'une Association des Amériques pour la prospérité économique). En effet, Washington a décidé pour ce neuvième sommet de ne pas convier le Venezuela, le Nicaragua et Cuba (le Salvador, le Guatemala et le Honduras n'avaient pas été invités au Sommet pour la démocratie). Ce choix a créé la polémique et engendré de nombreuses critiques envers Joe Biden. Certains ont boycotté et envoyé des représentants en signe de protestation (Mexique, Bolivie, Guatemala, Honduras, Salvador). D'autres ont participé mais n'ont eu de cesse de critiquer les décisions de Washington (Argentine, Belize, Paraguay). Le président argentin Alberto Fernández a déclaré à l'ouverture du sommet : « Je regrette que tous ceux d'entre nous qui auraient dû être présents n'aient pu l'être [...]. Nous aurions certainement voulu un autre Sommet des Amériques. Le silence de ceux qui étaient absents nous interpelle³. » Dans ce contexte, la pertinence et l'efficacité du Sommet des Amériques ont été remises en question. Couplé à la fragilité de l'OEA, le multilatéralisme continental ou « hémisphérique » semble connaître une période de crise. Toutefois, cette situation ouvre des opportunités de développement pour d'autres formats de coopération, à d'autres échelles.

Le multilatéralisme birégional

A l'échelle birégionale, c'est avec l'Union européenne (UE) que la relation a été historiquement la plus développée. Pour autant, un vide politique et stratégique a été laissé par l'UE dans la région, essentiellement à compter du milieu des années 2010. Depuis cette date, l'UE avance sans boussole ni priorité stratégique dans sa coopération avec l'Amérique latine. Le sommet UE-Celac, qui a constitué l'instrument privilégié du dialogue birégional à partir de 2013, a été mis en sommeil dès 2017 à la suite d'une tentative de politisation par le Venezuela. En conséquence, celui qui devait avoir lieu au Salvador a été annulé et aucun autre ne s'est tenu depuis lors. Pendant sept années donc, l'instrument principal de coopération

³ M. Vazquez, « Líderes de Argentina y Belice critican decisión de Biden de excluir a algunas naciones de la Cumbre de las Américas », CNN, 10 juin 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/10/argentina-belice-critican-biden-exclusiones-cumbre-america-trax/>). Citation originale : « *Lamento que no hayamos podido estar presentes todos los que debíamos estar [...] Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas. El silencio de los ausentes nos interpela.* »

birégionale n'a pas donné signe de vie. Ce constat s'accompagne d'une relégation assez significative de l'Amérique latine au second plan des préoccupations stratégiques de l'UE⁴.

Cette séquence semble avoir pris fin avec la tenue de la troisième rencontre ministérielle UE-Celac (sous présidence *pro tempore* argentine pour la Celac), le 27 octobre 2022 à Buenos Aires, qui avait pour objectif de « renouveler le partenariat birégional pour renforcer la paix et le développement durable⁵ ». La feuille de route actée par les ministres prévoit la tenue d'un sommet des chefs d'Etat et de gouvernement UE-Celac pour le second semestre 2023 (à Bruxelles) sous présidence espagnole du Conseil européen. Alors que la coopération fut décisive dans les années 1990 pour promouvoir la pacification, la démocratisation et la coopération régionale (l'UE cherchant à diffuser son modèle d'intégration), l'UE a perdu depuis son statut de « puissance normative » dans la région et l'enjeu principal semble être de (re)bâtir un dialogue équilibré, mutuellement bénéfique et dépassant les seules ambitions économiques (afin de surmonter les blocages identifiés via l'échec de l'accord UE-Mercosur).

Ce dialogue birégional s'inscrit par ailleurs dans un contexte multilatéral global particulier dans la mesure où la construction d'une coalition de soutien (UE-Amérique latine dans un sens large) permet de peser davantage dans les négociations internationales environnementales et climatiques, dans les négociations liées aux enjeux de santé publique globale ou encore de sécurité (question des armements en l'occurrence). La guerre russo-ukrainienne a d'ailleurs démontré à ce sujet la nécessité de construire des coalitions élargies permettant de dépasser les polarisations et certains dysfonctionnements des organisations internationales, de prévenir les escalades de conflictualité, et de créer ou consolider les garanties de la sécurité collective. Si le dialogue entre l'Europe et l'Amérique latine s'est renforcé dans une période de conflictualité en Amérique centrale (voir les origines de la création du Dialogue de San José en 1984), sa relance s'inscrit aujourd'hui dans un contexte similaire mais affectant cette fois-ci l'Europe.

Le multilatéralisme régional

La recrudescence des crises et des instabilités politiques en Amérique latine dans la dernière décennie a eu raison d'un grand nombre d'initiatives de coopération régionale⁶. La dislocation (Unasur) et la paralysie (Système d'intégration centraméricain [SICA], Marché commun du Sud [Mercosur], Communauté andine [CAN], Alliance du Pacifique) de plusieurs organisations régionales a affaibli le continent, notamment eu égard à sa capacité à parler d'une seule voix ou, *a minima*, de manière collective. Aujourd'hui, l'Amérique latine peine à se faire entendre dans les enceintes multilatérales, là et au moment où l'Union africaine ou l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) parviennent à formuler des positions convergentes. Il s'agit

⁴ Secrétariat général du Conseil de l'UE, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », 7371/22, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>). Prochainement, une base de données sera mise en ligne sur le site de l'Opalc concernant la relation UE-Amérique latine. Elle a été réalisée par Mathilde Mollard (ULB), stagiaire de l'Opalc de septembre à décembre 2022.

⁵ Conseil de l'Europe, « Réunion ministérielle UE-CELAC », 27 octobre 2022 (www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/).

⁶ K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées*, Paris, Armand Colin, 2020.

là d'un retournement historique pour le continent qui avait plutôt tendance à exprimer une force diplomatique par le nombre⁷. Au-delà des organisations régionales, on notera que le Groupe des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Grulac) – groupe géographique onusien – n'est plus utilisé à des fins d'articulation de positions diplomatiques mais uniquement à des fins de procédures, notamment les élections internes dans le système onusien (répartition des sièges, nominations, etc.). De même, la Celac s'est trouvée paralysée par le jeu de la politisation émanant de la crise vénézuélienne. Perçue comme une caisse de résonance des intérêts du régime de Nicolás Maduro, elle a fait l'objet de critiques avant d'entrer dans une lente inertie. Le Brésil de Jair Bolsonaro est le seul Etat du continent à avoir décidé de quitter l'organisation en 2019, celle-ci mettant en avant des régimes non démocratiques et communistes. Parler d'une même voix à l'échelle sous-régionale semble tout aussi difficile, en particulier pour des organisations régionales aujourd'hui politiquement paralysées. Le Nicaragua a longtemps bloqué le SICA, jusqu'à l'acceptation tacite (et tardive) du candidat nicaraguayen Werner Vargas pour occuper le poste de secrétaire général. La polarisation politique à l'échelle des sous-régions a de même engendré des blocages au sein du Mercosur (Argentine/Brésil), de la CAN (Colombie/Bolivie) et de l'Alliance du Pacifique (Mexique/Colombie). Pour autant, cela ne signifie pas une désaffection pour les politiques de coalition régionale ou sous-régionale. Au contraire, elles se sont largement diversifiées : Argentine-Brésil-Uruguay⁸, Association indépendante d'Amérique latine et des Caraïbes (AILAC)⁹, Core Latin American Group (CLAM)¹⁰. On observe une recomposition en différents lieux des formats de la coopération régionale.

Cette dynamique est particulièrement développée dans la sphère environnementale. Deux groupes sont emblématiques de cette recomposition et ont récemment émergé et contribué à porter des positions communes latino-américaines dans les enceintes multilatérales. Il s'agit de l'AILAC (Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Panama, Pérou, Paraguay, Honduras) et du CLAM (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine et Uruguay). L'AILAC est née dans le cadre des Conférences des Parties (COP) de la Convention-cadre des Nations unies pour le climat (CCNUC) et s'est singularisée par une ambition diplomatique particulière, celle de formuler des « *bridging positions* » pour favoriser les compromis et adopter des postures constructives (essentiellement en opposition à un radicalisme plutôt porté par l'Alliance bolivarienne pour les Amériques). A cet égard, l'AILAC est parvenue à réconcilier des groupes aux positions divergentes dans le cadre de la négociation de Paris (COP21, 2015¹¹). Le CLAM a émergé dans

⁷ D. Panke, *Unequal Actors in Equalising Institutions : Negotiations in the United Nations General Assembly*, New York, Palgrave Macmillan, 2013.

⁸ L. Arana Ignacio, « Argentina, Brazil, and Uruguay (A-B-U) », in B. M. Rubial et L. Siegele (dir.), *Negotiating Climate Change Adaptation*, Cham, Springer, 2020.

⁹ G. Edwards Guy, I. Cavelier Adarve, M. Bustos Maria, T. Timmons, « Small group, big impact : How AILAC helped shape the Paris Agreement », *Climate Policy*, Vol. 17, n° 1, pp. 1-85 ; C. Klöck, P. Castro, F. Weiler, L. Øfjord Blaxekjær (dir.), *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, Abingdon et New York, Routledge, 2021 ; J. Watts, J. Depledge, « Latin America in the climate change negotiations : Exploring the AILAC and ALBA coalitions », *WIREs Clim Change*, Vol. 9, n° 6, 2018, e533.

¹⁰ K. Parthenay « Négocier le traité sur la haute mer (BBNJ) : la diplomatie océanique des Etats d'Amérique latine et Caraïbes », *Etudes internationales*, à paraître mars 2023.

¹¹ G. Edwards Guy *et al.*, art. cité.

un premier temps informellement lors de la dernière session du comité préparatoire (2017) du Traité sur la haute mer (négociations dites BBNJ¹²) puis s'est formalisé à l'occasion de la conférence intergouvernementale qui s'est ouverte en 2018. Ce groupe d'Etats partageant les mêmes valeurs (*like-minded Latin American states*) était alors sous-tendu par une dynamique essentiellement « newyorkaise » et « onusienne », initialement impulsée par l'Argentine et le Chili puis par des représentants mexicains. Dans un premier temps, il a réuni des représentants latino-américains travaillant au sein de la sixième commission de l'Assemblée générale des Nations unies (portant sur les affaires juridiques). La nouveauté de ce groupe, déconnecté de l'AILAC, s'explique par cette dynamique endogène de représentants non familiarisés aux autres arènes de négociations climatiques. Si le Mexique tient la coordination logistique et stratégique du CLAM à New York, le groupe permet de distribuer des positions de coordination des différents axes thématiques de la négociation. Dans la négociation, le CLAM est la coalition qui a le plus contribué aux débats ainsi qu'à l'exercice de codification. On voit ici que cette recomposition du multilatéralisme régional contribue à maintenir ce rôle d'entrepreneurs normatifs que les Etats latino-américains jouent de longue date¹³.

Face à la guerre russo-ukrainienne, des logiques de regroupement dites de *like-minded states* ont également émergé, traduisant une dynamique de recomposition des intérêts des Etats et des positions diplomatiques non plus uniquement autour de logiques géographiques mais plutôt autour de logiques sectorielles et par enjeux (*issue coalitions*). On constate – mais cela mériterait d'être étayé par des études complémentaires – que ces nouvelles coalitions latino-américaines obéissent à des logiques d'action variées : éviter les stigmatisations comme modalité d'insertion internationale ; défendre des doctrines historiques, lignes de principes ou conduites spécifiques autour de normes internationales (par exemple, la non-intervention, le non-usage de la force, l'égalité souveraine) ; ou plus prosaïquement défendre des intérêts communs *ad hoc*.

Dans ce contexte général, les élections récentes de Lula au Brésil ou de Gustavo Petro en Colombie sont venues préfigurer une réactivation possible d'anciens schémas politiques de coopération régionale (ancienne organisation réactivée ou nouvelles initiatives ?). Par conséquent, et contrairement à ce qui est fréquemment énoncé, le multilatéralisme latino-américain, ou plus précisément les multilatéralismes latino-américains, font montre d'un dynamisme constructif et reconnu sur le plan international. Contrairement au discours d'épuisement de la coopération (re-bilatéralisation) ou de relance, il semble que l'Amérique latine soit plutôt aujourd'hui en situation de recomposition de différentes formes de multilatéralisme.

¹² Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdictions (biodiversité dans les zones situées au-delà des juridictions nationales).

¹³ E. Helleiner, *The Forgotten Foundation of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 2014 ; J. P. Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas : Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017 ; K. Sikkink, « Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights », *Global Governance : A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, n° 3, 2014, pp. 389-404 ; C. A. Schulz, « Accidental activists : Latin American status-seeking at The Hague », *International Studies Quarterly*, Vol. 61, n° 3, 2017, pp. 612-622.

Pour citer ce chapitre : Kevin Parthenay, « Les multilatéralismes en Amérique latine. Relance ou recomposition ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Le Chili après le *rechazo*. Quels horizons ?

par Antoine Faure et Antoine Maillet

Le 4 septembre 2022, le Chili a massivement voté contre un nouveau texte constitutionnel qui aurait remplacé celui de 1980, hérité du régime autoritaire d'Augusto Pinochet et souffrant d'une forte illégitimité. Les espoirs suscités, tant au niveau national qu'international, par un texte progressiste – qui faisait la part belle aux droits sociaux, à la décentralisation, à la plurinationalité et aux droits de la nature – ont été déçus par un rejet sans appel (62 % pour le *rechazo*).

Alors que le principe même d'un changement de Constitution avait été approuvé par 78 % des votants en octobre 2020, s'engage désormais un débat sur les suites à donner (ou non) à l'accord des partis politiques pour la paix sociale et la nouvelle Constitution (accord du 15-N), nom qui lui a été donné lors de sa signature le 15 novembre 2019. L'élan avait été insufflé par la révolte sociale de 2019, en partie canalisée par ce processus constituant impulsé par le député qui, quelques mois plus tard, deviendrait président de la République, Gabriel Boric.

L'élaboration de ce nouveau texte constitutionnel croise de nombreuses temporalités, ce qui stimule une analyse très riche d'une part, mais a rendu le jeu politique très complexe d'autre part. Elle visait à rompre avec le passé dictatorial mais également avec les trente années d'administration d'une Constitution néolibérale dans son essence. Elle questionnait aussi les relations sociales, économiques, culturelles et de genre de la société chilienne actuelle. Elle projetait un futur sur différents plans, entre les horizons de changement radical à long terme, l'administration de la Constitution par des politiques publiques alignées à moyen terme et, bien sûr, la mise en œuvre des changements dans l'architecture institutionnelle du pays à plus ou moins court terme.

Les projections sur les suites à donner à ce processus renvoient à la même problématique sur les temporalités du processus politique chilien. Les horizons varient entre le maintien en vigueur de la Constitution actuelle, la configuration d'un nouveau processus constituant à court ou moyen terme et les dispositifs qui doivent l'encadrer puis lui donner forme.

Au-delà des questions propres au processus constituant, c'est la synchronisation des temps pluriels orientant l'ensemble du champ politique chilien qui est en jeu. Pour revenir sur ce processus et ses perspectives, nous interrogeons dans ce texte les horizons temporels des processus constituant et politique chiliens après le rejet du texte élaboré par la Convention constitutionnelle de 2021 et 2022.

Pour ce faire, nous reviendrons sur la séquence 2019-2022, mais aussi sur ses racines dans l'histoire chilienne récente, avant d'aborder les horizons concurrents qui se jouent dans cette période post-referendum.

De l'enthousiasme constituant au *rechazo*

Le processus constituant – depuis l'accord du 15 novembre 2019 jusqu'au référendum de septembre 2022 – peut être vu comme le point d'orgue d'un cycle de mobilisations initié par les manifestations étudiantes de 2006, et qui s'est prolongé durant toute la décennie

2010 pour atteindre son paroxysme avec la révolte de 2019. Ce long cycle de mobilisations a été marqué par la politisation d'une nouvelle génération qui a finalement débordé au-delà de sa cohorte, et par la maturation rapide d'une génération de dirigeants politiques pour laquelle l'élection de Gabriel Boric en décembre 2021 fut une consécration précoce. Ces mobilisations se sont installées dans le temps long, s'enchaînant les unes aux autres, sur différents thèmes et avec des organisations diverses, pour converger dans la révolte de 2019.

C'est dans ce double contexte d'accumulation des mobilisations et de renouvellement partiel du personnel politique qu'a débuté le volet électoral du processus constituant, avec le référendum d'octobre 2020 qui a très largement ratifié l'ouverture du processus, puis l'élection des conventionnels en mai 2021. Les mobilisations sociales et les nouvelles formations politiques de gauche ont alors remporté un triomphe, électoral et symbolique, autant sur l'héritage de la dictature que sur celui de la Concertation. Le temps du renouvellement semblait venu, et soufflait alors un vent de refondation¹. L'enthousiasme a malheureusement conduit à négliger deux données fondamentales. D'une part, la participation en octobre 2020 et mai 2021 n'a été respectivement que de 55 % et 42 %, et d'autre part, le référendum de ratification du texte se ferait au vote obligatoire. Ainsi, ces taux de participation, plutôt dans la norme d'une participation modérée, auraient dû alerter les conventionnels sur les difficultés que pouvait représenter ce vote final.

Cela n'a pas été le cas. La Convention a continué sur la lancée des phénomènes décrits précédemment, avec un nouveau personnel politique qui, au départ, a séduit l'opinion publique, mais dont elle s'est par la suite détachée. Sous la double pression d'une limite temporelle stricte – un an pour mener à bien le processus – et de l'ampleur immense de l'agenda à traiter, la Convention s'est concentrée essentiellement sur les discussions entre ses membres pour la rédaction du texte. Pour tenir les délais, les conventionnels se sont astreints à partir de janvier à des journées de travail harassantes et ont renoncé aux semaines mensuelles qu'ils devaient passer sur le terrain. Ces éléments – et peut-être plus profondément le fait de s'inscrire dans les processus déjà décrits, alors qu'une partie de l'opinion avait décroché – ont empêché les conventionnels de saisir la déconnexion à l'œuvre. Ils n'ont pas su ni pu voir collectivement que la rédaction du texte constitutionnel ne s'inscrivait pas que dans le temps long de l'histoire (les décennies qui ont précédé et qui suivront), mais aussi dans un horizon temporel court, marqué par une échéance électorale spécifique, quelques mois plus tard, qui obligeait à des considérations tactiques dans l'adoption des propositions de normes constitutionnelles.

A ces difficultés propres aux partisans du changement, se sont ajoutés divers incidents, montés en épingle par les opposants au processus, parfois au sein même de la Convention, qui ont préparé le terrain pour la campagne du *rechazo*. Une partie des acteurs politiques qui s'étaient trouvés marginalisés par l'ascension du Front large et la contestation de l'héritage de la Concertation y ont vu l'opportunité de se replacer dans le jeu politique. Ces personnalités issues du centre gauche ont ainsi donné une forme de légitimité démocratique au *rechazo*,

¹ Voir A. Faure, A. Maillet, « La Convention constitutionnelle au défi de la refondation du Chili », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude).

qui cessait d'être identifié à la droite dure et proche des élites économiques. Par ailleurs, cette campagne a ciblé des thèmes réveillant des peurs ancrées dans l'imaginaire politique chilien, comme l'expropriation ou un supposé privilège pour les peuples autochtones, en mélangeant habilement l'exagération des possibles interprétations d'articles flous et la diffusion, par divers canaux, d'informations ouvertement fausses et outrancières.

En face, le camp de l'*apruebo*, encore ancré dans le cycle long et optimiste après la victoire présidentielle de Gabriel Boric, n'a pas su offrir un récit attractif et cohérent. En définitive, le référendum a largement mobilisé, avec une participation record de 86 % sous l'effet d'un vote rendu obligatoire pour ce scrutin avec inscription automatique sur les listes, mesure incluse dans l'accord du 15-N mais passée inaperçue et non anticipée par les tenants de l'*apruebo*.

Des horizons concurrents

•La gauche dans une voie sans issue ?

Les débats de la Convention ont mis en évidence le peu de cohérence au sein de la gauche chilienne, malgré l'opportunité historique de destituer l'ordre politique, économique et social hérité de la dictature. Issu des mouvements sociaux de 2011, le Front large peine à constituer le centre de gravité de cet espace politique, et à transformer son articulation avec le Parti communiste en coalition au-delà des échéances électorales. Pour leur part, les partis de l'ex-Concertation ne semblent pas enclins à se contenter d'un second rang dans l'exercice du pouvoir. On a même vu plusieurs de ses figures se ranger derrière la continuité de l'ordre hérité du régime autoritaire et du paradigme néolibéral, prenant le leadership de la campagne pour le *rechazo* quand les figures les plus contestées de la droite ont décidé de rester stratégiquement en retrait.

Le défi est aujourd'hui de taille. Les conventionnels et élus en faveur de l'*apruebo* ont été considérés comme une élite coupée de la population et dont la manière de faire de la politique est avant tout technique. Le pari du président de conduire vers le centre son gouvernement avec un remaniement post-référendum convoquant d'autres figures de l'ex-Concertation (notamment la ministre de l'Intérieur Carolina Tohá du Parti pour la démocratie) prend ainsi le risque d'amplifier cette critique. D'autant que les divisions entre les partisans d'une constituante composée exclusivement de non-professionnels de la politique et les défenseurs d'une constituante issue du Parlement ne se sont pas apaisées – sans compter les propositions mixtes. Ces discussions auront sans aucun doute des conséquences sur un éventuel futur texte, beaucoup pariant sur une modération qui soit le fruit d'un meilleur dialogue politique entre gauche et droite.

Le problème pour la gauche se situe également au niveau de l'articulation entre le processus constituant et l'action gouvernementale. Durant les six premiers mois de gouvernement Boric, l'agenda politique a logiquement été capté par le processus constituant. Pourtant, l'idée de prioriser désormais l'agenda gouvernemental ne semble pas susciter beaucoup d'enthousiasme. L'action gouvernementale s'oriente plutôt vers les questions d'ordre et de

sécurité publique, même s'il faut aussi reconnaître des promesses à court terme en matière de retraites, de temps de travail ou d'avortement. Les débats sur la ratification du Partenariat transpacifique (TPP) répondent aussi à ces luttes temporelles entre les enjeux à très court terme et les possibilités de changements à moyen et long terme.

• La droite à son avantage ?

L'ampleur du résultat du référendum, la discussion sur le périmètre du futur processus constituant, ainsi que le recentrage de l'agenda gouvernemental autour de l'ordre public laissent penser que les secteurs conservateurs ont repris la maîtrise du momentum politique dont ils semblaient avoir perdu le contrôle depuis 2019. Pourtant, gardons-nous de décréter trop rapidement un réalignement conservateur qui gagnerait en stabilité. Le fantasme d'une forme de restauration d'une époque idéalisée préalable à la révolte de 2019, voire de retour au temps de la Concertation n'était pas majoritaire à la fin de l'année 2022. D'autant que rien n'indique que les quelque huit millions de votes pour le *rechazo* expriment un rejet du processus constituant en tant que tel, ni une adhésion à l'agenda conservateur.

Les débats internes sont légion. On a pu observer deux tendances lors des votes à la Convention : la première pragmatique et libérale (une partie de Révolution nationale [RN], Evópoli et des indépendants) ; l'autre plus conservatrice et même réactionnaire sur le plan culturel (RN, Union des démocrates indépendants [UDI] et Parti républicain [PR]). L'idée de « rejeter [le texte] pour [l']améliorer » implique d'autre part une synchronisation entre élites, dirigeants politiques, experts et citoyens dont nous avons souligné tout au long de ces lignes le peu de réalisme dans le contexte actuel. La droite veut laisser de côté les dispositifs qui garantissaient une meilleure représentativité des constituants², travaille à accorder une place centrale aux experts – proposant même une commission désignée comme dispositif constituant – et discute du vote de la nouvelle proposition (par le Parlement) et de son mode de scrutin. Cela semble risqué si l'on se fie aux travaux journalistiques post-référendum³ qui agglutinent des témoignages exprimant une forte critique des élites et de la technicité du processus constituant de 2022.

Certains à l'extrême droite, comme le sénateur Iván Moreira (UDI) ou le candidat battu au second tour de l'élection présidentielle de 2021, José Antonio Kast (PR), refusent désormais ne serait-ce que l'idée même de changer de Constitution. Cette extrême droite réactionnaire se recroqueville autour de la triade traditionnelle « foi, famille et nation »⁴, et profite d'une conjoncture qui se focalise sur les migrations, le narcotrafic et le conflit en Araucanie.

Hors des partis traditionnels, le collectif Amarillos, qui s'est constitué au début de la campagne référendaire autour de figures de la société civile rejetant la proposition constitutionnelle et

² « Schalper : El oficialismo no entiende que la mayoría de los chilenos dijo que no al proyecto político que representa el Frente Amplio », Cooperativa.cl, 15 octobre 2022 (www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/renovacion-nacional/schalper-el-oficialismo-no-entende-que-la-mayoria-de-los-chilenos-dijo/2022-10-15/085814.html).

³ « 120 residentes de 12 comunas populares de la Región Metropolitana explican por qué votaron Rechazo », Ciper, 8 septembre 2022 (www.ciperchile.cl/2022/09/07/120-residentes-de-12-comunas-populares-de-la-region-metropolitana-explican-por-que-votaron-rechazo/).

⁴ M. Soto, « Stéphanie Alenda : "Hay un gatopardismo en la derecha" », ExAnte, 10 octobre 2022 (www.ex-ante.cl/stephanie-alenda-hay-un-gatopardismo-en-la-derecha/).

des démocrates-chrétiens, souhaite essayer de se perpétuer. Enfin, un objet politique difficile à définir, le Parti des gens, dont le candidat Franco Parisi est arrivé troisième à la présidentielle en menant une campagne exclusivement à distance, pourrait s'avérer emblématique d'un nouveau cycle politique, ou tout aussi bien connaître un destin fugace, comme d'autres phénomènes surfant sur le discours antipolitique. Toujours est-il que ces groupes politiques qui n'ont pas de représentation parlementaire ne reconnaissent pas le référendum d'octobre 2020 sur les modalités du processus constituant.

• Scénario(s)

C'est donc toute une conception du futur comme horizon de possibilités qui est en tension dans cette phase du processus politique chilien. Le changement ne sera possible pour la gauche que si la charge d'incertitudes et de risques quant à l'avenir parvient à être neutralisée. Dans le cas contraire, c'est une conception catastrophiste du futur qui l'emportera et laissera un boulevard aux conservateurs – de droite et de gauche réunis – pour promouvoir et administrer le *statu quo*, voire approfondir une conception technique de la politique et une réaction culturelle face aux avancées en matière d'égalité des genres ou ethnique.

Pour ce qui est de l'itinéraire constitutionnel, une première incertitude renvoie aux délais du processus, les forces gouvernementales ayant proposé qu'il s'achève avant le 11 septembre 2023 (ce qui refermerait le cycle ouvert par le coup d'Etat de 1973), mais l'opposition semblant jouer la montre. D'autre part, les avancées d'octobre 2022 laissent entrevoir un recul de la participation citoyenne. La focalisation des discussions sur le rôle des élus, notamment des parlementaires, et des experts en est un signe. Encore faut-il qu'il y ait un accord sur la continuité du processus constituant, ce qui, au moment où nous rédigeons ce texte, n'est pas garanti.

En imaginant que le nouveau dispositif inclue l'élection de constituants et un référendum sur un nouveau texte, il faut aussi s'interroger sur la capacité de ce processus à éviter les dérives excluantes d'une participation trop technique voire élitiste, mais aussi à favoriser l'appropriation sociale de la proposition et à créer un consensus autour de ce nouveau texte. En ce sens, et comme l'a mis évidence le constitutionnaliste Robert Gargarella⁵, cela incite à poser la question des modalités du vote (du texte dans son ensemble ou de chaque article).

Il faudra d'autre part projeter la mise en œuvre progressive de la nouvelle Constitution dans différentes temporalités politiques et sociales, et l'articulation simultanée du travail constituant avec des processus à moyen et long terme comme le travail législatif, des politiques publiques transformatrices (retraites, système de santé, éducation) et des problèmes profonds (crise socio-environnementale, déconnexion élite/population). Le processus constituant 2022 a aussi mis sur la table des problèmes jusque-là invisibles dans la discussion publique qu'il ne faut plus négliger.

La question, à moyen terme, réside dans la capacité de ce processus et de ses itinéraires à consolider un système politique traditionnellement stable mais fortement ébranlé par les

⁵ R. Gargarella, « Algunas reflexiones sobre el rechazo a la nueva constitución en Chile », *Tercera Dosis*, 22 septembre 2022 (<https://terceradosis.cl/2022/09/22/algunas-reflexiones-sobre-el-rechazo-a-la-nueva-constitucion-en-chile>).

mobilisations sociales depuis quinze ans. Ces défis renvoient aussi à une lecture du processus constituant chilien depuis le présent vers le passé. Faut-il prendre en compte l'expérience avortée du second gouvernement Bachelet ? Qu'implique le fait de considérer les mouvements étudiants de 2011 ou l'*estallido social* de 2019 comme le début de la séquence ? Ces questions sont cruciales car elles obligent d'un côté à dépasser l'agrégation des revendications et des demandes sociales, et de l'autre à ne plus considérer la constituante comme simple prolongement de la politique institutionnelle.

Pour citer ce chapitre : Antoine Maillet et Antoine Faure, « Le Chili après le *rechazo*. Quels horizons ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Politics as usual ?

Le gouvernement éphémère de Pedro Castillo au Pérou

par Roman Perdomo

Vingt ans après la fin de l'ère fujimoriste, le Pérou est plongé dans un cycle d'instabilité politique et institutionnelle particulièrement aiguë qui a vu se succéder six présidents et trois Parlements en six ans (2016-2022). La légitimité du personnel politique péruvien est en déclin, et les indicateurs socio-économiques sont au plus bas, notamment depuis la crise du Covid-19¹.

Dans ce contexte, la promesse de changement portée par l'outsider Pedro Castillo, professeur d'école originaire de la province rurale de Chota et représentant du parti de gauche marxiste-léniniste et mariatéguste Pérou libre, a initialement suscité l'espoir d'une partie de l'opinion publique péruvienne. Il a été élu en juin 2021 en promettant une nouvelle Constitution et l'avènement d'une économie socialiste, tout en portant un projet de société conservateur.

Cependant, en décembre 2022, le mandat de Pedro Castillo a pris fin après une tentative avortée de dissolution du Parlement et de décret de l'état d'urgence. En retour, les députés ont destitué le président et nommé sa vice-présidente Dina Boluarte au sommet de l'Etat. Retour sur une année et demi de gouvernement qui ne s'est pas déroulée sans encombre.

Tout d'abord, à l'issue même de l'élection, la légitimité démocratique du président a été contestée. Le scrutin a été très serré et sa base électorale s'est trouvée extrêmement fragmentée². Il a par ailleurs fallu plusieurs semaines pour que son opposante au second tour, la candidate d'extrême droite Keiko Fujimori, reconnaisse sa défaite. Le gouvernement Castillo a ensuite enduré les vagues de Covid-19 successives, dans un pays dévasté par l'épidémie. Enfin, les premiers mois de 2022 ont été caractérisés par un contexte inflationniste, alimenté par une hausse du prix des matières premières qui s'est répercutée sur le pouvoir d'achat des Péruviens.

Toutefois, malgré cette instabilité politique et institutionnelle persistante, qui s'est révélée fatale pour l'exécutif péruvien, le gouvernement Castillo a été marqué par des tentatives de renouvellement démocratique, via l'inclusion de la gauche dans le débat national, la revalorisation politique des populations exclues et la diffusion de l'idée d'une nouvelle Constitution. Pour faire face aux problèmes conjoncturels et structurels, le pouvoir péruvien doit parvenir à restaurer l'esprit des institutions.

Politics as usual

En 2022, l'instabilité institutionnelle péruvienne s'est manifestée, comme lors des six dernières années, par des affrontements constants entre l'exécutif et le législatif, ce dernier étant acquis à la droite. Une partie de la droite péruvienne, alimentée par les discours de style trumpiste de Keiko Fujimori ou du maire de Lima récemment élu, Rafael López Aliaga, n'a cessé de contester la légitimité du mandat de Pedro Castillo. Certains députés se sont acharnés

¹ Voir chiffres ci-après.

² Voir les résultats du premier tour : <https://resultadoshistorico.onpe.gob.pe/EG2021/EleccionesPresidenciales/RePres/T>

à bloquer systématiquement les projets de loi de l'exécutif et à déclencher des procédures constitutionnelles visant à destituer le président ou à provoquer un vide de pouvoir. En particulier, le Parlement instrumentalise les accusations de trahison à la patrie, ou encore la figure constitutionnelle de l'« incapacité morale permanente » qui avait servi pour renverser l'ex-président Martín Vizcarra en 2020.

En décembre 2022, cinq Premiers ministres s'étaient succédé à la tête du gouvernement depuis le début du mandat, et plus de 70 ministres avaient été nommés. Les Premiers ministres ont dû démissionner en raison d'accusations de corruption ou de violence conjugale, entre autres inculpations. Pour sa part, Pedro Castillo a fait l'objet de six enquêtes pour corruption. Il était notamment accusé d'avoir contribué à l'octroi de contrats préférentiels dans le domaine de la construction, par l'intermédiaire de sa belle-sœur.

Cette instabilité et les problèmes éthiques qui la sous-tendent sont le symptôme de la faible qualité du personnel politique péruvien. Le parti avec lequel Pedro Castillo a été élu, Pérou libre, a été fondé par son actuel secrétaire général Vladimir Cerrón, un leader issu des Andes centrales à la tête de circuits clientélistes locaux, et déclaré inéligible au moment de l'élection présidentielle de 2021 en raison d'une peine d'emprisonnement pour corruption. Pedro Castillo avait alors été projeté comme candidat du parti à sa place. Une fois élu, les députés partisans de Vladimir Cerrón n'ont cessé d'exercer un chantage politique à l'encontre de l'exécutif, allant même jusqu'à mêler leurs votes à ceux de l'extrême droite. C'est notamment pour cette raison que Pedro Castillo a démissionné de son parti en juillet 2022.

Ainsi, l'action publique de ses dix-sept mois de mandat s'est révélée d'une grande pauvreté. L'exécutif a essentiellement axé sa communication sur l'idée d'une nouvelle Constitution pour le Pérou. Des projets de réforme novateurs sur le système des retraites ou sur la fiscalité, portés notamment par l'ex-ministre de l'Economie Pedro Francke, sont constamment retardés. Cette dernière réforme vise à rapprocher le système de redistribution du Pérou des standards internationaux. Actuellement, le pays a une imposition parmi les moins progressives du monde reposant presque exclusivement sur des impôts indirects.

Malgré la récupération économique post-Covid, le contexte inflationniste et l'absence de réformes ont pesé sur le porte-monnaie des Péruviens. De nombreux citoyens, notamment dans les régions rurales ayant voté majoritairement en faveur de Pedro Castillo, attendaient une amélioration substantielle de leurs conditions de vie. Cependant, en juin 2022, 49 % des Péruviens considéraient que leur situation économique personnelle était mauvaise ou très mauvaise, et 61 % qu'elle avait empiré au cours de la dernière année. C'est près de quatre Péruviens sur dix qui déclaraient avoir eu des difficultés à se nourrir au cours des trois derniers mois (six sur dix pour les catégories socio-économiques les plus modestes)³.

Cette situation a engendré des mobilisations sociales dans les secteurs miniers, des transports ou encore de l'agriculture, dont certaines ont été violemment réprimées par les forces de l'ordre. Les mobilisations des travailleurs des transports ont, par exemple, mené à des blocages de route dans la province de Lima et à Huancayo en avril 2022. La gestion des conflits sociaux

³ Instituto de Estudios Peruanos (IEP), « Informe de opinión–Junio 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, juin 2022, pp. 65-74.

a été marquée par une absence de dialogue et des violences policières, dans un pays qui présente un des plus hauts taux de conflictualité sociale d'Amérique latine. Cela a été perçu par une partie de l'électorat et par la gauche politique comme une trahison de la part de Pedro Castillo, ancien candidat se revendiquant du peuple.

Le président a également entretenu une relation compliquée avec les médias. Etant sociologiquement admis que les principaux groupes journalistiques au Pérou sont liés aux intérêts économiques de l'élite liménienne⁴, opposée à Castillo, ce dernier s'est refusé des mois durant à donner des interviews et à s'adresser à des journalistes qu'il a qualifiés de « blague » (*chiste*). Sa communication s'est aussi caractérisée par l'envoi de signaux politiques contradictoires, comme lorsqu'il a posé amicalement sur une photo aux côtés de Jair Bolsonaro en février 2022.

Ainsi, le bilan de cette année et demi de gouvernement s'est traduit par une perte de légitimité du personnel politique. Entre août 2021 et octobre 2022, l'impopularité du Parlement est passée de 61 % à 78 %, et celle de Pedro Castillo de 46 à 65 %. Ce dernier est demeuré relativement plus populaire dans les segments de population modestes et ruraux⁵.

Un nouvel horizon démocratique ?

Malgré ce bilan peu reluisant, la présidence de Pedro Castillo a été marquée par des tentatives de renouvellement démocratique.

Si environ un tiers des Péruviens se déclarent idéologiquement à gauche, un tiers au centre et un tiers à droite⁶, il était inenvisageable au moment de l'élection, pour l'élite nationale et une grande partie de la population urbaine, qu'un candidat d'origine rurale et faisant campagne à gauche puisse prétendre au pouvoir. La campagne présidentielle a vu une profusion de déclarations classistes et racistes à l'égard de Pedro Castillo et de son électorat, qui ont également été assimilés aux « terroristes » (un stigmatisme porté par la gauche péruvienne en référence aux années de guerre civile qui ont opposé l'armée péruvienne à la guérilla communiste du Sentier lumineux et au mouvement révolutionnaire Tupac Amaru de 1980 à 2000). Cependant, l'avancement de la campagne, puis l'alternance inattendue provoquée par l'arrivée au pouvoir de Pedro Castillo ont révélé une opinion plus nuancée à l'égard de la gauche politique, rendant possible un plus grand pluralisme dans l'exercice du pouvoir à l'échelle nationale.

Malgré cela, l'avancée des positions de la gauche idéologique a mis en exergue les divisions entre Pérou libre, portant un projet social conservateur, et la gauche progressiste menée lors des présidentielles par Verónica Mendoza (Ensemble pour le Pérou). Cette coalition intégrait initialement le gouvernement de Castillo, mais les divisions politiques ont mis fin à cette

⁴ Voir par exemple : J. Crabtree, F. Durand, *Perú : élites del poder y captura política*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2017 ; ou encore J. A. Godoy Mejía, *El Comercio y la política peruana del siglo XXI*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2019.

⁵ IEP, « Informe de opinión—Octubre 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, octobre 2022, pp. 6 et 12.

⁶ IEP, « Informe de opinión—Marzo 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, mars 2022, p. 43.

participation. Ensemble pour le Pérou a continué d'appuyer le gouvernement depuis le Parlement, mais n'a pas hésité à formuler des critiques en promouvant un agenda de réformes structurelles et de droits sociaux, pour les droits des femmes et des minorités notamment.

Aussi, l'élection de Pedro Castillo a donné de la visibilité aux demandes des populations rurales et andines comme variables de la politique nationale. D'une part, elle a permis l'accession à la présidence d'une personnalité issue d'une zone marginalisée, dont les électeurs se retrouvaient dans la figure du maître d'école rurale et son projet politique. Du côté des élites et des populations urbaines, l'irruption d'un outsider à la tête de l'Etat a rappelé l'élection d'Ollanta Humala en 2011, et par là même l'existence d'un autre Pérou, souvent oublié des politiques publiques nationales. En ce sens, parmi les principaux projets de Pedro Castillo figuraient la hausse du salaire minimum, entrée en vigueur en mai 2022, ainsi que la mise en place d'une seconde réforme agraire, lancée officiellement en octobre 2021. Cette réforme consistait en l'octroi d'un appui financier et technique aux petits agriculteurs. Cependant, en raison de facteurs tels que le manque de fonds ou l'instabilité politique, elle n'a pas été pleinement mise en œuvre.

Enfin, l'accession de Pedro Castillo au pouvoir a contribué à révéler les problèmes structurels irrésolus au cours des vingt dernières années. La question d'une nouvelle Constitution, qui avait commencé à faire débat lors des manifestations contre le coup d'Etat de novembre 2020, est revenue sur le devant de la scène, portée par l'agenda du président. En avril 2022, le gouvernement a présenté un projet de loi prévoyant l'organisation d'un référendum sur l'ouverture d'un processus constituant. L'idée d'un tel projet était de convoquer une assemblée constituante populaire, plurinationale et paritaire chargée de rédiger un texte afin d'apporter une stabilité institutionnelle et de rompre avec la Constitution rédigée en 1993 sous le mandat d'Alberto Fujimori. En juin 2022, la moitié des Péruviens déclarait souhaiter des changements partiels dans la Constitution, tandis que 31 % d'entre eux exprimaient un désir de changement total (contre 23 % un an plus tôt). Seuls 19 % des Péruviens disaient vouloir conserver la Constitution dans son état actuel. Le désir de changement total de Constitution était relativement plus élevé au sein des catégories socio-économiques modestes (39 %) et dans le Pérou rural (41 %)⁷. Les changements attendus avaient principalement trait aux droits, à l'économie et à la sécurité civile⁸.

Les défis pour l'avenir : restaurer l'esprit des institutions et s'attaquer aux problèmes structurels

Dans un contexte hautement instable, faisant suite à la chute de Pedro Castillo en décembre 2022, et marqué par des menaces autoritaires mais également par de possibles avancées en matière démocratique, plusieurs défis se présentent au pays. D'une part, la réduction de la conflictualité entre l'exécutif et le Parlement, notamment eu égard au risque de destitution. D'autre part, la mise en œuvre de réformes politico-institutionnelles afin de remettre de l'ordre au sein d'une bureaucratie extrêmement fragmentée et de s'attaquer aux

⁷ IEP, « Informe de opinión–Junio 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, juin 2022, pp. 39-44.

⁸ IEP, « Informe de opinión–Mayo 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, mai 2022, pp. 38-49.

problèmes d'éthique publique. Enfin, pour répondre aux demandes politiques insatisfaites d'un grand nombre de Péruviens, et notamment des électeurs de Pedro Castillo et de Dina Boluarte, il paraît nécessaire d'engager des réformes socio-économiques. En décembre 2020, seuls 18 % des Péruviens se déclaraient satisfaits de la démocratie dans leur pays⁹. En août 2022, l'armée demeurait l'institution la plus populaire avec près de 65 % d'approbation¹⁰. De nombreux candidats instrumentalisent cette désillusion à l'égard des institutions démocratiques en proposant des projets politiques présentant des composantes autoritaires, à l'image de Keiko Fujimori ou de l'ex-militaire Antauro Humala. Il apparaît ainsi qu'un des principaux défis pour le Pérou est de restaurer l'esprit de ses institutions.

⁹ IEP, « Informe de opinión–Diciembre 2020, Encuesta telefónica a nivel nacional », Lima, décembre 2020, p. 15.

¹⁰ IEP, « Informe de opinión–Agosto II 2022, Encuesta telefónica a celulares a nivel nacional », Lima, août 2022, p. 20.

Pour citer ce chapitre : Roman Perdomo, « *Politics as usual ? Le gouvernement éphémère de Pedro Castillo au Pérou* », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Deuxième partie

L'Amérique latine face à l'histoire

1982 : la fin de la transition démocratique en Bolivie

par **Sebastián Urioste**

L'élection du président Hernán Siles Suazo en octobre 1982 mit un terme à une longue et tortueuse transition démocratique initiée en 1978 en Bolivie. Cependant, une crise sociale et politique majeure fit bientôt vaciller la présidence et conduisit à la fin du nationalisme économique, inauguré trente ans auparavant.

Antécédents

En 1952, avec l'aide des carabiniers et grâce à l'intervention des ouvriers et des travailleurs des mines, un coup d'Etat organisé par le Mouvement nationaliste révolutionnaire (MNR) contre le gouvernement militaire au pouvoir initia la « Révolution nationale », dont l'un des piliers fut la nationalisation des mines d'étain. Devenu un « parti-Etat », le Movimiento fut ensuite miné par des guerres intestines, en particulier entre deux présidents qui alternèrent au pouvoir, Víctor Paz Estenssoro et Hernán Siles Suazo. Contesté par ses alliés plébéiens, le MNR réorganisa l'armée pour faire contrepoids aux milices populaires en armes. Mal lui en prit puisqu'en 1964, le général Barrientos, fraîchement élu vice-président aux côtés de Víctor Paz Estenssoro, entreprit un coup d'Etat initialement soutenu par une large partie de la population et des syndicats, en particulier la puissante Confédération ouvrière bolivienne (COB) qui avait « co-gouverné » avec le MNR.

Une telle opportunité pour le retour des militaires engendra une compétition au sein des forces armées pour diriger l'Etat jusqu'en 1982, année où ils délaissèrent la lutte pour le pouvoir politique et l'administration des entreprises publiques à laquelle ils s'étaient livrés avec les syndicats pendant dix-huit ans. Dans cet intervalle, entre tentatives de soulèvement populaire, grèves générales, coups et contrecoups militaires, de nombreux présidents arrivés au pouvoir par la voie des urnes et du Parlement ou nommés par les garnisons furent poussés à la démission, voire déposés par la force. Cette instabilité ne cessa de croître lorsque débuta la transition vers la démocratie, après les grèves de la faim de 1978¹. Ainsi, les élections de juin 1980 ne donnèrent aucune majorité absolue dans les urnes ni de majorité au Parlement, mais esquissèrent un avantage en faveur de la coalition emmenée par Hernán Siles Suazo (à la tête du MNR « de gauche ») et Jaime Paz Zamora (Mouvement de la gauche révolutionnaire, MIR). Ces résultats conduisirent au sanglant coup d'Etat de García Meza, qui confia ensuite le pouvoir à une junte, en août 1981. Le 17 septembre 1982, la COB réussit à organiser une manifestation de plusieurs dizaines de milliers personnes à La Paz, exigeant la fin des gouvernements militaires et l'installation du Congrès des élus en 1980. Celui-ci fut formellement convoqué le 5 octobre 1982, et vota pour que Hernán Siles Suazo et Jaime Paz Zamora, de la coalition Unité démocratique populaire (UDP), fussent investis à la présidence et vice-présidence. La transition démocratique venait de s'achever mais elle

¹ S. Urioste, « La transition de 1978 en Bolivie », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2018/ Les Etudes du CERI*, n° 239-240, janvier 2019, pp. 47-51 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude).

ouvrit la voie à l'instabilité sociale et gouvernementale, puis mit un terme au cycle du nationalisme économique et à l'influence des syndicats ouvriers.

Le gouvernement de l'UDP

Plusieurs explications peuvent être fournies pour décrire les profondes turbulences des années de gouvernement – ou de « dé-gouvernement » comme on les qualifiait à l'époque – de l'UDP entre octobre 1982 et août 1985. L'une d'elles avance que l'impossibilité de légitimer un gouvernement militaire par le simple usage de la force et sans appui social ne fut pas résolue par une transition démocratique fondée sur un pacte entre élites comme dans d'autres pays d'Amérique latine ; au contraire, la transition aurait été obtenue par la pression sociale et syndicale, comme celle exercée lors des grèves de septembre 1982².

De fait, selon la COB, le « processus démocratique » issu de la résistance à « la dictature et au fascisme » était l'« œuvre » des « travailleurs »³. C'est pourquoi « l'opposition concertée » de la centrale syndicale opta pour une stratégie ouverte de déstabilisation lorsqu'elle constata que ses revendications demeuraient insatisfaites et que les partis commençaient à la déplacer dans le champ politique. Un des épisodes les plus marquants de la détérioration progressive des relations entre l'UDP et la COB fut l'occupation par cette dernière, en avril 1983, de la principale société minière d'Etat pour en imposer le « contrôle ouvrier majoritaire », à savoir la majorité de ses délégués au conseil d'administration. Entre-temps, la centrale avait exigé, sans succès, l'adoption de son « Plan d'urgence économique et social », élaboré dans une perspective de lutte des classes, comme condition à sa participation « majoritaire » au gouvernement. Le contrôle interne des entreprises privées par leurs employés fut également évoqué. La rupture définitive advint en mai 1984, après que le VI^e congrès de la COB eut exigé, sur le plan économique, l'instauration d'un salaire minimum automatiquement et proportionnellement indexé à la hausse des prix et, sur le plan politique, la conformation d'un « gouvernement révolutionnaire » qui devait « changer le contenu de classe de l'Etat »⁴. Ne serait-ce que sur le premier plan, ces revendications allaient totalement à contre-courant des mesures anti-inflationnistes appliquées par le gouvernement, qui devait tenter de maîtriser la perte de volume et de valeur des exportations de minerais et le paiement de la dette extérieure.

La décomposition du gouvernement de Hernán Siles Zuazo fut un des autres faits saillants de cette période. En minorité au Parlement, où ils étaient constamment interpellés par le MNR « historique » de Victor Paz et par l'Action démocratique nationaliste (ADN) de l'ex-président dictateur Hugo Banzer Suárez, les ministres de la coalition du MNR « de gauche » et du MIR affichaient ouvertement leurs profonds désaccords. Il arriva même que Jaime Paz Zamora, pourtant vice-président de la République, retirât son parti du cabinet. Le pendant de cette décomposition fut la fin de la concertation consécutive aux mesures économiques censées

² J. Lazarte, *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro : política y democracia en Bolivia a principios del siglo XXI*, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 12.

³ W. Delgadillo T., *Informe del CEN de la COB : en la gestión 1984-1987*, Santa Cruz, COB, 1987, p. 7.

⁴ J. Lazarte, *op. cit.*, p. 35-36.

juguler l'inflation : en 1984, lorsque celle-ci atteint 2 177 %, les grèves augmentèrent de 192 % par rapport à l'année précédente, la plupart de nature salariale et suivies par les classes moyennes. L'instabilité du gouvernement empêcha l'usage de la force publique dans la majorité des conflits sociaux⁵.

Un cycle s'achève

C'est dans ce climat que le 24 novembre 1984, une médiation menée par l'Église catholique conduisit à la décision, de la part des principaux partis parlementaires et du gouvernement, d'écourter d'un an le mandat présidentiel de Hernán Siles Suazo et de convoquer de nouvelles élections.

La COB interpréta cet accord comme une « capitulation » de la part de l'UDP qui renonçait ainsi à protéger les intérêts des travailleurs en échange de sa « stabilité ». Aussi, « avec l'intervention de l'Église, le gouvernement udepiste et la droite [avaient] convenu de dépouiller de tout contenu populaire la reconquête démocratique » en la soumettant à des « formalités constitutionnelles »⁶. Face à cette perspective, le 22 janvier 1985, le comité exécutif de la centrale syndicale appela à constituer un « instrument politique capable de mener la lutte au-delà des marges défensives de la protection des salaires⁷ ». Après que le gouvernement de Siles Suazo eut décrété, en février de la même année, un nouveau « paquet économique », les syndicats des mines convoquèrent le 4 mars un gigantesque rassemblement à La Paz qui fut ponctué d'explosions de dynamite dans les rues. Le lendemain, les dirigeants de la COB déclarèrent que le problème n'était plus seulement salarial mais aussi politique, et appelèrent à la démission du président et à l'avènement d'un gouvernement ouvrier. Concernant les élections à venir, la centrale affirma que les partis de droite mettraient en application les plans du Fond monétaire international⁸. De son côté, le gouvernement cria à la « subversion » et dénonça un « plan terroriste coïncidant avec la grève⁹ », mais réitéra quelques jours plus tard sa proposition de cogouverner avec la COB.

Cette offre fut repoussée par la centrale ouvrière qui renouvela son appel à « initier la structuration d'un instrument alternatif politique du peuple¹⁰ ». Certains dirigeants invitèrent même les « officiers et les soldats de l'armée et de la police à se joindre à la lutte pour éviter la régression et le fascisme¹¹ ». Cette invitation conduisit le président à ordonner le « contrôle militaire » du territoire, c'est-à-dire le déploiement des effectifs et des véhicules militaires dans les rues des capitales de département. Le Haut commandement expliqua que l'objectif était d'éviter au « peuple » les conséquences de l'« intransigeance des extrémistes infiltrés dans le mouvement des travailleurs, qui, obéissant à des consignes étrangères » étaient en

⁵ *Ibid.*, p. 33 et 49.

⁶ W. Delgadillo, *op. cit.*, pp. 21-23 (nous traduisons).

⁷ *Ibid.*, p. 25.

⁸ *Presencia*, 5 mars 1985.

⁹ *Presencia*, 8 mars 1985.

¹⁰ *Presencia*, 19 mars 1985.

¹¹ *Presencia*, 20 mars 1985.

train de mettre en péril les « plus élémentaires droits humains » et la « paix publique », en altérant la « normalité des activités » et en attendant aux « institutions fondamentales de l'Etat » ; il était donc nécessaire de « rétablir les garanties constitutionnelles » qui préservait la « sécurité des personnes, des biens et des services, autant publics que privés »¹². Pour sa part, le ministre de l'Intérieur précisa que la « mobilisation militaire » n'impliquait pas la détention d'individus et que l'on ne pouvait guère comparer cette mesure aux agissements des dictatures puisqu'il s'agissait de « protéger la démocratie et de veiller à ce que la source de la souveraineté, le peuple, s'exprimât dans les urnes¹³ ».

Ce déploiement militaire obligea la COB à mettre fin à l'une des grèves générales les plus longues de l'histoire de la Bolivie, sans que ses principales revendications fussent satisfaites. Les « journées de mars » de 1985 et le gouvernement de l'UDP en général deviendraient des références négatives dans les années à venir. En ce qui concerne le maintien de l'ordre, les justifications du « contrôle militaire » annonçaient certaines des formulations de futurs états de siège instaurés par les gouvernements suivants pour réprimer les mobilisations syndicales. Des gouvernements qui, à partir de 1985, se basèrent sur des coalitions entre partis politiques présents au Parlement et qui entreprirent les privatisations d'entreprises publiques et la libéralisation du marché du travail à mesure que les syndicats traditionnels déclinaient. Un nouveau cycle s'initiait qui ne s'achèverait qu'en octobre 2003, lorsque des mobilisations sociales alternatives à la COB et opposées à un « modèle néolibéral » conduiraient à la démission du président Gonzalo Sánchez de Lozada, constituant ainsi un préambule au retour du nationalisme économique sous le gouvernement d'Evo Morales.

¹² *Presencia*, 21 mars 1985.

¹³ *Ibid.*

Pour citer ce chapitre : Sebastián Urioste, « 1982 : la fin de la transition démocratique en Bolivie », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales

par Michèle Rioux

L'Amérique du Nord a été le théâtre d'une expérience importante et influente en matière d'intégration régionale au cours des vingt-huit dernières années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) en 1994. Cet accord a été négocié de manière trilatérale, aux premières étapes d'une nouvelle vague de mondialisation et d'intégration de la production mondiale. L'objectif général était de réaliser des gains de compétitivité car l'Amérique du Nord était confrontée à des défis majeurs à cet égard dans les années 1980.

Trente ans plus tard, la négociation de l'Accord Canada-Etats-Unis-Mexique (ACEUM) s'est déroulée dans un contexte très différent. Rappelons que Donald Trump avait insisté pour renégocier l'Aléna dont il disait que ce n'était pas un bon accord commercial pour les Etats-Unis. Ce processus a débuté en 2017 et s'est achevé en 2018 avec la signature de l'accord qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Un protocole d'amendement liant les Etats-Unis et le Mexique sur la question des normes du travail a ensuite été signé le 10 décembre 2019, ainsi qu'un protocole bilatéral Canada-Mexique.

Dans cette courte rétrospective des trente années d'intégration régionale nord-américaine, nous verrons comment la région est passée de l'innovation régionale au recalibrage stratégique de la dynamique d'intégration dans un contexte de grandes perturbations mondiales. Nous évoquerons l'Aléna et ses impacts avant de discuter des trajectoires de continuités et de changements impulsées par l'ACEUM.

L'Aléna

L'Aléna a établi un modèle pour les accords commerciaux portant sur de nombreuses nouvelles questions. Il s'agissait à l'époque d'un second modèle d'intégration régionale contrastant avec un premier modèle, européen, développé par l'Union européenne (UE) et fondé sur des intérêts communs, une identité commune et la mise en place d'institutions articulant plusieurs couches et niveaux de régulation (local, national et régional). L'Aléna ne visait pas à établir une communauté d'intérêts nord-américaine¹. L'intégration régionale a été initialement axée sur le marché – les gains de compétitivité, l'investissement et la production – sans ambition de créer une communauté partagée et des institutions supranationales.

Pour les Etats-Unis, il s'agissait d'améliorer la compétitivité des entreprises américaines en étendant leur plateforme de production à toute la région, et de promouvoir une concurrence plus loyale et des réformes économiques en Amérique du Nord mais aussi ailleurs dans le monde. Pour ses deux partenaires, si l'enjeu était également lié à des changements de

¹ Certains, comme Robert Pastor, ont appuyé la création d'une communauté nord-américaine. Voir R. Pastor, *The North American Idea : A Vision of a Continental Future*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

politiques économiques visant compétitivité et innovation, l'objectif était surtout de sécuriser l'accès au marché américain pour les entreprises mexicaines et canadiennes et de mettre fin aux mesures commerciales unilatérales des Etats-Unis².

Cet accord commercial novateur a créé la plus grande zone de libre-échange au niveau mondial et a représenté la première instance d'un regroupement de pays développés et en développement. Il s'agissait alors de l'accord le plus complet jamais négocié avec 22 chapitres, un préambule et des annexes. Outre des engagements de libéralisation du commerce de marchandises, sujet classique des négociations commerciales, il a introduit de nouvelles dispositions portant sur la libéralisation des services (finance et télécommunications, notamment), l'investissement, la propriété intellectuelle, le règlement des différends (entre Etats et entre investisseurs et Etats) ou encore la concurrence. Il a même été complété par deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement, conformément à la promesse faite par Bill Clinton avant son élection à la présidence des Etats-Unis.

L'Aléna est devenu l'exemple à suivre : plusieurs des nouvelles règles commerciales mises en œuvre ont ensuite été adoptées par le système commercial multilatéral, les négociations coïncidant avec celles du cycle de l'Uruguay (1986-1994) qui ont débouché sur les Accords de Marrakech et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cet accord s'est imposé comme modèle du fait de la taille de la région concernée et de l'adoption de plusieurs de ces innovations pour d'autres accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux, au-delà de l'Amérique du Nord. Il a même été question de son extension dans le cadre des négociations d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) discutée lors de plusieurs Sommets des Amériques. Ce dernier projet était très ambitieux et a illustré le fort effet d'entraînement de l'Aléna. Il visait en effet beaucoup plus que le libre-échange : tous les pays des Amériques, à l'exception de Cuba, étaient invités à former une communauté de démocraties et à s'engager dans des formes de coopération dans plusieurs domaines (économique, politique, juridique et social).

L'Aléna a permis le renforcement des liens commerciaux et économiques entre ses Etats parties (du moins dans la première décennie), la création de processus de production plus efficaces, l'augmentation de la disponibilité de biens de consommation moins chers et un plus grand choix de produits.

Pour certains experts, l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail est aussi à mettre à son crédit, bien que certains secteurs en aient pâti en raison des effets de restructuration industrielle. D'autres soulignent les effets néfastes ou décevants de l'Aléna : faible impact sur l'emploi, baisse des salaires moyens aux Etats-Unis, faibles gains de compétitivité, négligence des questions relatives au travail et à l'environnement.

Le modèle d'intégration nord-américain a certainement été très favorable à l'extension et à l'expansion des droits des entreprises, au détriment des dimensions sociale et environnementale. L'Aléna a accéléré le processus de globalisation en signifiant l'abandon de l'ordre international

² C. Deblock, M. Rioux, « NAFTA : The Trump card of the United States ? », *Studies in Political Economy*, Vol. 41, n° 1, 1993, pp. 7-44.

garantissant une marge de manœuvre aux Etats au profit du libre-échange envisagé comme une fin en soi, généralisant ainsi le principe de concurrence qui le sous-tend³.

Avec l'abandon du projet de ZLEA lors du Sommet des Amériques de Mar del Plata en 2005, l'entrée de la Chine à l'OMC, le pivot vers l'Asie et la prolifération des accords de libre-échange, l'Aléna s'est essoufflé⁴. Il a même été rapidement dépassé sur le plan institutionnel alors que plusieurs accords commerciaux introduisaient de nouvelles dispositions et règles commerciales. On a vu apparaître des formes d'accord dit « global », de « partenariat », « progressiste » ou « inclusif ». Parallèlement, la transition numérique provoque des transformations structurelles qui requièrent de nouvelles régulations du commerce. En somme, l'économie mondiale et le commerce ont changé en trente ans, l'Aléna n'a pas suivi.

Aléna/ACEUM : continuité ou rupture ?

Avant l'ACEUM, diverses tentatives de mise à jour de l'Aléna ont échoué, malgré les travaux conséquents des trente comités et groupes de travail institués en vertu de l'accord. Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité s'est enlisé en raison des priorités divergentes des participants. Un nombre important de dispositions de l'ACEUM sont tirées du Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), une autre initiative américaine à laquelle les trois parties à l'Aléna ont participé mais qui a été abandonnée par les Etats-Unis. Les négociateurs de l'ACEUM ont terminé les négociations transpacifiques en 2015. Ces dernières ont naturellement servi de point de départ pour la « modernisation » de l'Aléna. Si celui-ci avait innové à plusieurs égards, l'ACEUM a opéré plus qu'une mise à jour du modèle car il vise un recalibrage des dynamiques d'intégration régionale et un repositionnement de la région au sein du système économique mondial.

En effet, l'ACEUM s'inscrit pour partie dans la continuité de l'Aléna. Sa dimension stratégique est aussi forte mais dans un contexte de rivalités internationales sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le commerce et l'investissement transfrontaliers demeurent au cœur du nouvel accord afin de favoriser la productivité et la compétitivité de la région. Dans certains cas, les droits des investisseurs et des producteurs et leur application ont été renforcés, notamment en matière de propriété intellectuelle. Certains secteurs couverts par l'Aléna ont été davantage libéralisés (le secteur financier et les télécommunications notamment). De nouvelles thématiques s'imposent, comme le commerce électronique, la corruption, la coopération réglementaire, les politiques macro-économiques et les taux de change, la concurrence et les entreprises d'Etat ou encore les règles d'origine⁵.

³ M. Rioux, C. Deblock, L. Viau (dir.), *L'Aléna conjugué au passé, au présent et au futur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

⁴ M. Rioux, C. Deblock, « NAFTA - A model running out of breath ? », *CESifo Forum*, Vol. 11, n° 4, 2010, pp. 9-16.

⁵ Voir Gouvernement du Canada, « Règlement sur les règles d'origine (ACEUM) », DORS/2020-155, 30 juin 2020 (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2020-155/TexteComple.html>).

La protection des investisseurs a été recalibrée. En effet, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats avait suscité une vive opposition car jugé attentatoire à la souveraineté des Etats et à la capacité des gouvernements à régler dans l'intérêt public. Ce recalibrage s'est également opéré au regard des nouvelles dispositions de l'ACEUM en matière de droits des travailleurs⁶. Ce dernier contient en effet des obligations beaucoup plus strictes en termes de droit du travail et de mécanismes d'application renforcés. Dans l'ensemble, l'ACEUM est une mise à jour et un rééquilibrage du modèle d'intégration nord-américain existant plutôt qu'un véritable nouveau modèle, mais il intègre de nouvelles dimensions qui le rapprochent des nouveaux accords de partenariats comme l'Accord économique et commercial global (AEGC) entre le Canada et l'UE (2016), qui porte de plus en plus sur le développement de la coopération réglementaire.

C'est surtout le contexte qui a changé en Amérique du Nord avec l'élection de Donald Trump en 2017 et son impact sur les relations économiques internationales, les conséquences de la pandémie sur le commerce et les investissements, la rivalité entre les Etats-Unis et la Chine ainsi que le choc économique majeur causé par la guerre en Ukraine qui ne cesse de s'amplifier depuis mars 2022. En toile de fond, on assiste à un alignement sur le rapport entre Etat et marché dans la région, un plébiscite pour le retour d'un interventionnisme étatique palliant les limites du libre-échange en tant que doctrine et pratique pour répondre aux crises qui ont secoué et continuent de secouer la région.

L'ordre économique d'après-guerre a été forgé sur un compromis, les Etats nationaux se voyant accorder une certaine latitude pour garantir la stabilité économique nationale et des exceptions commerciales afin que le système puisse maintenir sa légitimité et gagner l'appui du public⁷. Le passage d'une libéralisation ordonnée au libre-échange a fait glisser l'économie mondiale vers un système de démantèlement des systèmes nationaux et des politiques intérieures fondées sur les intérêts publics⁸. Dans une certaine mesure, l'ACEUM coïncide avec une crise du libéralisme et du multilatéralisme qui annoncerait un changement de cap vers une démondialisation⁹. Reste à savoir s'il sera à la hauteur des nouveaux défis en termes de régulation et de positionnement stratégique de la région nord-américaine. Il pourrait consolider l'intégration nord-américaine et exercer une influence au-delà de la région, comme ce fut le cas pour l'Aléna. A l'inverse, un échec serait synonyme de repli nationaliste et de protectionnisme, et pourrait mener à une désintégration régionale et à la démondialisation.

Le modèle d'intégration nord-américain a été vecteur de changements dans la relation entre les Etats et les marchés de la région. L'Amérique du Nord est un laboratoire expérimental

⁶ S. Zini (dir.), *Vers une politique commerciale socialement responsable dans un contexte de tensions commerciales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.

⁷ J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, Vol. 36, n° 2, 1982, pp. 379-415.

⁸ D. Rodrik, « Populism and the economics of globalization », *Journal of International Business Policy*, Vol. 1, n° 1, 2017, pp. 12-33 ; J. B. Velut, G. Siles-Brügge, L. Dalingwater, « Rethinking the dynamics of inclusion and exclusion in trade politics », *New Political Economy*, Vol. 27, n° 4, 2022, pp. 547-552 ; J. C. Hays, *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; J. G. Ruggie, *Embedding Global Markets*, Boca Raton, Routledge, 2008.

⁹ J. Sapor, *La Démondialisation*, Paris, Le Seuil, 2021.

d'intégration régionale depuis près de trente ans. L'Aléna, comme modèle d'intégration, a eu de nombreuses répercussions normatives et structurelles dans la région et ailleurs dans le monde. Essoufflé et contesté, il a fait face à de nouveaux défis de taille justifiant sa modernisation, qui a été discutée et négociée dans un contexte fort différent, puis appliqué dans un contexte difficile marqué par la pandémie et les conflits internationaux.

Plusieurs changements économiques et politiques ont influé sur ces négociations. Premièrement, les chaînes de valeur mondiales sont désormais très intégrées, comme l'ont révélé les perturbations liées à la pandémie et aux tensions géostratégiques actuelles provoquées par la guerre en Ukraine. Deuxièmement, l'Asie est devenue incontournable dans ces chaînes mondiales, ce qui a affecté la région nord-américaine de manière significative alors que les rivalités sino-américaines ont instauré un climat de guerre commerciale qui a fortement miné tant les négociations transpacifiques que celles qui ont débouché sur l'ACEUM. Troisièmement, de nombreux accords commerciaux bilatéraux et régionaux ont été négociés par les États-Unis, le Canada et le Mexique, et l'ACEUM devait permettre un certain rattrapage à ce niveau pour les partenaires de l'Aléna.

Entre l'Aléna et l'ACEUM, les similitudes sont importantes. L'ACEUM s'appuie sur le modèle d'intégration nord-américain établi par l'Aléna mais se veut plus progressiste et inclusif – certains diront populiste – car la légitimité démocratique de l'Aléna a été remise en question et débattue. Sa dimension stratégique est par ailleurs incontestable en raison des conséquences des crises provoquées par la pandémie et la guerre en Ukraine¹⁰.

Tout comme l'Aléna avait pu accorder aux États-Unis et à la région une importance et une influence renouvelées dans les années 1990, l'ACEUM cherche à repositionner le leadership des États-Unis en Amérique du Nord et dans le système économique international dans un monde de plus en plus miné par des crises multidimensionnelles. Son influence dépendra de la capacité des trois pays à redynamiser l'espace économique nord-américain et de la manière dont les interventions étatiques vont, ou non, susciter des disputes commerciales.

Est-ce que l'ACEUM pourrait devenir un modèle pour la région, pour d'autres régions ainsi que pour le système multilatéral ? C'est possible, mais on peut en douter fortement. Il est plus complexe à exporter que le modèle de l'Aléna, à moins de promouvoir un commerce régulé tenant compte des défis sociaux et environnementaux majeurs pour structurer le futur d'une Amérique du Nord à la fois compétitive et progressiste¹¹.

¹⁰ M. Arès, E. Boulanger, E. Mottet (dir.), *La Guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au xx^e siècle*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021 ; G. Gagné, M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022.

¹¹ S. Polaski, K. Nolan, M. Rioux, « The USMCA : A "new model" for labor governance in North America ? », in G. Gagné et M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022, pp. 139-156.

Pour citer ce chapitre : Michèle Rioux, « Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Rio+30 : Quel bilan pour l'Amérique latine et les Caraïbes ?

par Martha Isabel Gómez Lee et Isabella Cárdenas Terraza

L'année 2022 marque le cinquantième anniversaire de la Conférence des Nations unies sur l'environnement, également connue sous le nom de premier Sommet de la Terre, qui s'est tenue à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Les participants ont adopté, d'une part, la Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain, un texte non contraignant qui énonce les principes de conservation et d'amélioration de l'environnement humain, et d'autre part un plan d'action.

Cette année, la communauté internationale célèbre également le trentième anniversaire du fameux deuxième Sommet de la Terre ou Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992). La Déclaration de Rio, adoptée à l'unanimité par 178 États, a détaillé les principes du développement durable et arrêté un programme d'action pour le XXI^e siècle appelé Agenda 21, qui visait à établir un partenariat mondial nouveau et équitable. Enfin, le sommet a permis l'adoption d'une Déclaration de principes sur les forêts.

Trois conventions contraignantes sont nées à Rio : la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a conduit à l'adoption de l'Accord de Paris en 2015 ; la Convention sur la diversité biologique (CDB) qui a abouti au Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (2000), au Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (APA) (2010) et au Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation (2010), en complément du Protocole de Carthagène et de la Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (1994).

Compte tenu du fait que ces deux sommets ont constitué un moment décisif dans les négociations internationales sur les questions d'environnement et de développement et ont donné naissance au droit international de l'environnement, il convient de faire le point sur leur rôle d'accélérateurs de changement et de créateurs d'institutions en Amérique latine et dans les Caraïbes.

L'Amérique latine et les Caraïbes (ALC) abritent environ 40 % des espèces animales et végétales du monde et présentent également un niveau élevé d'endémisme. La région détient environ 40 % des espèces de forêts tropicales et 36 % des forêts industrielles et à usage alimentaire¹. Alors qu'elle ne couvre que 15 % de la surface de la planète, elle possède la plus grande diversité d'espèces et d'écorégions au monde. La région représente également environ un tiers de la disponibilité mondiale totale de ressources en eau renouvelables². Cependant, bien qu'elle soit une région riche en ressources naturelles et en biodiversité, sa détérioration progresse inexorablement, à tel point que la Commission économique pour l'Amérique latine

¹ M. Tavares, H. Blanco, V. Torres, H. Soto, E. Sanhueza, C. de Miguel, A. Schuschny, J. Leal, R. Jordán, R. Szalachman, M. Luis, R. Galindo, L. Zapata, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago du Chili, Nations unies, 2010, p. 120 (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2935>).

² R. Guimarães, « La sostenibilidad del desarrollo entre Rio-92 y Johannesburgo 2002 : eramos felices y no sabemos », *Ambiente & Sociedade*, Vol. 4, n° 9, 2001, p. 7 (www.scielo.br/pdf/asoc/n9/16873.pdf).

et les Caraïbes (Cepalc) a évoqué en 2020 la « tragédie environnementale » de l'ALC³. Que s'est-il donc passé dans la région au cours des trois décennies qui ont suivi le Sommet de Rio ?

L'élaboration d'institutions, de stratégies et de politiques gouvernementales

La Cepalc note qu'en réponse à l'appel lancé par la Déclaration de Stockholm en faveur de mesures à grande échelle en matière d'environnement, « les gouvernements de tous les pays de la région, à un degré plus ou moins élevé, ont lancé un processus d'intégration de la question environnementale dans les domaines administratif et législatif, qui a donné naissance à des politiques environnementales par le biais d'un certain nombre d'initiatives légales, techniques, institutionnelles ou économiques⁴ ». De même, les accords contraignants adoptés à Rio « ont généré une série de changements institutionnels importants et de nouveaux mécanismes de coopération⁵ ».

Cette déclaration a représenté pour la région « un point de départ important concernant la création d'institutions environnementales et l'élaboration de normes, et a conduit à l'intégration progressive de considérations environnementales dans les pays considérés individuellement et dans les différentes structures régionales⁶ ».

Un fort courant post-Rio s'est fait sentir, pour les secteurs tant publics que privés. Selon Jorge A. Cabrera, « la prise de conscience des aspects environnementaux du développement et du concept associé de développement durable a progressivement pénétré les politiques publiques et les pratiques économiques et sociales en Amérique latine et dans les Caraïbes ». Cela s'est manifesté en particulier par le développement d'institutions, de stratégies et de politiques publiques dans différents pays de la région dans le sillage de la conférence de Rio.

La Cepalc a identifié les domaines dans lesquels la région avait enregistré le plus de progrès : l'évaluation de l'impact sur l'environnement, l'aménagement du territoire, les nouveaux crimes et sanctions, la responsabilité pour les dommages environnementaux, les taux de pollution et autres instruments économiques, la consécration de poursuites judiciaires pour la défense de l'environnement, les mécanismes de participation citoyenne et les limitations à la propriété pour des raisons environnementales⁷.

De même, les cadres réglementaires environnementaux ont évolué depuis 1992⁸. Les lois sectorielles qui réglementent l'exploitation, l'utilisation et la conservation des ressources

³ N. Gligo et al., *The Environmental Tragedy of Latin America and the Caribbean*, Santiago du Chili, Nations Unies, 2020 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46105/1/S2000590_en.pdf).

⁴ Cepalc, « La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe : desafíos y oportunidades », Conférence régionale d'Amérique latine et des Caraïbes préparatoire au Sommet mondial sur le développement durable, Rio de Janeiro, 2001, p. 101 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2322/S2001624_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

⁵ *Ibid.*, p. 103.

⁶ J. A. Cabrera Medaglia, « El impacto de las declaraciones de Río y Estocolmo sobre la legislación y las políticas ambientales en América Latina », *Revista de Ciencias Jurídica*, n° 100, 2003, p. 304 (<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13406/12668>).

⁷ *Ibid.*, p. 105.

⁸ R. Guimarães, art. cité.

naturelles renouvelables et non renouvelables ont également été révisées. Ces changements ont suscité de vastes débats dans les pays qui les ont initiés et certains d'entre eux ont été combattus à la fois par les acteurs publics et la société civile⁹.

Au cours de la première décennie qui a suivi le Sommet de la Terre, le leadership des pays de la région a été remarquable dans trois domaines. Premièrement, les pays d'ALC ont été très actifs en matière de prise en compte des droits humains dans d'autres domaines de la CCNUCC et de l'Accord de Paris, par l'intermédiaire de l'Association indépendante de l'Amérique latine et des Caraïbes (AILAC) et de l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS)¹⁰.

Deuxièmement, en ce qui concerne la CCNUCC, cinq des 33 Constitutions d'ALC font expressément référence au changement climatique (les Constitutions bolivienne, cubaine, équatorienne, vénézuélienne et de la République dominicaine)¹¹. En outre, ces dernières années, neuf pays d'ALC ont adopté des lois sur le climat : l'Argentine (2019), le Brésil (2009), la Colombie (2018), la Dominique (2018), le Guatemala (2013), le Honduras (2013), le Mexique (2012), le Paraguay (2017) et le Pérou (2018). Et des projets de loi ou la possibilité d'avoir des lois spécifiques sont en cours de discussion dans plusieurs pays (notamment au Chili, au Costa Rica, en Equateur, au Salvador, à la Grenade, au Nicaragua, en République dominicaine, à Saint-Vincent-et-les Grenadines, à Sainte-Lucie et à Trinité-et-Tobago)¹².

Troisièmement, les lois sur la prévention des risques de catastrophe constituent un ensemble législatif essentiel pour la lutte contre le changement climatique dans la région. De manière cruciale, l'approche fondée sur les droits de l'homme a présidé à la mise en œuvre de ces lois dans 26 pays d'ALC. En plus de garantir le droit à la vie, à la santé et à l'intégrité, les objectifs poursuivis ont été « l'égalité et la non-discrimination, la protection des droits à l'information et à la participation, et [la prise en compte] des besoins et des opinions des individus et des groupes les plus vulnérables [...]»¹³.

Le dernier développement majeur dans la région a été l'adoption en mars 2018 à Escazú (Costa Rica) de l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, également connu sous le nom d'Accord d'Escazú. Il est entré en vigueur le 22 avril 2021, date très symbolique de la Journée internationale de la Terre Mère. Il s'agit d'un instrument multilatéral utile pour soutenir un développement égalitaire, inclusif et durable.

Cet accord offre aux Etats et aux sociétés de la région une plateforme pionnière pour mettre en œuvre le dixième principe de la Déclaration de Rio. Ce principe est axé sur la manière dont les décisions publiques sont prises et il est fondé sur l'hypothèse générale que, en matière d'environnement, la meilleure forme de traitement est « la participation de tous les citoyens

⁹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰ Cepalc, *Cambio climático y derechos humanos. Contribuciones desde y para América Latina y El Caribe*, Santiago du Chili, Nations unies, 2019, p. 47 (https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44970/S1901157_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).

¹¹ *Ibid.*, p. 53.

¹² *Ibid.*, p. 55.

¹³ *Ibid.*, p. 66.

intéressés¹⁴ ». Cet accord « reconnaît et développe expressément les droits de l'homme procéduraux, sert de base au plein exercice de droits substantiels tels que le droit à un environnement sain, le droit à la vie, à la santé ou à l'alimentation dans le contexte du changement climatique¹⁵ ».

Il convient de noter qu'il est le premier traité contenant des dispositions spécifiques pour la promotion et la protection des défenseurs de l'environnement, y compris les peuples autochtones et les communautés d'ascendance africaine, dans l'une des régions les plus dangereuses à cet égard.

La « tragédie environnementale », l'autre face de l'extractivisme

Bien que les pays d'ALC aient adopté des politiques et des stratégies conformes à celles de Rio, la situation environnementale y est chaque jour plus complexe, car non seulement les effets négatifs du changement climatique s'accumulent, mais les asymétries mondiales exacerbent cette dégradation de l'environnement.

Dès la première décennie après Rio, le patrimoine biologique de l'ALC était menacé par la disparition d'habitats naturels¹⁶. La région a représenté environ 66 % du déclin forestier mondial entre 2000 et 2005 et a connu l'un des taux de perte d'habitat les plus élevés au monde¹⁷, en dépit d'un engagement croissant en faveur de la conservation de la biodiversité. Ainsi par exemple, entre 1990 et 2008, la désignation d'aires protégées terrestres et marines a plus que doublé¹⁸.

En 2000, les niveaux de pollution ont montré des signes inquiétants d'aggravation, en raison de la croissance économique et démographique et du renforcement de certains modes de production et de consommation. D'une manière générale, les causes de la pollution de l'air, du sol et de l'eau que la région connaît depuis lors et ses conséquences sur la santé sont associées au processus d'urbanisation et d'agriculture non planifiées¹⁹.

La croissance urbaine a également eu des conséquences négatives sur la qualité de l'air, la pollution par les déchets solides et toxiques, la détérioration des zones côtières et la pollution de l'eau. Le surpeuplement et le manque d'infrastructures ont entraîné une exposition accrue aux polluants, surtout pour les populations les plus pauvres qui souffrent le plus des effets de la pollution²⁰. Au plan géographique, depuis le début du XXI^e siècle, les Caraïbes sont la sous-région la plus touchée par les catastrophes naturelles²¹.

¹⁴ G. Médicis Colombo, « El Acuerdo Escazú : la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe », *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 9, n° 1, 2018, p. 4 (<https://doi.org/10.17345/rcda2412>).

¹⁵ Cepalc, art. cité, 2019, p. 48.

¹⁶ M. Tavares et al., *op. cit.*, p. 120.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 123.

¹⁹ R. Guimarães, art. cité, p. 7.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, p. 8.

Depuis lors, le manque de planification en matière d'utilisation des ressources naturelles et des technologies et politiques appropriées garantissant leur préservation a engendré une détérioration aiguë de l'environnement dans la région, qui s'est manifestée par une perte de biodiversité et par une dégradation des sols, une diminution de la disponibilité en eau douce, une modification des canaux fluviaux due à l'érosion et une baisse de la qualité des eaux due à la pollution et à la sédimentation²². Toujours en 2001, « un autre des grands défis de la région résid[ait] dans le contrôle de l'extraction illégale du bois²³ ». La région consacrait alors près de la moitié de ses écosystèmes naturels à l'agriculture et à l'élevage²⁴.

La plupart des politiques environnementales en vigueur, ainsi que les mesures de régulation directe et indirecte mises en œuvre dans la région sont des instruments curatifs. Ainsi, la capacité des institutions environnementales à atteindre les objectifs fixés en termes de politiques intersectorielles et sous-régionales efficaces est balbutiante²⁵.

Cependant, l'expérience de la région au cours des trois décennies post-Rio révèle que le véritable problème régional est que « tout effort en faveur de la durabilité environnementale se heurte à un style de développement dans lequel l'exploitation des ressources naturelles à faible valeur ajoutée continue de prévaloir²⁶ ».

Au cours des vingt dernières années, la région n'a réussi ni à combler les écarts de productivité avec les pays développés, ni à transformer sa structure productive, encore largement basée sur des secteurs fortement consommateurs de ressources naturelles. Il en résulte une forte pression sur ces ressources, les sols et l'atmosphère ou les secteurs manufacturiers à faible valeur ajoutée, ce qui limite le potentiel de croissance et d'amélioration des indicateurs de pauvreté et d'inégalité²⁷.

La « tragédie environnementale » de l'ALC tient au fait que les économies extractivistes régionales à moyen et long terme sont liées à des composantes typiques de la mondialisation. Cela va de pair avec l'appropriation très inégale et très ancienne des avantages du progrès technique et de la productivité, exacerbée par le ralentissement actuel de l'économie mondiale. Le nœud du problème réside dans la rationalité environnementale de la civilisation contemporaine qui conduit à la dépendance vis-à-vis de la croissance économique basée sur les combustibles fossiles et sur la rivalité pour la domination géopolitique et technologique de la transition vers un modèle énergétique fondé sur les énergies renouvelables.

D'autre part, avec l'adoption en 2015, au niveau mondial, d'un programme de développement international, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 a été vidé de son contenu social et environnemental.

²² Cepalc, 2001, art. cité., p. 39.

²³ *Ibid.*, p. 46.

²⁴ *Ibid.*, p. 48.

²⁵ R. Guimarães, art. cité, p. 3.

²⁶ N. Gligo *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

²⁷ Cepalc, « La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la cumbre para la tierra : avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe », Santiago du Chili, Nations unies, 2012 (<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/1426>).

Le bilan de Rio+30 dans la région fait état d'une tragédie environnementale due à l'incapacité de l'économie extractive de prévoir ou d'éviter la perte de biodiversité et la crise climatique mondiale. Si les principes et les normes de Stockholm et de Rio ont été progressivement intégrés dans la région, le défi des décennies à venir est de renforcer les capacités d'application des règlements élaborés.

Ce sont les asymétries mondiales qui conditionnent cette tragédie en ALC. Dans ce contexte, les objectifs des sommets de Stockholm et de Rio ne sont, en termes pratiques, pas pris en compte par les politiques économiques de la région. Toutefois, cette dernière peut tirer parti des connaissances, pratiques et innovations de ses communautés autochtones et locales d'une part, et des productions académiques latino-américaines d'autre part²⁸, pour intégrer la dimension environnementale dans le développement durable afin d'affronter la crise environnementale mondiale.

²⁸ Dans les années 1980, des universitaires latino-américains sont allés au-delà de l'écodéveloppement initial et ont développé avec succès une pensée environnementale partagée dans une série de textes fondamentaux promus par la Cepalc et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). De 1986 à 2008, Enrique Leff a été le coordinateur du Réseau de formation environnementale du PNUE pour l'Amérique latine et les Caraïbes, qui mobilise des stratégies interdisciplinaires. Au cours des trente dernières années, des réseaux universitaires de recherche environnementale ont vu le jour, qui ont tenu des réunions d'éducateurs en environnement et soutenu diverses initiatives pour étudier les conflits environnementaux et l'écologie politique.

Pour citer ce chapitre : Martha Isabel Gómez Lee et Isabella Cárdenas Terraza, « Rio+30 : Quel bilan pour l'Amérique latine et les Caraïbes ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Troisième partie

L'Amérique latine aux urnes

Introduction. Elections historiques en Colombie et au Brésil

par Olivier Dabène

Dans un contexte caractérisé par de multiples crises, l'année 2022 n'a connu que trois élections générales, mais elle restera marquée par la victoire historique de la gauche en Colombie et le retour de Lula au Brésil. Dans les trois cas, la dynamique de rejet a encore joué, avec trois alternances pénalisant la droite au Brésil et en Colombie et la gauche au Costa Rica.

Des élections locales ont aussi eu lieu au Pérou, qui se sont traduites par l'élection d'un maire d'extrême droite à Lima.

Enfin, quatre pays ont tenu des référendums (Uruguay, Mexique, Chili, Cuba).

Tableau 1
Elections en Amérique latine en 2022

| Dates | Pays | Types d'élection | Vainqueurs et partis | Participation* |
|-------------------|------------|--|---|----------------------|
| 6 février/3 avril | Costa Rica | Présidentielle et législatives | Rodrigo Chaves PPSD (droite) | 59,71 % (- 6,49) |
| 13 mars | Colombie | Législatives et primaires | Pacte historique (gauche) | 47,3 % (- 1,5) |
| 27 mars | Uruguay | Référendum | Droite | 85,6 % |
| 10 avril | Mexique | Référendum révocatoire | AMLO | 17,8 % |
| 29 mai/19 juin | Colombie | Présidentielle | Gustavo Petro (gauche) | 54,98 % (+ 0,8) |
| 5 juin | Mexique | Gouverneurs | Morena | 46,1 % (- 2,9)** |
| 4 septembre | Chili | Référendum | « Rejet » | 85,8 %*** |
| 25 septembre | Cuba | Référendum | Oui | 74,1 % (- 15,95)**** |
| 2 octobre | Pérou | Régionales et locales | Extrême droite Rafael López Aliaga (Lima) | Lima : 78,6 % (- 4) |
| 2-30 octobre | Brésil | Présidentielle, régionales et législatives | Lula (gauche) : présidentielle PL (droite) : députés, sénateurs et gouverneurs | 79 % (- 0,67)*** |
| 27 nov./4 déc. | Cuba | Municipales | PCC | 68,5 % (- 20,5) |

* Premier tour
** Moyenne des six élections
*** Vote obligatoire
**** Evolution par rapport au référendum de 2019 portant sur la nouvelle Constitution
Partis : Mouvement de régénération nationale (Morena) (gauche) ; Parti progrès social démocratique (PPSD) (droite) ; Parti libéral (PL) (parti de Bolsonaro) ; Parti communiste cubain (PCC)

L'année a commencé avec la tenue d'élections générales au Costa Rica¹. Dans un contexte fortement détérioré par les effets de la pandémie de Covid-19, les pressions migratoires et les tensions sociales, la gauche au pouvoir depuis 2014 a essuyé une défaite cuisante. Aux élections législatives, le parti du président sortant Carlos Alvarado, le Parti action citoyenne (PAC), n'a obtenu aucun siège, tandis qu'au premier tour de la présidentielle, son candidat plafonnait à 0,6 %. Le Parti de libération nationale (PLN), qui a gouverné le pays à neuf

¹ Voir ci-après la contribution d'Erica Guevara.

reprises entre 1953 et 2010, a signé son retour avec 19 sièges sur 57 à l'Assemblée. Il a toutefois été battu au second tour en avril par le conservateur Rodrigo Chaves. Ces élections ont été marquées par une très faible participation (59,97 % au premier tour, 53 % au second), qui trahit un malaise dans cette démocratie longtemps considérée comme exemplaire.

En mars, la Colombie a tenu des élections législatives marquées par des avancées de la gauche, emmenée par Gustavo Petro. Celui-ci est aussi arrivé largement en tête des primaires, se positionnant comme favori de l'élection présidentielle. Le premier tour a eu lieu le 29 mai. Conformément aux attentes, Gustavo Petro a gagné avec 40 % des voix, devant Rodolfo Hernández. La droite classique était éliminée. Le 19 juin, il emportait de justesse le second tour, avec un taux de participation très élevé (58,17 %). La gauche colombienne arrivait au pouvoir pour la première fois de son histoire².

En mars aussi, un référendum d'initiative populaire a soumis à l'approbation des Uruguayens la dérogation de 135 articles (sur 476) d'une « loi de considération urgente », dans le domaine de l'éducation, de la sécurité et du travail. L'opposition de gauche estimait que le gouvernement profitait de la pandémie pour faire avancer son agenda de réformes conservatrices. La victoire du non a été accueillie comme une marque de soutien au président Lacalle Pou.

Le 10 avril, le président mexicain Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a demandé à ses concitoyens de se prononcer sur la première moitié de son mandat. Ce référendum révocatoire, une promesse de campagne, a connu une participation de seulement 17,8 %. Parmi les rares votants, 93,4 % se sont prononcés en faveur du maintien d'AMLO.

Toujours au Mexique, le 5 juin, six Etats (Tamaulipas, Oaxaca, Quintana Roo, Aguascalientes, Hidalgo et Durango) ont renouvelé leur gouverneur. Quatre sont revenus à Morena.

Deux autres référendums ont eu lieu en septembre. Au Chili, le projet de nouvelle Constitution a été repoussé par 61,86 % des électeurs³. A Cuba, en revanche, le gouvernement a réalisé un coup politique habile, en faisant approuver un nouveau code de la famille très progressiste (mariage homosexuel, adoption homoparentale, gestation pour autrui...), en complète rupture avec la politique du régime visant à interdire, punir et « guérir » l'homosexualité. L'« opposition » s'est trouvée piégée car elle soutenait les réformes mais pas le gouvernement qui organisait le référendum. Le oui l'a largement emporté.

En octobre, le Brésil a opté pour un retour de Lula à la présidence. Battu d'extrême justesse (49,1 % contre 50,9 % pour Lula), Jair Bolsonaro a laissé ses partisans exprimer bruyamment leur frustration dans la rue. La tâche pour Lula s'annonce compliquée car la droite est sortie majoritaire au Congrès⁴.

En fin d'année, Cuba a tenu des élections municipales largement boudées par les électeurs.

² Voir ci-après la contribution de Juan Manuel Morales.

³ Voir ci-avant la contribution d'Antoine Faure et Antoine Maillet.

⁴ Voir ci-après la contribution de Frédéric Louault.

Costa Rica 2022 : Une alternance politique en pleine crise partisane *par Erica Guevara*

L'élection présidentielle de 2022 a marqué un tournant important dans l'histoire électorale du Costa Rica, car elle a conduit à la tête du pays un candidat, Rodrigo Chaves, qui ne représentait aucun des trois partis ayant gouverné depuis les années 1980. L'élection a surtout mis à mal les partis traditionnels : la défaite a été cuisante pour le parti du gouvernement sortant, le Parti action citoyenne (PAC), qui n'a obtenu que 0,66 % des votes, après avoir passé huit ans aux commandes. Mais l'échec est aussi majeur pour le Parti libération nationale (PLN), dont le candidat et ancien président José María Figueres Olsen, fils d'un des « pères fondateurs » du système républicain costaricien¹, a perdu au second tour face à un candidat presque inconnu. Même si le parti reste la force la plus importante à l'Assemblée nationale, il s'agit de sa troisième défaite consécutive à l'élection présidentielle, ce qui n'était auparavant jamais arrivé. Enfin, les tendances évangéliques, qui avaient imposé leur agenda lors de la campagne électorale de 2018 et étaient passées au second tour, sont arrivées divisées en 2022, et ne sont parvenues à obtenir qu'une troisième place. Le dénouement de l'élection a donc été tout à fait différent de celui de 2018.

La campagne électorale a surtout été marquée par une très grande fragmentation partisane. Ce sont plus de vingt-cinq candidats qui se sont affrontés pour la présidence (contre treize en 2018), représentant de très petits partis créés pour la plupart quelques années à peine avant l'élection, souvent à la suite de scissions de partis plus importants ou de défections de personnalités politiques. A titre d'exemple, l'ancien candidat de 2018 du Parti unité sociale-chrétienne (PUSC), Rodolfo Piza, qui avait aussi occupé des fonctions de ministre sous le gouvernement de Carlos Alvarado, a quitté le parti, qui ne le soutenait plus, pour devenir le candidat du parti Notre peuple, créé en 2018. C'est aussi le cas de Rolando Araya, qui, après avoir échoué à être nommé candidat présidentiel du PLN lors des élections primaires, a décidé de l'être pour un autre parti créé en 2021, Costa Rica juste. Le Parti évangélique restauration nationale (PREN) était lui aussi divisé, à la suite du départ de son candidat Fabricio Alvarado et d'une série de députés pour créer le Parti nouvelle république (PNR). Le libéralisme économique était enfin fortement représenté, avec au moins cinq partis se revendiquant de cette tendance (dont trois fondés par des dissidents du Mouvement libertaire, en grande difficulté en raison des dettes du parti et de son fondateur, Otto Guevara). L'offre électorale était donc illisible pour l'électorat, qui peinait à retenir les noms des candidats et à identifier les différences entre les partis. Selon un sondage du Centre de recherche et d'études politiques (CIEP) mené en août 2021, 53 % des personnes qui comptaient aller voter ont déclaré n'avoir de préférence pour aucun candidat².

Dans ce panorama morose, c'est un candidat peu connu jusqu'alors, Rodrigo Chaves, qui est parvenu à attirer le plus d'attention médiatique. Cet économiste, qui a surtout fait carrière dans les organisations internationales (principalement à la Banque mondiale), est devenu dissident du PAC après avoir été évincé en tant que ministre des Affaires publiques du

¹ José María Figueres Olsen est le fils de José María Figueres Ferrer, considéré comme le fondateur de la seconde république du Costa Rica, après avoir mis en place une assemblée constituante.

² Etude d'opinion du CIEP de l'Université du Costa Rica, 1^{er} septembre 2021 (<https://ciep.ucr.ac.cr/estudio-de-opinion-publica-agosto-2021/>).

gouvernement de Carlos Alvarado en mai 2020. Il avait par la suite pris la tête du Parti progrès social démocratique (PPSD, créé en 2018), en adoptant un ton très critique à l'égard du gouvernement, des élites politiques et des partis dits « traditionnels » (PLN, PUSC, PAC) et en développant des stratégies de communication typiques d'un positionnement antisystème. Dans un programme vague et peu détaillé, il promettait de « prendre enfin en charge » ce que les gouvernements passés n'avaient pas eu le courage de faire, et se donnait comme objectifs de diminuer le taux de chômage, de freiner la corruption, de réactiver l'économie et de réduire la dette publique. Il a également obtenu le soutien d'une figure médiatique majeure du Costa Rica, la journaliste Pilar Cisneros, à qui il offrait la possibilité d'être candidate pour la place de première députée pour la province de San José.

José María Figueres Olsen (PLN) l'a donc emporté au premier tour le 6 février 2022 avec 27,26 % des voix, Rodrigo Chaves (PPSD) en obtenant quant à lui 16,7 %. Le PNR de Fabricio Alvarado n'est arrivé qu'en troisième position (14,82 %), mais ce score témoigne cependant de la normalisation des tendances évangéliques dans la politique costaricienne. Avec une quatrième place et 12,33 % des voix, cette élection présidentielle a été un échec pour le PUSC. Pour sa part, le Parti libéral progressiste (PLP) d'Eli Feinzaig, qui a atteint presque le même score (12,33 %), a célébré au contraire une victoire car il s'agit de son meilleur résultat historique.

Le PLP a surtout réussi à entrer pour la première fois à l'Assemblée nationale (six députés élus). Avec six partis représentés, le Parlement est paradoxalement (vu l'offre électorale foisonnante) un peu moins fragmenté qu'en 2018, et surtout beaucoup moins qu'en 2014 (lorsque neuf partis avaient été élus à l'Assemblée nationale). Le PLN est toutefois parvenu à obtenir un bon score et une position dominante au Parlement (avec 19 députés sur 57), suivi de loin par le PPSD (10 députés), qui affiche malgré tout un très bon score pour un nouveau parti, puis par le PUSC (9 députés) et le PNR (7 députés). Le parti d'extrême gauche Front large (FL) est lui aussi parvenu à obtenir le plus grand nombre de députés depuis sa création (6 élus). En revanche, la défaite a été cuisante pour le PAC, qui ne compte aucun député pour la première fois en vingt ans (et depuis sa création). La composition de l'Assemblée nationale en 2022 a donc mis en évidence trois forces positionnées au centre (PLN, PPSD et PUSC) et plusieurs partis bien représentés aux extrêmes (FL à gauche, PNR et PLP à droite), dans une configuration qui oblige tous les partis, dont celui du gouvernement, à négocier avec les autres pour pouvoir porter des projets. Les trajectoires des députés du PPSD, mais aussi du PLP ou du PNR, parmi lesquels figurent des journalistes, des entrepreneurs et des personnalités qui n'ont aucune expérience de la politique, confirment la tendance « antisystème » et antipolitique qui traverse le Costa Rica depuis un certain nombre d'années, et qui conduit les électeurs à préférer des candidats dont le métier n'est pas directement lié à la politique.

Contrairement à ce que les résultats du premier tour pouvaient laisser présager, l'élection présidentielle a donc été remportée en avril 2022 par Rodrigo Chaves, avec 52,82 % des voix, consacrant pour la première fois un parti de création très récente, le PPSD. L'abstention, qui a atteint les 43,24 % de l'électorat, est historique. Parmi les facteurs explicatifs de la défaite de l'ancien président Figueres Olsen, pourtant un des leaders majeurs de son parti, citons les nombreuses « affaires » auxquelles son nom était associé (dont le scandale de corruption visant Alcatel en 2004, pour lequel deux autres anciens présidents du pays avaient été condamnés), qui ont durablement terni son image. Plus récemment, son parti avait aussi été très affecté par

les affaires « Cochinilla », « Azteca » et « Diamante », qui avaient permis de révéler des réseaux de corruption et des chantages entre de nombreux maires (souvent élus sous la bannière du PLN), des entreprises et des organisations de narcotrafic. Les enquêtes du CIEP montrent ainsi la force du vote « anti-PLN » : même si le report des voix a plutôt bénéficié à ce parti, cela n'a pas suffi pour gagner l'élection³. Les crises traversées par le PLN confirment la méfiance de l'électorat costaricien à l'égard du métier politique. Ainsi, le résultat s'explique essentiellement par une forme de vote affectif, les électeurs ayant surtout manifesté leur rejet d'un candidat et de la corruption associée au métier politique, plutôt qu'un véritable engouement pour son adversaire. Le rejet massif du PAC, autant à l'échelle présidentielle que législative, peut aussi se comprendre à partir de cette perspective, les gouvernements de Luis Guillermo Solís et de Carlos Alvarado ayant aussi traversé plusieurs scandales politiques en lien avec la corruption, alors que la lutte contre celle-ci faisait partie du programme fondateur du parti.

La cartographie du vote du premier tour de l'élection présidentielle de 2022 est cependant assez différente de celles de 2014 et de 2018. Le PLN a réussi à réoccuper du terrain dans ses bastions historiques. C'est le parti qui remporte le plus de cantons à l'échelle nationale, dont ceux du Guanacaste, surtout gagnés par les évangéliques lors du premier tour de 2018. Le PLN parvient à remporter la première place dans la majorité des cantons du pays, sauf dans les provinces d'Alajuela, de Limón et de Puntarenas, où c'est le PNR qui s'impose souvent en première place. Comme en 2018, le parti évangélique parvient à remporter une majorité des voix dans la plupart des territoires côtiers et frontaliers de Puntarenas et de Limón. Ces deux partis se répartissent l'essentiel des premières et deuxièmes places dans presque tous les cantons, avec des variations selon les territoires. En revanche, le PPSD de Rodrigo Chaves ne remporte que très peu de territoires dès le premier tour (seulement quatre cantons, aucune province), et arrive dans la plupart des cas à la troisième place. Mais il se caractérise par sa constance à la troisième place, y compris dans les territoires de la Grande zone métropolitaine, ce qui lui garantit plus de votes qu'au parti évangélique, qui ne se retrouve qu'à la cinquième ou sixième place dans les territoires de la capitale.

La cartographie électorale du second tour a cependant mis en évidence la victoire écrasante du PPSD, et la fracture territoriale qui traverse le pays. Elle ressemble beaucoup plus à celles de 2014 et de 2018. Le parti a remporté tous les territoires de Limón et de Puntarenas, et presque tous ceux du Guanacaste, tandis que le PLN n'est parvenu à s'imposer que dans quelques territoires de la zone métropolitaine, dont certains des cantons les plus peuplés. Cela n'a cependant pas suffi à gagner l'élection (contrairement à ce qu'il s'était passé pour le PAC en 2018), car l'écart entre les deux candidats était très faible dans les territoires remportés par le PLN. Le résultat électoral final traduit donc essentiellement la crise partisane traversée par le pays depuis une vingtaine d'années. Aucun parti, ni traditionnel ni de création récente, n'est parvenu à traduire les demandes de l'électorat, ce qui a conduit à la victoire d'un candidat antisystème.

³ Etude d'opinion du CIEP de l'Université du Costa Rica, 4 mai 2022 (<https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2022/05/Encuesta-Postelectoral-2022.html>).

Pour citer ce chapitre : Erica Guevara, « Costa Rica 2022 : Une alternance politique en pleine crise partisane », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Colombie : la gauche au pouvoir pour la première fois

par Juan Manuel Morales

Les élections colombiennes de 2022 ont attiré l'attention des médias internationaux et ont été marquées par d'importants changements. Pourquoi ce scrutin diffère-t-il des précédents ? Tout d'abord, les Colombiens ont voté pour le changement en rejetant les partis traditionnels¹ et en plébiscitant deux candidats « antisystème »² pour le second tour. Gustavo Petro a finalement battu Rodolfo Hernández, devenant ainsi le premier président de gauche du pays³. Son parti – le Pacte historique – n'a pas réussi à emporter la majorité au Congrès, mais il possède le groupe parlementaire le plus important, une première pour un parti de gauche.

L'arrivée de la gauche au pouvoir est une nouveauté pour la Colombie car elle a toujours peiné à participer à la politique nationale⁴. Les deux partis élitistes historiques du pays – les libéraux et les conservateurs – ont alterné au pouvoir tout au long du xx^e siècle⁵, mais leurs différences programmatiques se sont progressivement estompées et ils sont devenus des machines clientélistes⁶. Ce système bipartite a permis aux élites de protéger leurs privilèges et a abouti à la fermeture d'espaces de participation pour les mouvements aux tendances progressistes ou de gauche. Cette hégémonie bipartite a cédé sa place à la domination de la droite *uribista* durant les deux premières décennies du xxi^e siècle⁷. Toutefois, l'*uribismo* n'a pas présenté de candidat à la dernière élection présidentielle pour la première fois en vingt ans. Les *uribistes* ont aussi recueilli moins de sièges au Congrès.

Contrairement à la plupart des pays de la région, la Colombie n'a jamais été gouvernée par des leaders populistes défendant des programmes inclusifs⁸. Pour sa part, la gauche a souvent

¹ Le Parti conservateur et le Parti libéral sont les deux partis historiques de la Colombie. A la suite des réformes constitutionnelles de 1991, d'autres partis se sont consolidés, notamment le Parti de l'Union pour le peuple, Changement radical et Centre démocratique.

² Les deux candidats qui ont disputé le second tour se sont présentés comme des outsiders et ont fortement critiqué le système politique et les politiciens traditionnels. Gustavo Petro – le candidat de la gauche vainqueur – a modéré son discours « antisystème » au second tour afin de rallier les électeurs du centre.

³ Même si le pays a connu des présidents aux tendances progressistes dans le passé – comme les libéraux Alfonso López Pumarejo et Ernesto Samper Pizano (D. Bushnell, *Colombia : Una nación a pesar de sí misma, nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*, Bogota, Editorial Planeta, 2011) – Petro est le premier candidat de gauche et indépendant à gagner l'élection présidentielle.

⁴ J. Duque Daza, « La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda », *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, n° 16, 2019, pp. 59-92 (<https://doi.org/10.15446/frdcp.n16.78258>).

⁵ Les libéraux et les conservateurs ont créé le « Front national » en 1958 pour institutionnaliser cette alternance. Cet accord a été en vigueur jusqu'à 1974. Cependant, ces deux partis ont continué de monopoliser le pouvoir jusqu'en 2002.

⁶ L. Wills Otero, « Analyzing the strategies for political action of Alvaro Uribe's government, 2002-10 », in J. P. Luna et C. Rovira Kaltwasser (dir.), *The Resilience of the Latin American Right*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2014, pp. 194-215 ; D. Raby, « Colombia as the linchpin of US hegemony in Latin America », in F. Dominguez, G. Lievesley et S. Ludlam (dir.), *Right-Wing Politics in the New Latin America : Reaction and Revolt*, Londres, Zed, 2011, pp. 78-95.

⁷ L'*uribismo* est le mouvement politique formé autour de l'ancien président Alvaro Uribe. Ce mouvement a gagné quatre élections présidentielles dans les vingt dernières années (2002, 2006, 2010 et 2018).

⁸ M. Urrutia, « On the absence of economic populism in Colombia », in R. Dornbusch et S. Edwards (dir.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Londres, University of Chicago Press, 1991, pp. 369-391 ; A. M. Bejarano, « Politicizing insecurity : Uribe's instrumental use of populism », in C. de la Torre

été contrainte d'opérer dans la clandestinité et a occasionnellement formé des guérillas. Ces armées de gauche ont été qualifiées par l'Etat colombien d'« ennemis internes ». En conséquence, de nombreux politiciens et militants de gauche ont été assassinés ou ont dû fuir le pays⁹. D'autre part, les exactions commises par les guérillas à l'encontre de la population ont favorisé l'émergence de forces de droite aux tendances autoritaires. Ces forces et leur leader – l'ancien président Alvaro Uribe – ont joué un rôle prépondérant dans la politique du pays au cours du XXI^e siècle. Cela a eu un impact négatif sur la participation des mouvements de gauche à la démocratie colombienne.

Le principal clivage politique du XXI^e siècle en Colombie s'est structuré autour du conflit interne qui met aux prises l'Etat et les guérillas de gauche depuis 1964¹⁰. Ce clivage a opposé d'un côté les *uribistas* et autres partisans d'une réponse militaire au conflit, et de l'autre les défenseurs d'une solution négociée. La centralité du conflit dans la politique colombienne a relégué au second plan des débats relatifs, par exemple, au rôle de l'Etat et du marché dans l'organisation de la société. La démobilisation des Forces armées révolutionnaires de Colombie (Farc) en 2016 semble avoir ouvert un espace politique pour la consolidation de la gauche démocratique dans le pays. En effet, le discours accusant les partisans de la gauche d'être des collaborateurs de la guérilla n'est plus crédible. En conséquence, des acteurs politiques de gauche traditionnellement marginalisés ont commencé à jouer un rôle central dans le système politique du pays.

Dans ce contexte, l'élection de Gustavo Petro – ancien guérillero¹¹ et leader d'une coalition de gauche¹² – est assez significative. Deux tours ont été nécessaires pour désigner le nouveau président¹³. Au premier tour, le 29 mai 2022, il a obtenu 40,34 % des voix. L'entrepreneur « antisystème » Rodolfo Hernández¹⁴ est arrivé deuxième avec 28,17 %, et le candidat de la droite et des partis traditionnels, Federico Gutiérrez, troisième avec 23,94 %. Le 19 juin 2022, avec 50,44 % des suffrages, Gustavo Petro est devenu président de la Colombie pour la période 2022-2026.

et C. J. Arnson (dir.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Washington, Woodrow Wilson Center Press, 2013, pp. 323-350.

⁹ Voir par exemple les assassinats des candidats présidentiels dans les années 1990 (« Los hombres que tenían todo para ser presidentes y fueron asesinados en tiempos de la Constitución del 91 », *Noticias RCN*, 4 juillet 2021) ou l'extermination de l'Union patriotique (K. J. Martínez Jiménez, « Las prácticas genocidas y los crímenes contra la humanidad en Colombia : el caso de la Unión Patriótica y los líderes sociales en el postacuerdo », *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 51, n° 135, 2021, pp. 489-516, <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v51n135.a09>).

¹⁰ O. Barrera, A. Leiva, C. Martínez-Toledano, A. Zúñiga-Cordero, « Inégalités sociales, identités et structures des clivages politiques en Argentine, au Chili, au Costa Rica, en Colombie, au Mexique et au Pérou, 1952-2019 », in A. Gethin, C. Martínez-Toledano et T. Piketty (dir.), *Clivages politiques et inégalités sociales : une étude de 50 démocraties (1948-2020)*, Paris, EHESS/Gallimard/Seuil, 2021, pp. 439-483.

¹¹ Gustavo Petro – originaire d'une petite ville de la région de la Caraïbe colombienne – faisait partie de la guérilla M-19 dans les années 1980. Après la démobilisation de ce groupe dans les années 1990, il a commencé à s'engager dans la politique colombienne. Il a été élu maire de Bogota – capitale et plus grande ville du pays – en 2014. Il a aussi été élu député deux fois (2006 et 2018) et été candidat à la présidentielle à trois reprises (2010, 2018 et 2022).

¹² Le Pacte historique a été créé en 2021 par différents mouvements progressistes et de gauche.

¹³ Alvaro Uribe a été le seul candidat à gagner l'élection au premier tour, en 2002 et en 2006.

¹⁴ Bien qu'il se soit présenté comme un outsider « antisystème », Rodolfo Hernández a obtenu le soutien d'importants secteurs des élites économiques et politiques quand il a fait face à Gustavo Petro au second tour. Il a été élu maire de Bucaramanga (2016-2019) et député pour une autre ville de la province de Santander (1990-1996).

Tableau 2
Résultats de l'élection présidentielle de 2022 en Colombie

| Candidat | Mouvement | Premier tour | | Second tour | |
|--------------------|--|--------------|---------|-------------|---------|
| | | Voix | % | Voix | % |
| Gustavo Petro | Pacte historique (gauche) | 8 541 617 | 40,34 % | 11 291 986 | 50,44 % |
| Rodolfo Hernández | Ligues des gouvernants anti-corruption (droite, outsider) | 5 965 335 | 28,17 % | 10 604 337 | 47,31 % |
| Federico Gutiérrez | Equipe pour la Colombie (droite, soutenu par les partis traditionnels) | 5 069 448 | 23,94 % | | |

Sources : Données tirées du *Registraduría nacional del estado civil de Colombia*

En sus de la démobilisation des Farc, d'autres arguments ont été avancés pour expliquer la montée de la gauche, notamment les réformes politiques de 1991¹⁵, le très bas niveau de popularité du président sortant Iván Duque¹⁶ et les difficultés économiques et sociales rencontrées par de larges secteurs de la population¹⁷.

Les deux candidats au second tour se sont présentés comme des options « antisystème » et ont largement critiqué la classe politique traditionnelle. La droite *uribista* et les partis traditionnels ont essuyé une sévère défaite. Gustavo Petro a attaqué les élites colombiennes et a plaidé pour un rôle plus actif de l'Etat dans la société. Pour sa part, Rodolfo Hernández a critiqué les politiciens traditionnels, estimant que la corruption dans le secteur public était le plus gros problème de la Colombie¹⁸.

Ni *l'uribismo* ni les partis traditionnels n'ont présenté leur propre candidat à l'élection présidentielle¹⁹. *L'uribismo* a donné son soutien au premier tour à Federico Gutiérrez et au second à Rodolfo Hernández. Après la victoire de Gustavo Petro, le Centre démocratique – le parti d'Uribe – s'est déclaré en opposition au gouvernement.

Les partis traditionnels ont adopté la même stratégie électorale initiale, mais la plupart se sont ralliés à Gustavo Petro après sa victoire. Cet appui implique qu'ils soutiendront par leur vote les projets soumis par le gouvernement au Congrès. Par ailleurs, ils se verront octroyer des postes dans différents services de l'Etat. Cet appui est crucial car en dépit de leurs mauvais résultats à l'élection présidentielle, les partis traditionnels demeurent très influents au Congrès et le gouvernement n'a d'autres choix que de former des alliances avec eux pour faire avancer ses projets.

¹⁵ L. Gamboa Gutiérrez, « El reajuste de la derecha colombiana. El éxito electoral del uribismo », *Colombia Internacional*, n° 99, 2019, pp. 187-214 (<https://doi.org/10.7440/colombiaint99.2019.07>).

¹⁶ Président de la Colombie pour le Centre démocratique – parti de droite – entre 2018 et 2022. M. Velásquez Loaiza, S. Jiménez Valencia, « La Colombia que deja Iván Duque : desafíos, fracasos y logros », CNN, 6 août 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/08/06/colombia-deja-ivan-duque-violencia-desafios-logros-orix/>).

¹⁷ D. Pécaut, « Entre polarización política y protesta social », *Análisis Político*, Vol. 34, n° 102, 2021, pp. 175-189 (<https://doi.org/10.15446/anpol.v34n102.99940>).

¹⁸ Toutefois, Rodolfo Hernández est visé par une enquête criminelle pour des actes de corruption commis lorsqu'il était maire de Bucaramanga.

¹⁹ Bien que la plupart des candidats aient des liens avec les partis traditionnels, ils se sont présentés aux élections comme candidats indépendants. Le candidat officiel pour *l'uribismo* – Óscar Iván Zuluaga – n'a pas réussi à obtenir de bons résultats dans les sondages. Il a fini par abandonner la compétition avant le premier tour.

Tableau 3
Principaux partis et coalitions au Sénat
et à la Chambre des députés en Colombie

| Parti/coalition | Elus : Sénat/Chambre |
|--|----------------------|
| Pacte historique (parti du gouvernement) | 16/27 |
| Parti libéral | 15/32 |
| Parti conservateur | 16/25 |
| Changement radical | 11/16 |
| Centre démocratique | 14/16 |
| Alliance verte et Centre de l'espoir | 14/11 |
| Parti de l'union pour le peuple | 10/15 |
| Force alternative révolutionnaire commune (ex-Farc)* | 5/5 |
| * Les Farc se sont vu accorder un nombre fixe de sièges en application des accords de paix. Source : Données tirées du <i>Registraduría nacional del estado civil de Colombia</i> | |

En définitive, Gustavo Petro a réussi à négocier des alliances avec les partis traditionnels, s'octroyant ainsi des marges de manœuvre pour engager ses réformes progressistes, parmi lesquelles la construction d'une paix « totale », l'extension de l'accès au système de santé, à l'éducation et à la retraite, la fiscalité et la réduction de la dépendance du pays aux revenus tirés de l'exploitation pétrolière. Toutefois, ces alliances avec les partis traditionnels se basent sur une conception transactionnelle de la politique qui a été très critiquée par Rodolfo Hernández et par Gustavo Petro lui-même durant la campagne. Pour autant, le nouveau gouvernement a incorporé des secteurs traditionnellement marginalisés de la société colombienne. En effet, Francia Márquez²⁰ est devenue la première vice-présidente noire du pays. De plus, des représentants des communautés noires et autochtones, ainsi que des membres de groupes progressistes et de gauche ont été nommés à des postes importants au sein du gouvernement.

Les promesses de justice sociale de Gustavo Petro ont suscité de fortes attentes dans le pays. Reste à voir s'il parviendra à mettre en œuvre le programme de gouvernement défendu pendant sa campagne. Le contexte de récession économique mondiale et le fort taux d'endettement du pays pourraient mettre à mal le financement de ses programmes sociaux ambitieux.

²⁰ Francia Márquez a été activiste pour la défense de l'environnement et les communautés noires pendant plusieurs années.

Pour citer ce chapitre : Juan Manuel Morales, « Colombie : la gauche au pouvoir pour la première fois », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les élections de 2022 au Brésil, entre alternance et maintien

par Frédéric Louault

Les élections générales brésiliennes ont eu lieu les 1^{er} et 30 octobre 2022. Cent cinquante-six millions d'électeurs étaient convoqués aux urnes pour élire les représentants de l'exécutif fédéral (président et vice-président de la République), du Congrès national (les 513 députés fédéraux et 27 des 81 sénateurs), ainsi que des pouvoirs exécutifs et législatifs des entités fédérées (gouverneurs et assemblées législatives).

Organisées dans un contexte particulièrement tendu, ces élections ont produit des résultats paradoxaux. L'événement le plus marquant est sans conteste la réélection manquée de Jair Bolsonaro (Parti libéral, PL) et le retour au pouvoir de l'ancien président Lula (Parti des travailleurs, PT). A la tête d'une alliance large et hétéroclite allant de la gauche au centre droit¹, ce dernier a remporté l'élection présidentielle au second tour avec 50,9 % des suffrages valides, contre 49,1 % pour son adversaire – un écart brut de 2,1 millions de votes – à l'issue d'une campagne électorale extrêmement polarisée.

Pour la première fois dans l'histoire du Brésil contemporain, un président sortant cherchant à se faire réélire manque son objectif. Néanmoins, le mouvement politique incarné depuis 2018 par Jair Bolsonaro, dorénavant qualifié de « bolsonarisme », tend à s'incruster dans le paysage politique national. La défaite du candidat d'extrême droite masque donc un paradoxal enracinement tant géographique que sociologique du bolsonarisme, qui n'est pas sans rappeler la survie du « trumpisme » après la défaite de Donald Trump à l'élection présidentielle de 2020 aux Etats-Unis.

Le vote présidentiel : une « élection de maintien » malgré l'alternance ?

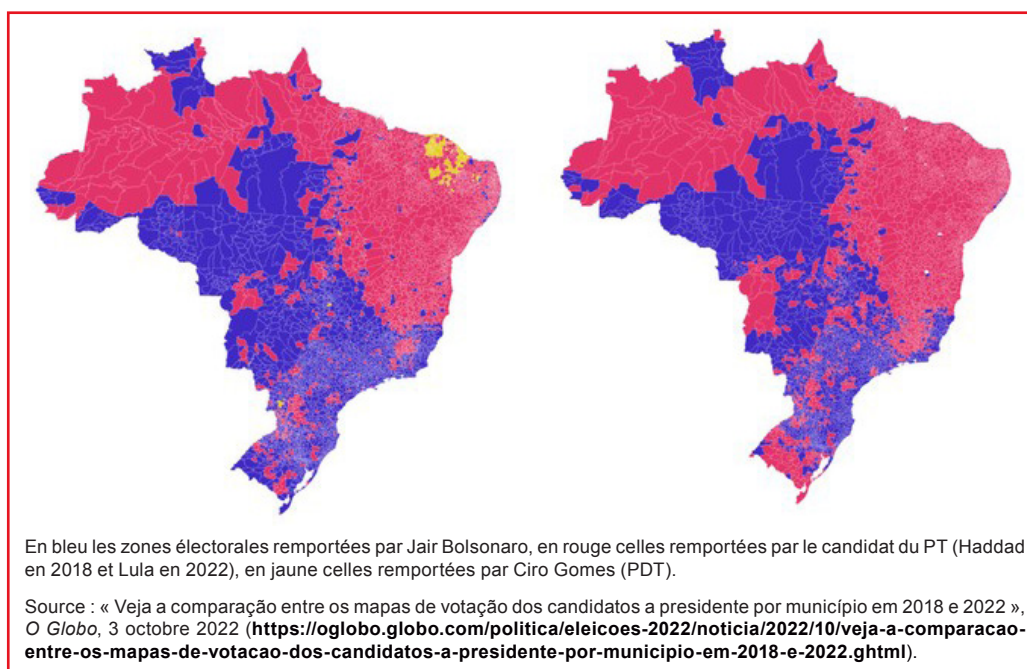
Les résultats de l'élection présidentielle mettent en lumière une relative stabilité des comportements électoraux par rapport à l'élection précédente. Contrairement au premier mandat présidentiel de Lula (2003-2006), qui avait provoqué un important réalignement du vote présidentiel visible dès le scrutin de 2006², l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro en 2018 n'a pas bouleversé les équilibres électoraux. Selon les outils classiques de l'analyse électorale

¹ Lula a d'ailleurs choisi comme colistier et candidat à la vice-présidence un ancien adversaire politique, l'ancien gouverneur de São Paulo Geraldo Alckmin. Celui-ci avait quitté en 2021 le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) – pour lequel il avait été candidat aux élections présidentielles de 2006 et de 2018 – et a rejoint en 2022 le Parti socialiste brésilien (PSB).

² A. Singer, « Raízes sociais e ideológicas do lulismo », *Novos Estudos - CEBRAP*, n° 85, 2009, pp. 83-102. De nombreux travaux ont montré l'influence de la mise en place de la Bourse Famille (programme d'aide sociale ciblée et conditionnelle) par le gouvernement Lula sur ce réalignement électoral. Sur la corrélation positive entre géographie de la redistribution et géographie du vote Lula en 2006, voir par exemple G. Soares et S. Terron, « Dois Lulas : A geografia eleitoral da reeleição (explorando conceitos, métodos e técnicas de análise geoespacial) », *Opinião Pública*, Vol. 14, n° 2, pp. 269-301 ; W. Hunter, T. J. Power, « Rewarding Lula : Executive power, social policy, and the Brazilian elections of 2006 », *Latin American Politics and Society*, Vol. 49, n° 1, 2007, pp. 1-30 ; C. Zucco, T. J. Power, « Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006 : A reply to Bohn », *Latin American Research Review*, Vol. 48, n° 2, 2013, pp. 3-24.

et en adaptant au cas brésilien le concept de « vote normal »³, le scrutin présidentiel de 2022 peut être interprété comme une « élection de maintien » (*maintaining election*). Les cartes ci-après, qui présentent les zones électorales remportées par Jair Bolsonaro (en bleu) et par le candidat du PT (en rouge) en 2018 et 2022, illustrent cette stabilité de la géographie électorale.

Figure 2
Comparaison des résultats du premier tour
de l'élection présidentielle au Brésil en 2018 et 2022



Dans une analyse graphique réalisée après le premier tour des élections de 2022, le politologue Fernando Meireles constate toutefois certaines recompositions dans la distribution du vote Bolsonaro par rapport à 2018⁴. Le président sortant subit une diminution sensible dans les grandes agglomérations – notamment dans la région Sudeste – mais renforce légèrement son implantation dans les municipalités les moins peuplées – en particulier dans les régions Norte et Nordeste.

Cette tendance s'est confirmée au second tour, sans pour autant remettre en cause les grands équilibres électoraux : comme en 2018, Jair Bolsonaro remporte le second tour dans toutes les régions à l'exception du Nordeste, où le PT est dominant depuis 2006.

³ A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes, *The American Voter*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960 ; A. Campbell, P. E. Converse, W. E. Miller, D. E. Stokes, *Elections and the Political Order*, New York, John Wiley and Sons, Inc., 1966 ; G. Pomper, « Classification of presidential elections », *The Journal of Politics*, Vol. 29, n° 3, 1967, pp. 535-566.

⁴ L. Barrucho, « Eleições 2022 : cinco revelações sobre voto em Bolsonaro, segundo os dados », *BBC News Brasil*, 5 octobre 2022 (www.bbc.com/portuguese/brasil-63148600).

Tableau 4
Résultats du second tour de l'élection présidentielle
de 2022 par région au Brésil (en % des suffrages valides)

| Région | Electorat (millions) | Lula | Jair Bolsonaro |
|---|----------------------|------|----------------|
| Nordeste | 42,4 | 69,3 | 30,7 |
| Nord | 12,6 | 49 | 51 |
| Centro-Oeste | 11,5 | 39,8 | 60,2 |
| Sudeste | 66,7 | 45,7 | 54,3 |
| Sul | 22,6 | 38,2 | 61,8 |
| Extérieur | 0,7 | 51,3 | 48,7 |
| Total | 156,5 | 50,9 | 49,1 |
| Source des données : Tribunal supérieur électoral | | | |

Durant la seconde partie de son mandat, Jair Bolsonaro s'était pourtant employé à renforcer sa présence dans le Nordeste afin de capter un électorat jusqu'alors acquis au PT. Durant la pandémie de Covid-19, après la mise en place d'une aide d'urgence destinée aux familles les plus pauvres, il avait multiplié les déplacements dans cette région⁵. Puis en octobre 2021, un an avant les élections, il avait annoncé la création d'un nouveau programme social, Aide Brésil (*Auxílio Brasil*), se substituant au programme Bourse Famille (*Bolsa Família*) que Lula avait instauré en 2003. La nouvelle allocation, d'un montant initial de 400 reales mensuels, bénéficie à plus de 21 millions de familles. A titre de comparaison, la Bourse Famille touchait 14 millions de familles, pour une valeur moyenne inférieure à 250 reales par mois⁶. En juillet 2022, en pleine campagne électorale, le montant de cette nouvelle aide a encore été augmenté, passant à 600 reales pour une période temporaire allant jusqu'à la fin de l'année civile. Puis dans l'entre-deux tours, le versement de l'allocation d'octobre a été anticipé afin que l'ensemble des familles bénéficiaires puissent le toucher avant le scrutin du second tour (entre le 11 et le 25 octobre)⁷. Enfin, le 16 octobre, Jair Bolsonaro a ouvert le premier débat de l'entre-deux tours en évoquant l'*Auxílio Brasil*, s'engageant à maintenir le programme « de manière permanente »⁸. Cette stratégie ne lui a apporté que des dividendes électoraux limités car il n'est pas parvenu à faire basculer massivement l'électorat populaire en sa faveur.

Au-delà de l'instrumentalisation des programmes de redistribution, l'équipe de campagne de Jair Bolsonaro a mobilisé deux enjeux majeurs afin de fragiliser Lula et le PT : la corruption et la religion. Le thème de la corruption, directement associé à la figure de Lula, était omniprésent dans les discours de Jair Bolsonaro. Et comme en 2018, ce dernier a placé le fait

⁵ F. Louault, « Brésil : le gouvernement Bolsonaro tombe le masque », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021, p. 30 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/etude_252-253.pdf).

⁶ Ministério de Cidadania do Brasil, *Informe Bolsa e Cadastro*, n° 783, avril 2021 (www.mds.gov.br/webarquivos/sala_de_imprensa/boletins/boletim_bolsa_familia/2021/abril/Boletim_BFInforma783.html).

⁷ Presidência da República do Brasil, Casa Civil, « Calendário de outubro do Auxílio Brasil e do Auxílio Gás foi antecipado », 3 octobre 2022 (www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/outubro/calendario-de-outubro-do-auxilio-brasil-e-do-auxilio-gas-foi-antecipado).

⁸ Canal UOL, « Lula e Bolsonaro participam do 1º debate presidencial do 2º turno », 16 octobre 2022 (www.youtube.com/watch?v=8MDudqmtaWI&ab_channel=UOL).

religieux au cœur de sa stratégie de campagne, afin de renforcer son ancrage au sein de l'électorat évangélique. Le vote en faveur du PT était présenté comme incompatible avec les valeurs religieuses, ce parti étant accusé de vouloir détruire la famille traditionnelle, imposer l'avortement et fermer les églises. Le PT était également associé à la corruption, au communisme et à l'image de Satan. Ce travail de « démoralisation » a été largement relayé par des pasteurs très influents comme Silas Malafaia (président des Assemblées de Dieu) ou Edir Macedo (dirigeant de l'Eglise universelle du royaume de Dieu), mais aussi par d'innombrables dirigeants évangéliques locaux, jusque dans les quartiers les plus marginalisés. Des slogans comme « un chrétien ne vote pas pour la gauche » ont ainsi été amplement diffusés dans et autour des lieux de culte. Sur la défensive, le candidat du PT a dû multiplier les déclarations et réunions visant à rassurer l'électorat évangélique. Son équipe de campagne a même édité un matériel électoral spécifique (figure 3) présentant Lula en position de prière et affirmant qu'il croit en Dieu, est chrétien, défend la liberté religieuse et... n'a jamais discuté ni pactisé avec le diable !

Figure 3
Matériel électoral produit par l'équipe de campagne de Lula sur la thématique religieuse

LULA É CRISTÃO
compartilhe a verdade

- 1 Lula **acredita em Deus** e é cristão.
- 2 Lula **não tem pacto** nem jamais conversou **com o diabo**.
- 3 Lula acredita que um **presidente deve cuidar** de quem tem fome.
- 4 Com Lula na presidência, o Brasil viveu um momento de prosperidade e o país chegou à **6ª maior economia do mundo**.

LULA PELA VERDADE
lula.com.br/verdadenedrede
Coligação Brasil da Esperança - Federações F6 Brasil (PT/PCdoB/PPV e PSOL/REDE, Solidariedade, PSB, Avante e AVANTE)

LULA É CRISTÃO E GOVERNA PARA TODOS

O bolsonarismo volta a mentir para espalhar terror entre as pessoas de fé. Lula é cristão. **Como presidente, sancionou a lei da liberdade religiosa** (em 2003), nunca fechou e nunca fechará igrejas.

Ele sabe que um presidente deve respeitar todas as pessoas.

- ✓ É católico
- ✓ Respeita todas as religiões
- ✓ Não vai fechar as igrejas

LULA PELA VERDADE
lula.com.br/verdadenedrede

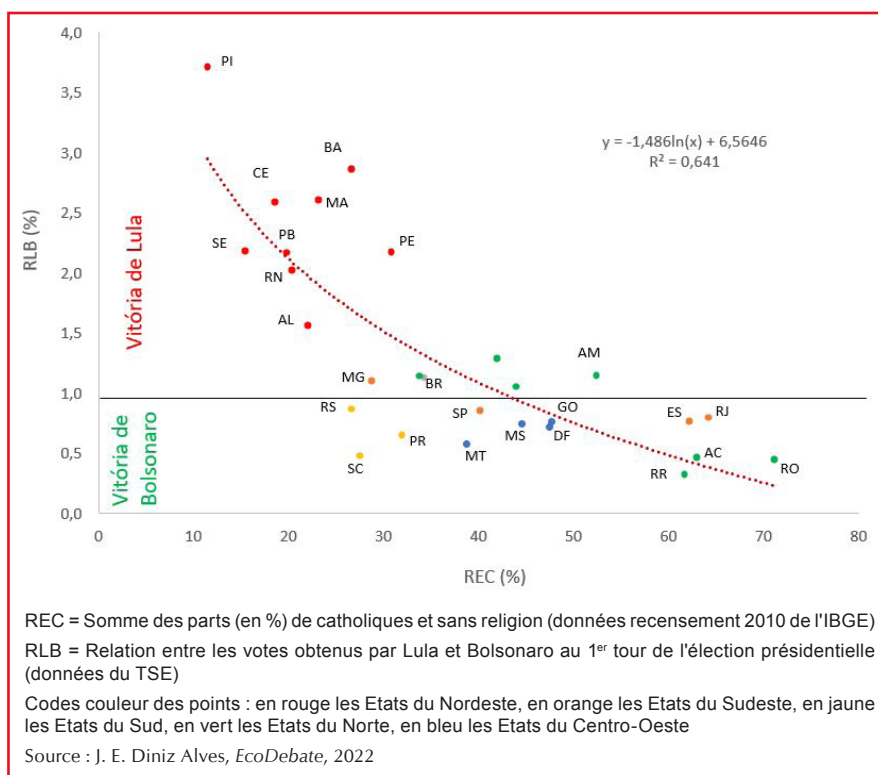
Source : site internet du candidat Lula, 3 octobre 2022 (<https://lula.com.br/lula-e-cristao-nao-existe-qualquer-relacao-com-satanismo/>)

Malgré cette contre-campagne, Lula n'a pas réussi à convaincre les évangéliques, qui représentent près du tiers de l'électorat brésilien et ont voté, comme en 2018, très majoritairement en faveur de Jair Bolsonaro. Par contre, les différentes enquêtes d'opinion plaçaient Lula en tête au sein de l'électorat catholique, et plus encore parmi les électeurs sans religion⁹. Les dernières projections publiées par l'Institut Datafolha le 29 octobre 2022

⁹ J. Barbon, « Datafolha : Lula alarga liderança entre católicos, e Bolsonaro, entre evangélicos », *Folha de S.Paulo*, 15 octobre 2022 (www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/datafolha-lula-alarga-lideranca-entre-catolicos-e-bolsonaro-entre-evangelicos.shtml).

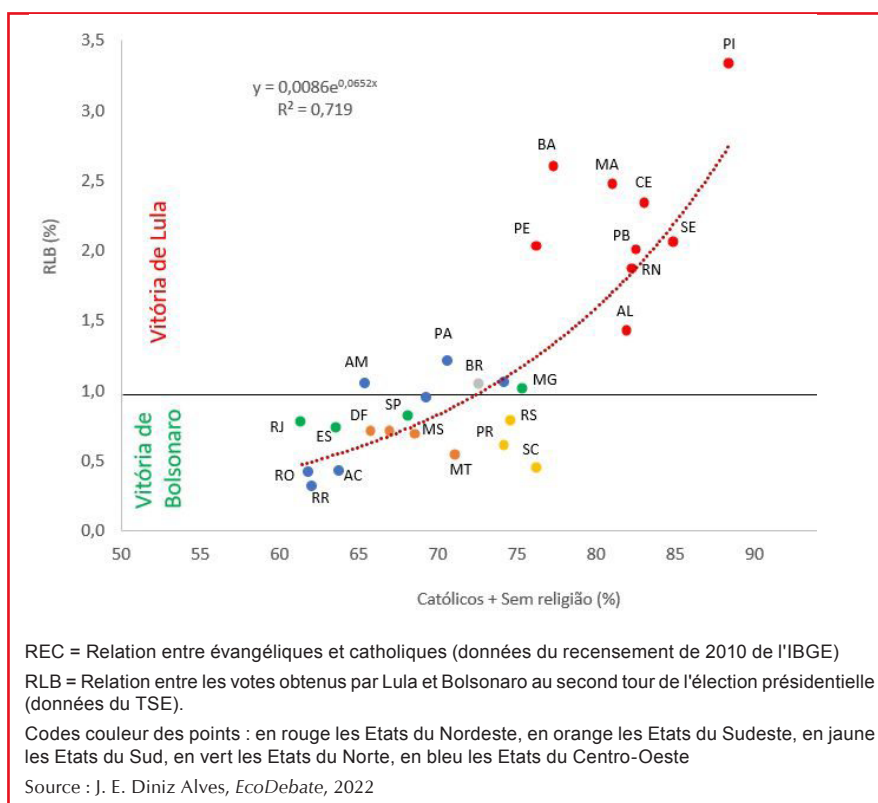
indiquaient un score de 69 % pour Jair Bolsonaro parmi les évangéliques, pour seulement 41 % parmi les catholiques et 29 % parmi les électeurs sans religion déclarée¹⁰. La géographie électorale confirme ce clivage religieux (figures 4 et 5). La figure 4 présente la corrélation entre la distribution des votes en faveur de Lula ou de Jair Bolsonaro (RLB) et le rapport entre évangéliques et catholiques (REC sur base du recensement de 2010) dans les unités de la fédération pour le premier tour de l'élection présidentielle de 2022. La figure 5 évalue la même corrélation pour le second tour, mais seulement en fonction de la part de catholiques et sans religion dans chaque unité de fédération.

Figure 4
Distribution des votes en faveur de Lula ou Bolsonaro et rapport
entre évangéliques et catholiques au premier tour
de l'élection présidentielle de 2022 au Brésil (par unité de fédération)



¹⁰ J. E. Diniz Alves, « O eleitorado sem religião foi o fiel da balança da vitória de Lula », *Revista EcoDebate*, n° 3.924, 30 octobre 2022 (www.ecodebate.com.br/2022/10/31/o-eleitorado-sem-religiao-foi-o-fiel-da-balanca-da-vitoria-de-lula/).

Figure 5
Distribution des votes en faveur de Lula ou Bolsonaro
selon la part de catholiques et sans religion (en %) au second tour
de l'élection présidentielle de 2022 au Brésil (par unité de fédération)



Si le facteur religieux a tenu une place prépondérante durant la campagne électorale, l'équipe de Lula a tenté de porter à l'agenda électoral d'autres enjeux renvoyant directement au bilan du président sortant : ses attaques répétées contre la démocratie et le système électoral, la crise économique, l'augmentation de la pauvreté, le bilan de la pandémie de Covid-19, la destruction de l'Amazonie et la détérioration de l'image du Brésil à l'international¹¹. En contraste, Lula n'a eu de cesse de valoriser son propre bilan lorsqu'il a gouverné le Brésil entre 2003 et 2010, période marquée par de bonnes performances économiques et sociales et une affirmation de la puissance brésilienne sur la scène internationale. La filiation entre ce passé glorieux – Lula avait quitté le pouvoir en 2010 avec plus de 80 % d'opinions favorables – et la promesse d'une reconstruction du Brésil, voire d'un nouvel âge d'or à portée de vote, devait apporter un peu d'optimisme dans un climat politique délétère. La stratégie aura été payante, mais insuffisante pour que Lula remporte le scrutin dès le premier tour, ce qui aurait accru sa légitimité électorale et lui aurait conféré une plus grande marge de manœuvre post-électorale.

¹¹ Pour une présentation du bilan du gouvernement Bolsonaro dans ces différents domaines, voir par exemple F. Louault, *Le Brésil, l'interminable émergence*, Paris, Tallandier, 2022.

Derrière l'élection présidentielle : vers un gouvernement d'inertie ?

Si l'attention médiatique s'est concentrée sur l'élection présidentielle, les résultats des élections législatives sont également importants pour évaluer la gouvernabilité du futur gouvernement et mettre au jour des tendances de fond concernant les préférences électorales. Déjà en 2018, les Brésiliens avaient élu un Congrès considéré comme étant le plus conservateur de l'histoire contemporaine du pays¹². Durant son mandat, le président Bolsonaro avait pu s'appuyer sur un puissant bloc conservateur – certes très hétérogène – de 300 députés, porté par le groupe dit des « trois B », qui réunit les députés défendant les intérêts des églises évangélique (Bible), des grands producteurs terriens (bœuf) et du secteur de l'armement (balle). Les élections intermédiaires de 2020 avaient ensuite consolidé l'ancrage local du vote conservateur¹³. Les principaux partis de la droite traditionnelle avaient connu une forte croissance, tandis que de nouvelles formations d'extrême droite s'étaient incrustées dans le paysage politique local. Cette forte poussée des partis qui soutenaient le gouvernement Bolsonaro s'était faite aux dépens des forces politiques du centre (centre droit et centre gauche), et en particulier des trois principaux perdants des élections de 2018 : le PT, le PSDB et le Mouvement démocratique brésilien (MDB).

Les élections législatives de 2022 entretiennent cette dynamique et affirment l'ancrage électoral du bolsonarisme. Le PL, qui a endossé la candidature présidentielle de Jair Bolsonaro, constitue dorénavant la première force politique à la Chambre des députés, avec 99 députés, tandis que le PT de Lula en a élu 68. Plus généralement, le bloc pro-Bolsonaro rassemblait, au lendemain du premier tour, plus de 50 % des députés et 55 % des sénateurs élus, tandis que le bloc pro-Lula réunissait 24 % des députés et 16 % des sénateurs. Entre ces deux blocs, un quart des congressistes composent le « milieu pragmatique », qualifié de *Centrão* (littéralement, le « grand centre »). Le premier défi de Lula après son élection aura été de tendre la main vers ces députés qui ne faisaient pas partie de son alliance initiale, afin de composer une nouvelle base législative suffisamment large et stable pour gouverner. Son rapprochement avec le président de la Chambre des députés, Arthur Lira (PL), s'inscrit dans cette démarche. Conscient du poids déterminant de cette chambre dans les relations exécutif/législatif¹⁴, Lula sait qu'il devra ménager ses alliés de conjoncture. Une telle contrainte pèse lourdement sur la marge de manœuvre du nouveau président. Si sa victoire à l'élection présidentielle a interrompu la

¹² Pour une analyse des élections générales de 2018 au Brésil, voir F. Louault, « Brésil : l'arrivée au pouvoir de l'extrême droite », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2018/Les Etudes du CERI*, n° 239-240, janvier 2019, pp. 68-72 (www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/LAPO%202018%20FR_1.pdf).

¹³ Pour une analyse des élections municipales de 2020 au Brésil, voir F. Louault, « Les élections municipales de 2020 au Brésil : un ancrage local du vote conservateur », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, op. cit., pp. 69-74.

¹⁴ Les tensions qui avaient émergé entre le Congrès et la présidente Dilma Rousseff en 2015 avaient entraîné la destitution de cette dernière en 2016. Puis la fragilisation politique de Jair Bolsonaro dans le contexte de la crise sanitaire a contraint le président de la République à se rapprocher du *Centrão* et à accorder d'énormes concessions aux congressistes pour éviter d'être à son tour destitué. Il avait notamment autorisé en 2020 la création d'un fonds secret permettant aux députés et sénateurs d'engager des fonds publics en toute opacité, pour un montant total de 45 milliards de reales entre 2020 et 2022. Le 19 décembre 2022, la Cour suprême a statué sur l'inconstitutionnalité de cette mesure. B. Lupio, « O que é o orçamento secreto, julgado pelo Supremo », *Deutsche Welle*, 19 décembre 2022 (www.dw.com/pt-br/o-que-%C3%A9-o-or-%C3%A7amento-secreto-julgado-pelo-supremo/a-63457724).

dynamique gouvernementale bolsonariste et (temporairement ?) préservé le Brésil d'une nouvelle compression démocratique, elle n'a que partiellement atténué la poussée conservatrice qui marque le Brésil depuis la destitution de Dilma Rousseff et les élections locales de 2016.

Lula devra d'ailleurs faire face à une opposition remontée au sein du Congrès, incarnée par plusieurs figures de l'aile la plus radicale du bolsonarisme (courant qualifié de « bolsonarisme racine »). Au total, neuf anciens ministres de Jair Bolsonaro font leur entrée au Congrès : Ricardo Salles (Environnement), Osmar Terra (Citoyenneté), Eduardo Pazuello (Santé) et Alvaro Antonio (Tourisme) à la Chambre fédérale ; Damares Alves (Famille), Rogério Marinho (Développement régional), Tereza Cristina (Agriculture), Marcos Pontes (Sciences et technologies) et le juge Sérgio Moro (Justice) au Sénat, de même que le vice-président de la République sortant, le général Hamilton Mourão. Et si certains députés qui avaient accompagné la vague bolsonariste de 2018 ont été facilement réélus, à l'instar de Bia Kicis (PL) ou Carla Zambelli (PL), de nouvelles figures de la droite radicale émergent également, comme le youtubeur Nikolás Ferreira (26 ans, PL), élu dans l'Etat de Minas Gerais. Ce primo-candidat est le député fédéral le mieux élu du pays, avec 1,42 million de suffrages.

En ce qui concerne les Etats fédérés, les exécutifs les plus importants ont été remportés par des candidats soutenant Jair Bolsonaro : les gouverneurs sortants Cláudio Castro et Romeu Zema ont tous deux été aisément réélus dès le premier tour à Rio de Janeiro et dans le Minas Gerais (avec respectivement 58,7 % et 56,2 %), tandis que Tarcísio de Freitas, ancien ministre des Infrastructures de Jair Bolsonaro, a remporté le puissant Etat de São Paulo au second tour contre le candidat du PT, Fernando Haddad (55,3 % au second tour). S'il ne parvient pas à remporter de nouveaux Etats fédérés, le PT conserve néanmoins les quatre qu'il contrôle depuis 2018 dans la région du Nordeste, dont celui de Bahia – quatrième Etat le plus peuplé du pays.

Face aux contraintes politiques imposées par une large stratégie d'alliances électorales, un rapport de force *a priori* défavorable au sein du Congrès fédéral et l'influence de gouverneurs politiquement proches de Jair Bolsonaro, les perspectives de réformes s'annoncent limitées pour le futur gouvernement. En considérant également la faible marge de victoire de Lula (qui pèse sur sa légitimité), une conjoncture économique encore délicate et les héritages des politiques engagées par son prédécesseur, son gouvernement disposera – du moins dans un premier temps – d'une fenêtre d'opportunité réduite pour engager un agenda de réformes ambitieux. Il s'attachera dans un premier temps à gérer la crise afin d'en atténuer les effets sociaux. Les premières négociations engagées avec le Congrès dès le début de la période de transition afin de rediscuter le budget pour l'année 2023 vont dans ce sens. Elles ont permis de donner un peu d'air à Lula en libérant le plafonnement des dépenses publiques destinées au versement d'aides sociales durant la première moitié de son mandat (2023-2024)¹⁵. Le président élu pourra ainsi tenir l'un de ses engagements électoraux et maintenir le niveau de l'*Auxílio Brasil* à 600 reales au-delà du 31 décembre 2022.

S'il dispose d'une grande expérience pour construire des arrangements avec la classe politique, il devra en outre s'atteler à restructurer le cadre démocratique, à reconstruire des liens de confiance entre les citoyens et leurs représentants et à réduire le niveau de polarisation

¹⁵ Un projet d'amendement constitutionnel (PEC) allant dans ce sens a été voté par le Sénat en décembre 2022.

au sein de la société. Les réactions de Jair Bolsonaro et de ses bases militantes après le second tour de l'élection présidentielle ne l'y aident pas. Car à l'instar de Donald Trump en 2020, l'ancien président n'a pas officiellement reconnu sa défaite électorale. Après avoir pris connaissance des résultats, il est resté cloîtré dans le palais présidentiel et a gardé le silence pendant plus 44 heures. S'il n'a pas dénoncé explicitement de fraude électorale, il n'a rien fait non plus pour tempérer ses soutiens qui exprimaient leur mécontentement en multipliant les actes antidémocratiques (blocages de routes, appels à une intervention des forces armées, etc.). Lorsqu'il a finalement daigné s'exprimer, le temps d'un bref discours de trois minutes prononcé le 1^{er} novembre en milieu d'après-midi, le président non réélu s'est engagé à respecter la Constitution et a autorisé du bout des lèvres la phase de transition. Mais son message pouvait aussi être interprété comme un blanc-seing pour la poursuite des mobilisations sous diverses formes :

« Je veux commencer par remercier les 58 millions de Brésiliens qui ont voté pour moi le 30 octobre dernier. Les mouvements populaires actuels sont le fruit de l'indignation et d'un sentiment d'injustice, liés à la manière dont le processus électoral s'est déroulé. Les manifestations pacifiques seront toujours les bienvenues, mais nos méthodes ne peuvent pas être celles de la gauche, qui ont toujours nui à la population¹⁶. »

La suite de son discours rappelait également l'enracinement de son projet politique par-delà le scrutin présidentiel et s'appropriait la devise nationale :

« La droite a véritablement surgi dans notre pays. Notre représentation robuste au Congrès démontre la force de nos valeurs : Dieu, patrie, famille et liberté. Nous avons formé divers dirigeants de par le Brésil. Nos rêves se poursuivent, plus vivants que jamais. Nous sommes pour l'ordre et pour le progrès. »

Deux mois après l'issue du scrutin, des militants bolsonaristes déterminés continuaient à défiler quotidiennement dans les rues ou à camper devant des casernes, espérant encore provoquer, en vain, un soulèvement militaire ou populaire. Alors que leur chef, isolé dans la défaite, refusait de participer à la cérémonie de passation de pouvoir, qui se tient traditionnellement le 1^{er} janvier à Brasília, ces bases radicales rêvaient encore d'un dernier fait d'arme, tel une invasion du Capitole.

¹⁶ Déclaration de Jair Bolsonaro, 1^{er} novembre 2022 (nous traduisons) (www12.senado.leg.br/tv/programas/senado-noticias/2022/11/edicao-da-noite-presidente-jair-bolsonaro-se-pronuncia-apos-eleicoes).

Pour citer ce chapitre : Frédéric Louault, « Les élections de 2022 au Brésil, entre alternance et maintien », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Quatrième partie

L'Amérique latine en perspective

L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN

par Mariana Falcão Chaise

Le prêt aux pauvres comme moyen de les aider à minimiser les effets de la vulnérabilité ou de les doter des outils nécessaires à une meilleure inclusion socio-économique n'est pas nouveau, qu'il relève de l'action sociale de groupes civils organisés ou de politiques publiques. Il en va de même de l'existence d'un vaste marché informel du crédit, lié aux prêteurs sur gage et aux usuriers, des institutions qui opèrent traditionnellement en marge de l'économie formelle¹ et ciblent en général ce même public, alimentant un capitalisme « souterrain » ou « immergé ». En effet, dans les années 1990, un phénomène mondial se déploie : la prolifération d'institutions à but lucratif de type formel, qui commencent à rivaliser pour capter ce public autrefois organisé par la philanthropie, l'Etat et l'économie souterraine, formant ce que Michael Hudson² appelle « l'industrie de la pauvreté » et que Philip Mader³ et Anke F. Schwittay⁴ ont qualifié de « financiarisation des pauvres ». Tout aussi récent et prolifique est le débat sur les avantages supposés de ce qui est conventionnellement appelé l'« inclusion financière » ou la « démocratisation de la finance », promue par les organisations internationales et évoquée dans le monde universitaire comme une « panacée de choix »⁵ en termes de stratégies privilégiées pour lutter contre la pauvreté.

Notre propos est de comparer deux expériences de politique d'accès populaire au crédit, mises en œuvre par des gouvernements idéologiquement différents : au Mexique sous les administrations du Parti d'action nationale (PAN), et au Brésil sous les administrations du Parti des travailleurs (PT). Cette analyse comparative vise à mettre en évidence que bien qu'inscrites dans un même paradigme, ces politiques publiques diffèrent dans leur conception, leurs objectifs et leurs justifications.

Les organisations internationales et les agences de développement ont encouragé l'adoption d'un type spécifique de politique de crédit qui repose sur la viabilité des institutions privées de microfinance (IMF), autosuffisantes dans leur gestion et leurs ressources, et qui ne s'appuient ni sur la concurrence ni sur l'ingérence de l'Etat pour accorder des crédits aux plus pauvres⁶. Nous cherchons à montrer que toutes les politiques de crédit n'ont pas suivi ces normes : si le Mexique semble être un modèle de microfinance conforme aux prescriptions des acteurs internationaux, le Brésil, sous un gouvernement de centre gauche, se présente comme un cas déviant. Ainsi, les deux trajectoires d'inclusion des plus pauvres dans l'environnement bancaire formel que sont d'une part l'« inclusion financière » et la « démocratisation de la

¹ H. Karger, *Shortchanged : Life and Debt in the Fringe Economy*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2005.

² M. Hudson, *The Merchants of Misery : How Corporate America Profits from Poverty*, Monroe, Common Courage Press, 1996.

³ P. Mader, « The financialization of poverty », in *The Political Economy of Microfinance : Financializing Poverty*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 78-120.

⁴ A. F. Schwittay, « Making poverty into a financial problem : From global poverty lines to Kiva.Org », *Journal of International Development*, Vol. 26, n° 4, 2014, pp. 508-519.

⁵ A. Roy, *Poverty Capital : Microfinance and the Making of Development*, New York, Routledge, 2010, p. 22.

⁶ Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), « Key principles of microfinance », 2004.

finance » et d'autre part la « financiarisation de la pauvreté », peuvent suivre des dynamiques différentes selon les motivations politiques qui les sous-tendent.

Dans le cas du Mexique, nous analyserons la loi sur l'épargne et le crédit populaire (*Ley de Ahorro y Crédito Popular*, LACP), qui visait à lutter contre l'informalité urbaine et rurale. Nous nous intéresserons également à la promotion des comptes de paie, qui incluent dans leurs services l'offre de prêts salariaux. Dans le cas du Brésil, nous évoquerons la politique de crédit salarial instituée pour les travailleurs formels ainsi que les politiques de crédit à la consommation ciblant les travailleurs informels (et en particulier les mesures provisoires MP121/2003 et MP122/2003). En sus de l'analyse des sources documentaires et des données sur l'inclusion financière, nous nous appuyerons sur des entretiens réalisés au Brésil et au Mexique, en regroupant nos interlocuteurs en trois groupes : les bureaucrates, les dirigeants syndicaux et les entrepreneurs financiers.

L'agenda du crédit : entre « inclusion financière » et « financiarisation » de la politique sociale

De manière générale, la thèse promue par la Banque mondiale et les Nations unies postulait que l'accès aux services bancaires et financiers favoriserait le bien-être de certaines catégories de population. Tout d'abord, les personnes sous-bancarisées : celles qui n'ont pas accès à des dépôts sécurisés pour leurs revenus ou à des facilités pour leurs transactions quotidiennes, notamment la perception de salaires et de prestations sociales. Puis celles qui, même « bancarisées », n'ont pas accès au crédit car elles présentent un risque d'insolvabilité ; autrement dit des personnes dépourvues de dossiers complets et de bons antécédents de crédit, incapables de fournir aux banques de solides garanties de paiement. La démocratisation du financement profiterait donc aux chômeurs, aux travailleurs informels, y compris dans les campagnes, et aux travailleurs formels à faibles revenus, ainsi qu'aux femmes, aux retraités et aux étudiants⁷.

Les promoteurs de l'accès populaire au crédit vantent ses nombreux avantages : les conditions de financement seraient plus favorables lorsqu'elles sont offertes par des institutions financières formelles⁸ ; l'accès aux services tels que la santé et l'éducation serait élargi⁹, tout comme l'accès au logement¹⁰ et à la consommation de biens durables¹¹ ; il accroîtrait en outre la sécurité des individus et des ménages en cas de fluctuation saisonnière des revenus ou de la consommation, pendant les périodes de chômage ou de maladie par exemple¹². Enfin, il

⁷ Banque mondiale, « Focus on sustainability 2004 », 2005.

⁸ S. Straub, « Informal sector : The credit market channel », *Journal of Development Economics*, Vol. 78, n° 2, 2005, pp. 299-321.

⁹ W. Matekenya, C. Moyo, L. Jeke, « Financial inclusion and human development : Evidence from Sub-Saharan Africa », *Development Southern Africa*, Vol. 38, n° 5, 2021, pp. 683-700 ; M. M. Pitt, S. R. Khandker, « The impact of group-based credit programs on poor households in Bangladesh : Does the gender of participants matter ? », *Journal of Political Economy*, Vol. 106, n° 5, 1998, pp. 958-996.

¹⁰ T. Gillespie, « Collective self-help, financial inclusion, and the commons : Searching for solutions to Accra's housing crisis », *Housing Policy Debate*, Vol. 28, n° 1, 2018, pp. 64-78.

¹¹ M. Chakrabarty, S. Mukherjee, « Financial welfare : An entropy-based consumption diversification approach », *The European Journal of Development Research*, Vol. 34, n° 3, 2022, pp. 1486-1521.

¹² D. Collins, J. Morduch, S. Rutherford, O. Ruthven, *Portfolios of the Poor. How the World's Poor Live on \$2 a Day*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

favoriserait la création d'entreprises permettant aux familles de subvenir à leurs besoins¹³. L'accès au crédit fonctionnerait, en somme, comme une sorte d'« élargissement du revenu », avec des effets sur l'estime de soi, la qualité de vie et les perspectives des individus.

Ces mesures en faveur de l'inclusion financière et de la démocratisation de la finance étaient censées entraîner une réduction générale de la pauvreté¹⁴ et, *in fine*, une réduction des inégalités¹⁵, ce qui laissait entendre que l'exclusion financière d'une partie de la population n'était pas seulement une conséquence de son exclusion sociale (entraînant une accumulation de désavantages), mais qu'elle était sa propre cause. Ainsi, selon cette thèse, tous les efforts visant à étendre le crédit à de nouvelles populations devaient être considérés comme des actions en faveur des pauvres¹⁶.

Enfin, tout comme les individus les plus pauvres seraient plus touchés par l'exclusion financière, ce problème affecterait les pays de manière inégale, avec des conséquences similaires. Alors que dans les pays du Nord, environ 90 % de la population aurait accès aux services bancaires et financiers dans des institutions formelles et sécurisées, cette proportion serait considérablement réduite dans les pays du Sud¹⁷, produisant et renforçant les inégalités entre les nations. Sur la base de ces arguments, les Nations unies ont inscrit en 2000 « l'accès non discriminatoire » au système financier parmi leurs Objectifs du millénaire pour le développement. En 2004, son Assemblée générale a proclamé 2005 « Année internationale du microcrédit », ces prêts de faible montant destinés aux petits et micro-entrepreneurs exclus du système bancaire classique qui, selon ses prévisions, pourraient favoriser le développement socio-économique au niveau mondial¹⁸. En 2006, le banquier et économiste bangladais Muhammad Yunus a reçu le prix Nobel de la paix pour avoir développé et promu le microcrédit par le biais de la Grameen Bank.

En matière d'inclusion financière, l'Asie du Sud – berceau de la Grameen Bank – et l'Amérique latine sont les deux régions qui ont le plus « bancarisé » leurs citoyens entre 2011 et 2021, selon la Banque mondiale¹⁹. En Amérique latine, la part des individus âgés de plus de 15 ans possédant un compte en banque dans une institution financière formelle est passée de 39,4 %

¹³ D. von Fintel, A. Orthofer, « Wealth inequality and financial inclusion : Evidence from South African tax and survey records », *Economic Modelling*, Vol. 91, 2020, pp. 568-578.

¹⁴ R. G. Rajan, L. Zingales, « The great reversals : The politics of financial development in the twentieth century », *Journal of Financial Economics*, Vol. 69, n° 1, 2003, pp. 5-50.

¹⁵ T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, R. Levine, « Finance, inequality and the poor », *Journal of Economic Growth*, Vol. 12, n° 1, 2007, pp. 27-49 ; S. Claessens, E. Perotti, « Finance and inequality : Channels and evidence », *Journal of Comparative Economics*, Vol. 35, n° 4, 2007, pp. 748-773.

¹⁶ UN Capital Development Fund UNCDF, « Inclusive finance : Increasing access to financial services », 2014. La question du crédit et de la finance populaire est confuse et imprécise dans le débat académique. Les termes sont utilisés différemment dans les systèmes juridiques de chaque pays. Des expressions telles que « finance populaire », « finance sociale », « banque sociale » sont utilisées de manière interchangeable, tout comme « microcrédit » et « microfinance ». Dans son acception la plus courante, la microfinance au sens large fait référence à la fourniture de services financiers à ceux qui n'ont pas accès au système financier traditionnel ; parmi les services de microfinance figurent les microcrédits.

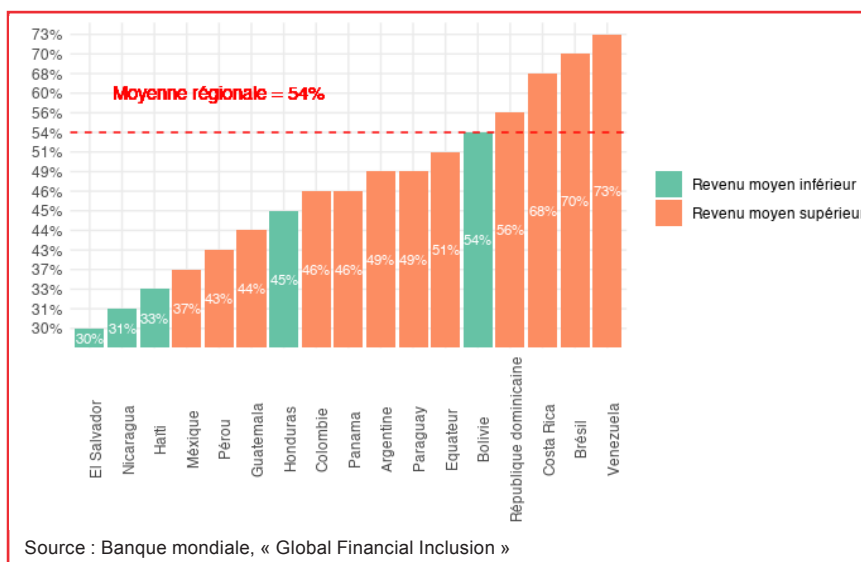
¹⁷ A. Demirguc-Kunt, L. Klapper, « Measuring financial inclusion : The global finindex database », Washington, Banque mondiale, 2012.

¹⁸ M. Lacalle-Calderón, *Microcréditos : De pobres a microempresarios*, Barcelone, Ariel, 2002.

¹⁹ Banque mondiale, « Global financial inclusion database », <https://databank.worldbank.org/source/global-financial-inclusion>

en 2011 à 73,5 % en 2021. Forts de ce constat, certains auteurs ont rapidement établi une relation de cause à effet entre l'expansion du secteur bancaire et la baisse des taux d'inégalité et de pauvreté dans certains pays de la région, alignant leurs conclusions sur la littérature internationale en plein essor²⁰.

Figure 6
Inclusion financière en Amérique latine en 2017
(en pourcentage)



Notons toutefois que l'inclusion de parties croissantes de la population dans le système bancaire et financier est inégale entre les pays d'Amérique latine (figure 6). Comme pour les individus, il semble y avoir une corrélation positive entre le revenu par habitant d'un pays et son niveau d'inclusion financière. On relève toutefois deux exceptions notables sur le continent : la Bolivie et le Mexique. La Bolivie est un pays à revenu moyen/faible, mais compte des expériences réussies en matière de microcrédit et de microfinance, et parmi elles BancoSol, une institution qui n'a pas adopté le modèle de crédit destiné aux petites entreprises prescrit par les organisations internationales, accordant des crédits populaires sans aucune orientation. Le Mexique, qui a pourtant un revenu par habitant plus élevé que le Brésil, et des indices similaires en termes d'urbanisation et d'informalité (voir l'annexe 1 à la fin du chapitre), est loin derrière le Brésil en termes de bancarisation, alors qu'il possède la plus grande institution de microfinance du continent (Banco Compartamos). En 2017, il ne devançait qu'Haïti, le Nicaragua et le Salvador, et de peu²¹.

²⁰ E. Polloni-Silva, N. da Costa, H. Fernando Moralles, M. Sacomano Neto, « Does financial inclusion diminish poverty and inequality ? A panel data analysis for Latin American countries », *Social Indicators Research*, Vol. 158, n° 3, 2021, pp. 889-925.

²¹ La Banque mondiale propose des données sur l'inclusion financière dans quatre séries d'enquêtes triennales (2011, 2014, 2017 et 2021). Nous utilisons l'enquête de 2017 car elle offre les données les plus récentes pour le Mexique. L'inconvénient de ce choix méthodologique est l'exclusion d'autres pays importants de la région, comme le Chili et l'Uruguay.

Lorsque l'on examine de plus près les informations disponibles sur les Brésiliens et les Mexicains disposant d'un compte courant au cours de l'année 2017, on constate sans surprise que les plus bancarisés, dans les deux pays, étaient des hommes, insérés sur le marché du travail et comptant parmi les 60 % les plus riches²². Au Brésil, les individus dépourvus de comptes en 2021 avançant les raisons suivantes : le coût élevé des services financiers (67 %), des ressources insuffisantes pour ouvrir un compte courant (63 %), la distance pour accéder à une institution bancaire et financière (33 %) et le manque de documentation requise par les banques pour ouvrir des comptes (30 %)²³. Ainsi, pour les 16 % de Brésiliens ne disposant pas de compte courant en 2021, les obstacles à l'entrée dans le système financier formel demeuraient du côté de l'offre : l'absence de services bon marché à proximité de leur lieu de travail ou de résidence et dont les exigences en matière de garantie et de documentation étaient compatibles avec leur réalité. Ces obstacles n'existeraient pas nécessairement du côté de la demande pour ces mêmes services²⁴.

Tableau 5
Détenteurs de comptes courants
(15 ans et plus) en Amérique latine en 2017

| Pays | 40 % plus pauvre | 60 % plus riche |
|--|------------------|-----------------|
| Argentine | 38 % | 56 % |
| Bolivie | 43 % | 62 % |
| Brésil | 57 % | 79 % |
| Colombie | 35 % | 53 % |
| Costa Rica | 58 % | 74 % |
| Rép. dominicaine | 42 % | 66 % |
| Equateur | 33 % | 63 % |
| Guatemala | 30 % | 53 % |
| Haïti | 18 % | 42 % |
| Honduras | 33 % | 53 % |
| Mexique | 26 % | 44 % |
| Nicaragua | 20 % | 38 % |
| Panama | 33 % | 56 % |
| Paraguay | 38 % | 56 % |
| Pérou | 27 % | 53 % |
| Venezuela | 60 % | 82 % |
| Salvador | 19 % | 38 % |
| Source : Banque mondiale, Global Financial Inclusion | | |

²² Au Brésil, où 70 % de la population était bancarisée en 2017, 68 % des femmes l'étaient contre 73 % des hommes ; 61 % des individus hors du marché du travail, contre 74 % des individus sur le marché du travail ; 57 % chez les plus pauvres contre 79 % chez les plus riches. Au Mexique, où 37 % de la population était bancarisée au cours de l'année 2017, 33 % des femmes l'étaient contre 41 % des hommes ; 26 % des individus hors du marché du travail contre 43 % des individus sur le marché du travail ; 26 % chez les plus pauvres contre 44 % chez les plus riches. Bien que les amplitudes diffèrent, la structure socio-économique des personnes bancarisées était similaire.

²³ La Banque mondiale ne fournit malheureusement pas ces mêmes données pour le cas mexicain.

²⁴ Par exemple, 23 % des Boliviens qui n'avaient pas de compte courant en 2021 ont avancé des raisons religieuses à leur auto-exclusion, un pourcentage qui, dans le cas du Brésil, est négligeable.

Lorsque l'on classe la population de chaque pays en fonction des revenus, on constate un chevauchement entre les pays ayant un fort taux de bancarisation et ceux qui ont bancarisé les plus pauvres. Logiquement, le Mexique, qui arrivait en 2017 en quatorzième position du classement continental en termes d'accès aux services financiers, occupait la même place dans le classement de l'inclusion des plus pauvres dans le système bancaire parmi les dix-sept pays pour lesquels nous disposons de données. Un certain nombre d'études ont cherché à comprendre pourquoi le système mexicain était beaucoup plus excluante que ceux de ses voisins, avec des résultats toutefois assez disparates²⁵.

Si l'on s'intéresse plus spécifiquement à l'accès au crédit, considéré comme l'étape qui suit l'accès aux banques et aux institutions financières, des informations pertinentes peuvent être extraites des données mises à disposition par la Banque mondiale. En 2017, 40 % des Brésiliens ont déclaré avoir emprunté de l'argent auprès de n'importe quelle source et pour n'importe quelle raison au cours de l'année précédente, contre 32 % des Mexicains. Parmi les 40 % les plus pauvres de chaque population, 33 % déclaraient avoir contracté des prêts au Brésil au cours de l'année précédente, contre 24 % au Mexique²⁶.

Deux différences nous semblent toutefois significatives. Tout d'abord, la source du prêt. En 2017, parmi les 40 % les plus pauvres qui déclaraient avoir emprunté l'année précédente, la moitié des Brésiliens l'avaient fait par l'intermédiaire d'institutions financières formelles (des institutions réglementées). Au Mexique, ils étaient seulement 20 %. La majorité des Mexicains pauvres demeuraient donc dépendants de la famille, de la charité et de la clandestinité. Les raisons pour lesquelles les plus pauvres ont accès au crédit sont également intéressantes. Au Brésil, où le système de santé et le système éducatif sont publics et universels, parmi les 40 % les plus pauvres, seuls 5 % déclaraient avoir contracté un prêt pour couvrir des dépenses de santé et 0 % pour l'éducation. Au Mexique, dans cette même strate, 25 % avait contracté des prêts pour des dépenses de santé et 15 % pour l'éducation.

Pour en revenir au débat théorique, les multiples avantages de la généralisation de l'accès au crédit vantés par la Banque mondiale et par une littérature de niche ne font pas l'unanimité parmi les spécialistes du sujet. En effet, le thème du crédit suscite des jugements moraux opposés : selon la Banque mondiale, le crédit est libérateur pour le sujet et providentiel pour le développement économique, tandis que pour d'autres, l'autre face du crédit, la dette, est une source de dépendance. Cette ambiguïté a donné lieu à une controverse dans la littérature entre ceux qui préfèrent parler de crédit et ceux qui préfèrent parler de dette. Enfin, les approches de sociologie politique ont tendance à considérer le crédit comme un instrument conservateur à la disposition des politiques publiques.

²⁵ X. Peña, C. Hoyo, D. Tuesta, « Determinantes de la inclusión financiera en México a partir de la ENIF 2012 », *Documento de Trabajo BBVA*, n° 14, 2014, p. 31 ; A. Vázquez Zavala, « La cuenta de nómina em México : Perspectivas de los demandantes y oferentes de servicios financieros », *Estudios Económicos CNBV*, n° 2, 2013, p. 26 ; A. Mendizábal Zubeldia, J. Mitxeo Grajirena, A. Olasolo Sogorb, M. Zubia Zubiaurre, « Reflexiones sobre el origen y las implicaciones de la exclusión financiera », in E. José de Castro Silva et F. José Díaz de Castro (dir.), *Universidad, Sociedad y Mercados Globales*, Salvador de Bahía, Asociación Española de Dirección y Economía de la Empresa, 2008, pp. 209-218.

²⁶ La différence par rapport aux 60 % les plus riches n'est pas trop significative : 45 % des Brésiliens les plus riches et 36 % des Mexicains les plus riches ont emprunté au cours de l'année 2016, ce qui montre que les riches comme les pauvres avaient besoin d'accéder au crédit, même si les raisons de le faire pouvaient varier.

Dans un ouvrage influent, Wolfgang Streeck²⁷ explique qu'à partir des années 1990, un marché du travail flexible avec des salaires comprimés aurait dû être alimenté par des produits financiers permettant aux ménages de soutenir leurs niveaux de consommation – ce que Colin Crouch²⁸ a appelé le « keynésianisme privé ». En plus d'être une option alternative aux augmentations de salaire, certains auteurs ont suggéré que le crédit pouvait se substituer à l'extension de l'offre publique elle-même²⁹, s'inscrivant dans un paradigme politico-idéologique dans lequel il était considéré comme juste et efficace de déléguer à l'individu la responsabilité de ses choix allocatifs³⁰, l'Etat ayant pour unique tâche de discipliner « l'industrie de la pauvreté »³¹.

Nous soutenons cependant que les instruments politiques n'ont pas de contenu idéologique intrinsèque. De même, les idées apparentées à certains acteurs peuvent être mises en œuvre par des acteurs aux idées divergentes sur la base de conceptions différentes. Dans cette contribution, nous considérons donc que les phénomènes habituellement désignés par les expressions « inclusion financière » ou « démocratisation de la finance », dont les registres axiologiques opposés sont la « marchandisation de la politique sociale » ou sa « financiarisation », pourraient cacher des trajectoires hétérogènes. Nous proposons donc d'étudier deux pays d'Amérique latine qui ont adopté des politiques de crédit au cours de la même période, alors qu'ils étaient dirigés par des gouvernements idéologiquement divergents, soutenus par des bases sociales toutes aussi différentes : le gouvernement de centre gauche mené par Lula da Silva (2003-2010) au Brésil et le gouvernement de droite de Vicente Fox (2000-2006) au Mexique.

Brésil et Mexique : une politique de crédit à deux vitesses

Le Brésil et le Mexique présentent d'importantes similitudes. Les deux plus grandes économies d'Amérique latine affichent de forts taux d'inégalité sociale, parmi les plus élevés au monde³². Ce sont également les deux pays qui ont le plus incarné le modèle dit « développementaliste », caractérisé par une forte présence de l'Etat dans l'économie³³. Dans ce cadre, ils ont connu des processus parallèles de libéralisation économique et financière, en mettant en œuvre les réformes structurelles recommandées par les organisations internationales : dans le cas du Brésil, grâce

²⁷ W. Streeck, *Buying Time : The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, New York, Verso, 2014.

²⁸ C. Crouch, « Privatised keynesianism : An unacknowledged policy regime », *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 11, n° 3, 2009, pp. 382-399.

²⁹ K. N. Bickers, R. M. Stein, « The congressional pork barrel in a republican era », *The Journal of Politics*, Vol. 62, n° 4, 2000, pp. 1070-1786.

³⁰ N. Gilbert, *Transformation of the Welfare State : The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 2002 ; N. Gilbert, « Citizenship in the enabling state : The changing balance of rights and obligations », in A. Evers et A.-M. Guillemard (dir.), *Social Policy and Citizenship : The Changing Landscape*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 80-96.

³¹ S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres et New York, Routledge, 2014.

³² L. Gasparini, N. Lustig, « The rise and fall of income inequality in Latin America », in J. A. Ocampo et J. Ros (dir.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

³³ I. Bizberg, B. Théret, « La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique », *Revue de la régulation. Capitalisme, institutions, pouvoirs*, n° 11, 2012 (<http://journals.openedition.org/regulation/9658>).

aux actions de gouvernements démocratiquement élus ; dans le cas du Mexique, toujours sous le régime du parti unique. Dans ce contexte de réformes néolibérales, la priorité absolue de la politique macroéconomique était la stabilité nominale, qui opérait par le biais d'une politique budgétaire stricte et réglementée par un cadre juridique bien défini ; ainsi, dans les deux pays, des taux d'intérêt élevés ont été utilisés comme instruments de contrôle de l'inflation³⁴.

Dans les années 2000, les principaux partis d'opposition alors établis ont remporté les élections présidentielles, exprimant entre autres, dans les deux cas, une lassitude à l'égard des politiques néolibérales en vigueur : les directions politico-idéologiques du changement étaient toutefois opposées. Au Mexique, Vicente Fox – un homme d'affaires se présentant sous la bannière du PAN, parti de tradition chrétienne et de tendance conservatrice – est élu président en 2000, mettant fin à 71 ans d'hégémonie du parti rival, le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI). Deux ans plus tard, la victoire de Lula da Silva au Brésil constitue le premier mandat présidentiel d'un représentant organique de la classe ouvrière brésilienne, organisée au sein du PT, un parti de tendance historiquement socialiste. Tout au long de leurs mandats, cependant, les deux présidents ont été accusés de ne pas avoir œuvré à infléchir la politique macroéconomique de leurs prédécesseurs : le ministère des Finances et du Crédit public a été le seul au sein du nouveau cabinet paniste à être resté sous l'égide du PRI, indiquant que la stratégie orthodoxe de gestion macroéconomique ne serait pas modifiée. Parallèlement, le nouveau ministère des Finances du gouvernement PT comptait dans ses rangs des personnes issues de la précédente administration. Dans le cas du nouveau gouvernement brésilien, les politiques de crédit adoptées à partir de 2003 ont été au centre de la controverse³⁵.

Les actions organisées pour l'octroi de crédits aux plus pauvres ont été impulsées en Amérique latine dans les années 1950 par l'action catholique. A partir de ce moment fondateur, l'histoire de la microfinance au Brésil et au Mexique a connu une évolution similaire. Les années 1970 et 1980 ont vu se multiplier les ONG spécialisées dans le microcrédit, qui opéraient sans aucun soutien juridique, les pionniers étant ceux disposant de connexions avec les réseaux internationaux, fournisseurs de ressources et d'expertise technique. Puis, dès les années 1990, les gouvernements infranationaux sont également devenus des acteurs de ce marché.

Avant d'accéder à la présidence du Mexique, Vicente Fox avait été le deuxième gouverneur de Guanajuato élu par le PAN. Cet Etat est situé dans le Bajío, une région du centre-nord du Mexique qui fut le berceau du PAN dans sa phase de fondation, mais surtout de ce qu'on appelle le « néopanisme ». Le néopanisme est une fraction politique du parti composée en

³⁴ J. C. Moreno-Brid, « Development and macroeconomics : Reflections from the mexican case » in A. Bárcena Ibarra et A. Prado (dir.), *Neoliberalism and Heterodox Thinking in Latin America and the Caribbean in the Early Twenty-First Century*, Santiago, ECLAC Books, 2016, pp. 353-374. Le degré d'incorporation de l'agenda néolibéral a toutefois varié. Au Mexique, parmi les principales réformes financières entreprises tout au long des années 1980 et 1990, on trouve l'abrogation de toute limitation des taux d'intérêt pratiqués par les banques et les institutions financières et l'obligation pour les banques de conserver des réserves obligatoires – un instrument de la Banque centrale qui est utilisé entre autres comme ressource pour accorder des crédits subventionnés. D'autre part, à la même époque, le Brésil a non seulement constitutionnalisé un plafonnement des intérêts (bien qu'il ne l'ait jamais réglementé), mais a également maintenu les dépôts obligatoires, même si cette mesure a été historiquement contestée par le secteur bancaire brésilien et en opposition avec la Banque mondiale (A. C. Minella, *Banqueiros : organização e poder político no Brasil*, ANPOCS, Espaço e Tempo, 1988).

³⁵ Voir L. Lavinias, *The Takeover of Social Policy by Financialization : The Brazilian Paradox*, New York, Palgrave Macmillan, 2017.

majorité de petits et moyens entrepreneurs, vaguement identifiés au discours catholique – presque confessionnel – qui le caractérisait, et qui a permis au PAN de se positionner comme une force électorale efficace³⁶. Vicente Fox était l'un de ces hommes d'affaires, issu de l'industrie de la chaussure. Il a rejoint le PAN en 1988 dans le cadre de la vague d'adhésion d'entrepreneurs représentant le libéralisme économique – anti-corporatiste et anti-étatiste – caractéristique du néopanisme, mais aussi le discours catholique conservateur qui s'appuie sur la doctrine sociale de l'Eglise pour critiquer les excès du capitalisme sans s'y opposer³⁷.

Devenu gouverneur de Guanajuato, Vicente Fox a fondé une structure pionnière de microcrédit. Inspirée par les leçons du succès de la Grameen Bank, l'entité Ahorro y Microcrédito Santa Fe de Guanajuato a été créée en 1996. Le gouvernement local, en collaboration avec le secteur privé, a financé l'activité productive en accordant de petits crédits aux familles et aux individus – en particulier les femmes – qui n'avaient pas accès aux banques commerciales. Il a également proposé des programmes de formation préalable pour un meilleur investissement des ressources : les programmes d'« éducation financière »³⁸.

L'expérience de Guanajuato s'est ensuite étendue à d'autres Etats de la région du Bajío : Aguascalientes, Puebla et San Luis Potosi en premier lieu. Pour certains auteurs, le concept même de « banque sociale » au Mexique est né avec la création de ces entités³⁹. Vicente Fox a ensuite participé au premier sommet sur le microcrédit qui s'est tenu à Washington en 1997, au cours duquel a été fixé l'objectif mondial de fournir à 100 millions de personnes pauvres le crédit productif leur permettant d'être autonomes d'ici fin 2005. Après son élection à la présidence, son Plan national de développement (2001-2006) présentait déjà le problème de l'accès au crédit comme prioritaire sur son agenda : à la fois au chapitre politique économique – afin de promouvoir la « démocratisation de l'économie » et l'« expansion de la citoyenneté économiquement active » – et au chapitre politique sociale – comme un moyen d'encourager « l'auto-développement, sans paternalisme, des communautés et des individus »⁴⁰. Il est dit que le nouveau gouvernement :

« Assurera l'intégration des personnes marginalisées dans le développement en créant des banques sociales ; en établissant des programmes de microfinancement et de crédit pour les micro-entrepreneurs et les travailleurs indépendants ; en améliorant les infrastructures et les services de base dans le secteur rural et les zones urbaines marginalisées ; en promouvant l'épargne populaire ; en augmentant les possibilités de développer des projets productifs parmi les groupes qui, traditionnellement, n'ont pas eu accès aux bénéfices du développement économique⁴¹. »

³⁶ S. Loaeza, *El Partido Acción Nacional : La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999.

³⁷ T. Hernández, *Tras las huellas de la derecha : El Partido Acción Nacional, 1939-2000*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 2001. Depuis 1997, Vicente Fox a construit une organisation appelée Amigos de Fox, un important réseau d'hommes d'affaires, de professionnels libéraux et de classes moyennes qui ont contribué à sa campagne avec des ressources financières et logistiques.

³⁸ C. Gomes, « Hogares en pobreza moderada en México : perfil e interrelaciones sociodemográficas », in A. Ortega Venzor et al. (dir.), *El reto de la informalidad y la pobreza moderada*, Mexico, IBERGOP, 2004, pp. 147-184.

³⁹ C. Conde Bonfil, « Instituciones e instrumentos de las microfinanzas en México. Definamos términos », *Documentos de Discusión Sobre El Tercer Sector*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, 2005.

⁴⁰ « Plan nacional de desarrollo (2001-2006) », Mexico, *Diario Oficial de la Federación*, 2001, p. 156.

⁴¹ « Asegurará la incorporación al desarrollo de los marginados; para ello, creará la banca social; establecerá

Presque simultanément, en 1995, le Brésil expérimentait sa première politique régionale de microcrédit. Très différent du PAN – un parti de cadres, conservateur, soutenu par les classes moyennes et de petites et moyennes entreprises urbaines –, le PT a été le premier parti de masse brésilien. Né pendant la répression militaire des syndicats, le PT a proposé des changements radicaux dans les programmes économiques et sociaux établis⁴². C'est durant l'un des premiers gouvernements municipaux assumés par le parti, dans la ville de Porto Alegre, qu'un programme de crédit populaire a été lancé – en partenariat avec des organisations de la société civile et la Société allemande de coopération technique (GTZ) – dont les objectifs étaient l'insertion sociale, l'emploi et la génération de revenus : l'Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICC).

Cette année-là, le PT ne dirigeait que 54 des 4 491 municipalités brésiliennes. Comme au Mexique, d'autres gouvernements régionaux, d'obédiences idéologiques différentes, ont lancé dans la foulée des projets plus ou moins inspirés de l'ICC. Cependant, leur prolifération, surtout dans la phase initiale, était fortement associée aux municipalités PT, de sorte qu'il est possible d'affirmer que le parti a directement contribué à l'intérêt croissant pour le crédit en tant qu'instrument de politique publique, le mobilisant plus tard au niveau national, comme cela s'était produit à Guanajuato pendant l'administration Fox.

Toutefois, contrairement à ce qui s'est passé au Mexique, le PT a été accusé de ne pas respecter son programme lorsqu'il a instauré des politiques de crédit au niveau fédéral. Si l'on analyse tous les programmes gouvernementaux de Lula depuis la campagne de 1989⁴³, deux propositions reviennent invariablement : la création d'un marché de consommation de masse et la promotion du crédit de type productif, en particulier destiné aux micro et petites entreprises. Poursuivant ces deux objectifs, le gouvernement a dès lors inscrit les politiques de crédit – même lorsqu'elles n'étaient pas axées sur la production – dans une stratégie de croissance économique basée sur la consommation des ménages et dirigée par l'Etat, que Ricardo Bielschowsky a qualifié de « social-développementalisme »⁴⁴. Par ailleurs, même s'il n'a pas formulé le problème en termes de politique publique, l'analyse du programme gouvernemental de 2002 montre que le PT était conscient des difficultés rencontrées par les populations les plus pauvres face à l'insuffisance des sources de crédit⁴⁵.

programas de microfinanciamento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejorará la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; promoverá el ahorro popular; aumentará las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos que tradicionalmente no han tenido acceso a participar en los beneficios del desarrollo económico. » *Ibid.*, p. 75, nous traduisons.

⁴² M. E. Keck, *PT - A lógica da diferença : O Partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*, São Paulo, Atica, 1991.

⁴³ Nous avons analysé les quatre programmes gouvernementaux du candidat Lula qui ont précédé la mise en œuvre de la politique de crédit consigné : les programmes se référant donc aux campagnes de 1989, 1994, 1998 et 2002. Notre objectif était de voir si et comment le crédit à la consommation apparaissait sur ces plateformes.

⁴⁴ R. Bielschowsky, « Estratégias de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil : Um desenho conceitual », *Economia e Sociedade*, n° 21, 2012, pp. 729-747.

⁴⁵ Selon le programme, « les demandes financières des populations à faibles revenus, marginalisées du système financier conventionnel, sont encore énormes. Pour répondre à leurs besoins, les programmes de microcrédit ont été renforcés, se traduisant par exemple par les "banques populaires" » (Partido dos Trabalhadores, « Um Brasil para todos », Fundação Perseu Abramo, 2002, p. 130).

Au cours de sa première année de mandat, Vicente Fox a atteint deux de ses objectifs. Le 19 février 2001, les règles des programmes de soutien aux micro-entrepreneurs, tant annoncées, ont été publiées. Le format choisi a été la promotion publique des IMF privées, coordonnée par le ministère de l'Économie. Grâce aux politiques publiques, les IMF ont connu une forte impulsion et plusieurs entités offrant déjà des crédits aux plus pauvres ont cherché à se convertir à la réglementation du secteur. Banco Compartamos, par exemple, qui a débuté dans les années 1990 en tant qu'ONG, a changé son statut commercial à la faveur des incitations publiques. En quelques années, cette banque est devenue l'IMF la plus importante et la plus rentable d'Amérique latine⁴⁶. L'une des clés de son succès réside dans les taux d'intérêt très élevés, qui ne sont pas réglementés : plus de 100 % par an pour les prêts destinés aux personnes pauvres, selon son site officiel⁴⁷.

En juin 2001 était publiée la LACP⁴⁸, dont l'objectif était de rassembler dans un cadre réglementaire commun tous les intermédiaires qui offraient déjà des services financiers aux personnes exclues du système formel : des célèbres caisses d'épargne populaires aux coopératives et aux unions de crédit, en passant par les IMF elles-mêmes. Depuis que cette loi est en vigueur, sous réserve d'un enregistrement auprès de la Commission nationale bancaire et boursière (CNBV) et d'une autorisation officielle, toute entité peut recevoir des dépôts, exploiter des titres de crédit, accorder des prêts, émettre des cartes de crédit et de débit, entre autres facilités. Selon le président du Conseil mexicain de l'épargne et du crédit populaires (Comacrep), on comptait à l'époque 900 organismes au niveau national, au service d'environ 3,5 millions de Mexicains et sous contrôle public⁴⁹.

Bien que nécessaire en raison des nombreux cas d'abus et de fraude de la part de certaines de ces institutions informelles, aucun mécanisme n'était prévu par la LACP pour réglementer la manière dont les clients potentiels entreraient sur le nouveau marché (par exemple des mécanismes pour limiter les taux d'intérêt ou des taux d'endettement maximal). Le gouvernement justifiait cela en avançant que la concurrence entre les fournisseurs de crédit, couplée à la demande croissante des consommateurs, déterminerait naturellement un niveau de prix optimal et que l'action publique pourrait générer des « distorsions ». L'objectif de Vicente Fox n'était pas non plus de gérer directement l'une de ces institutions, seulement de soutenir la capitalisation des plus performantes.

Mais les intermédiaires financiers et les IMF ne sont pas les seuls à avoir bénéficié de ces politiques. Les banques commerciales, qui historiquement n'avaient aucun intérêt à répondre aux besoins de consommation des pauvres, ont également commencé à cibler ce marché dans les années 2000, notamment en entrant dans le système financier formel après autorisation de l'État mexicain. Compartamos a obtenu une licence bancaire en 2006 et a également étendu ses activités au Pérou et au Guatemala, avec le soutien financier de la Banque mondiale

⁴⁶ Bloomberg, « Compartamos : From nonprofit to profit. Behind its gentle image is a tough, highly lucrative bank », 13 décembre 2007 ; S. Soederberg, *Debtfare States and the Poverty Industry : Money, Discipline and the Surplus Population*, Londres et New York, Routledge, 2014.

⁴⁷ Voir www.compartamos.com

⁴⁸ Ley de Ahorro y Crédito Popular, 2001.

⁴⁹ R. Román, « Da Vicente Fox luz verde a banca popular », *El Universal*, 21 février 2001.

et d'Acción Internacional. Banco Azteca – associée à la chaîne de magasins Elektra et dont les produits comprennent le microcrédit, le crédit direct à la consommation, les cartes de crédit et le prêt sur gage – a débuté ses opérations bancaires en 2002. Avec le même public cible en tête, et en commençant également par des entreprises de détail, Banco Autofin a commencé à fonctionner en 2006 et Banco Coppel en 2007, sous l'administration de Felipe Calderón, également du PAN.

C'est aussi sous cette administration que le gouvernement mexicain, par le biais d'une réforme de la loi sur les établissements de crédit, a créé le produit financier le plus plébiscité par la population aujourd'hui : les comptes de paie (*cuentas de nómina*)⁵⁰. Comme les salaires des fonctionnaires et des travailleurs formels y sont versés lorsqu'il existe un accord avec les employeurs, ils sont considérés comme un produit d'entrée dans le système bancaire, ou en d'autres termes, un dispositif d'« inclusion financière »⁵¹. L'un des services supplémentaires fourni par ces comptes est le crédit salarial (*crédito de nómina*), avantageux pour les banques commerciales puisque le paiement des échéances du prêt est automatique lors du versement du salaire⁵², sans que les taux d'intérêt qu'elles pratiquent soient limités⁵³.

Ce n'est qu'en 2012 que la Banque du Mexique a fixé une limite à la consignation des salaires : 40 % du revenu. En 2021, les crédits consignés représentaient déjà 26,5 % du portefeuille des crédits à la consommation dans le pays. Les banques qui les proposaient le plus étaient les grandes banques commerciales : BBVA (espagnole), Banamex (contrôlée par Citigroup, banque américaine) et Banorte (banque privée mexicaine). C'est toutefois Banco Azteca qui a enregistré la plus forte croissance de son offre en 2021 (427,3 % par rapport à l'année précédente) et qui a pratiqué les intérêts les plus élevés (38,4 % par an)⁵⁴.

Sous les gouvernements PAN, de nombreux efforts ont été fournis pour promouvoir un système financier « inclusif », dans le format préconisé par les organisations internationales : dans le cadre du marché privé, avec une autonomie et une autosuffisance financière. Les panistes travaillaient à la « formalisation » des institutions qui offraient déjà des prêts aux Mexicains les plus pauvres, sans subventions publiques : ils œuvraient donc à la « régulation de l'industrie de la pauvreté ». Les taux d'intérêt pratiqués sur ce marché – où la réglementation établie demeure plutôt laxiste – sont élevés et ne sont pas contrôlés par l'Etat. Le secteur des « banques sociales » a également été tenu à l'écart de celui des banques commerciales, bien qu'il soit communément admis que son inclusion dans l'univers de la microfinance

⁵⁰ Selon la réforme de 2007, tous les établissements de crédit qui reçoivent des dépôts de particuliers sont tenus de proposer un compte de paie présentant les mêmes caractéristiques que ceux proposés au grand public, mais exempt de tous frais et commissions jusqu'à un certain montant déposé.

⁵¹ A. Vázquez Zavala, art. cité. Selon l'enquête nationale sur l'inclusion financière (ENIF), les comptes de paie étaient les produits de financement les plus courants au sein de la population en 2021 : au moins 38 % des Mexicains et des Mexicaines ont déclaré avoir au moins un compte portant ces caractéristiques à leur nom (CNBV, « Encuesta Nacional de Inclusión Financiera », Mexico, 2021 (www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Anexos%20Inclusin%20Financiera/Reporte_Resultados_ENIF_2021.pdf).

⁵² Ley de Instituciones de Crédito, 2007.

⁵³ Pour la réglementation des comptes de paie par la Banque du Mexique, voir : www.banxico.org.mx/marco-normativo/normativa-emitada-por-el-banco-de-mexico/circular-6-2007/%7BC3EEFF28-5A87-5205-83E3-21A1DACB339A%7D.pdf

⁵⁴ Banxico, « Indicadores básicos de créditos de nómina : datos a junio de 2021 », 2021.

contribuerait à la bancarisation populaire ainsi qu'à l'amélioration des services et à la réduction des taux d'intérêt⁵⁵. Pour que les banques traditionnelles puissent entrer sur le marché du crédit à la consommation pour les plus pauvres, l'avantageux crédit consigné a été créé, lequel ne sera réglé que des années plus tard.

Les politiques de crédit instituées sous le gouvernement du PT ont été conçues très différemment. Le Brésil semble diverger non seulement du cas mexicain, mais également des théories critiques des politiques de crédit. Au cours du premier mandat de Lula, trois importants programmes de crédit populaire ont été mis en œuvre : (I) l'extension du crédit consigné aux travailleurs des services publics et privés, en plus des retraités et pensionnés de la Sécurité sociale (INSS) (mesure provisoire MP130/2003) ; (II) la création d'une banque publique pour offrir de la microfinance aux populations non bancarisées (mesure provisoire MP121/2003) ; (III) un mécanisme pour allouer 2 % des réserves obligatoires des banques privées à la microfinance (mesure provisoire MP122/2003). Ces mesures s'inscrivaient dans un dispositif qui visait à couvrir l'ensemble de la population brésilienne, en réunissant tous les acteurs financiers autour d'un même objectif d'expansion du crédit : le crédit consigné s'adressait aux travailleurs formels, et le microfinancement aux travailleurs informels ; les banques publiques, à travers l'offre de crédit consigné et la filiale créée, et les banques privées, également à travers le crédit consigné et le ciblage du quota de réserves obligatoires, qui resterait gelé à cette fin.

Le crédit consigné au Brésil est basé sur la même technologie d'actualisation des salaires que celle proposée par Felipe Calderón au Mexique. Seule diffère la participation des syndicats à la fois à la formulation de la politique et aux accords nécessaires à l'octroi du crédit. Pour les syndicalistes, le crédit consigné a été conçu comme un instrument permettant de résoudre un problème spécifique rencontré par les travailleurs syndicalisés : l'engagement d'une partie de leur revenu mensuel pour rembourser les dettes contractées sur le marché informel. Dans leur conception, le crédit consigné était un mécanisme visant à remplacer les dettes « coûteuses » par des dettes moins coûteuses et plus sûres, permettant non seulement d'augmenter la valeur relative des salaires mais aussi de rendre sa dignité à l'individu-client.

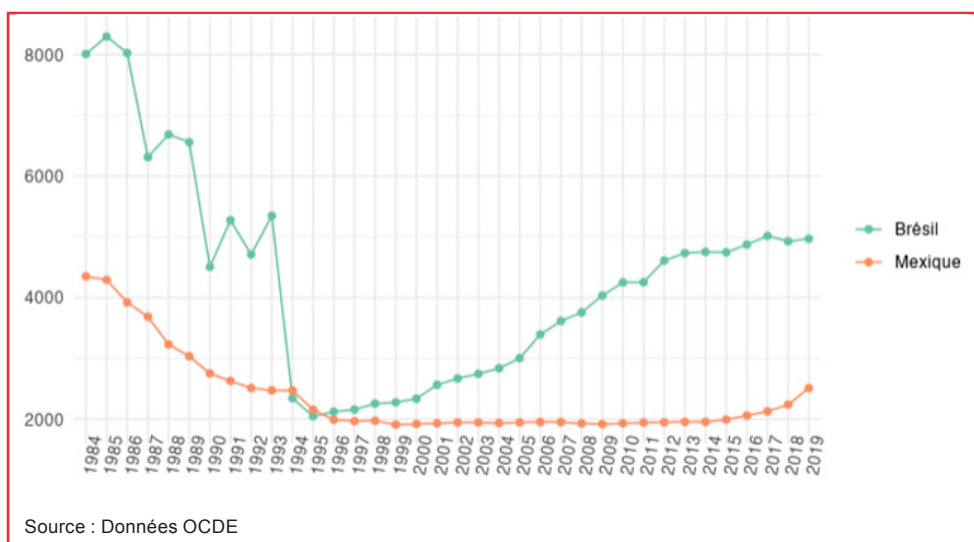
Dans le cadre de ces accords, les syndicats ont entamé des négociations avec les banques pour déterminer les taux d'intérêt à appliquer. Ainsi, même si ces derniers n'étaient pas fixés par la loi, ces négociations collectives permettaient de les revoir à la baisse. Dans l'année qui a suivi l'approbation de la loi, lorsque les retraités et les pensionnés ont également été autorisés à contracter un crédit consigné, le ministère de la Protection sociale a fixé l'intérêt maximum pouvant être appliqué sur ce segment. Enfin, la mesure provisoire MP130/2003 a établi que le crédit consigné pouvait aller jusqu'à 30% des salaires nets, des pensions et autres prestations sociales et de travail, ce qui n'a été institué que cinq ans après au Mexique.

Ainsi, bien que les modalités s'appuient sur les mêmes technologies dans les deux pays, ce qui a considérablement réduit le risque supporté par les institutions financières, cette politique repose sur des conceptions différentes. Dans le cas du Brésil, l'existence de banques

⁵⁵ H. Esquivel Martínez, « Situación actual del sistema de ahorro y crédito popular en México », *Problemas del desarrollo*, Vol. 39, n° 152, 2008, pp. 165-191.

publiques gérant directement le dispositif, garantissant la concurrence et influençant la dynamique des prix, et le nécessaire consentement des syndicats pour exécuter les accords de consignation des salaires ont pesé sur la dynamique de réduction des taux d'intérêt. Par ailleurs, elle n'a pas été mise en œuvre au même moment : au Mexique durant une période de stagnation des salaires, au Brésil durant une période d'expansion des salaires (figure 7).

Figure 7
Evolution du salaire minimum annuel au Brésil et au Mexique
(parité de pouvoir d'achat, 2019)



En ce qui concerne la microfinance, le ministère de l'Intérieur brésilien a estimé qu'en 2003, il y avait environ cent millions de personnes non assistées par le système financier formel. En outre, cinq millions de Brésiliens de plus de 18 ans vivaient dans les 1 667 municipalités ne disposant pas, à l'époque, d'une agence bancaire⁵⁶. Selon Marden Marques Soares et Abelardo Duarte de Melo Sobrinho⁵⁷, le public cible de la microfinance se situe précisément entre les tranches E (deux à trois salaires minimum) et H (aucun revenu), ce qui représentait 40,2 % de la population brésilienne en 2005.

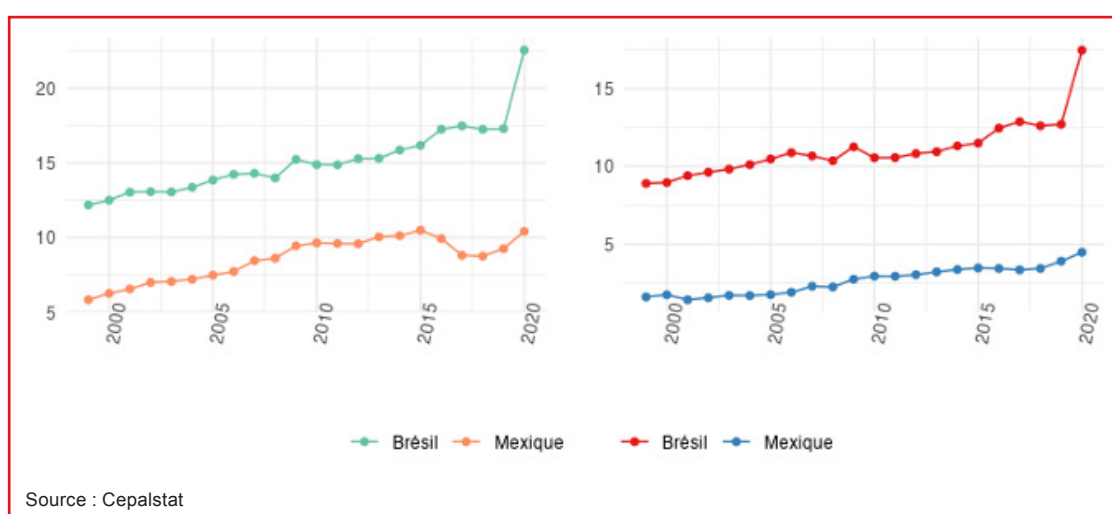
La MP121 a créé deux filiales de Banco do Brasil. La première, une banque polyvalente avec un objectif spécifique : opérer dans le segment de la microfinance, en offrant des petits prêts aux particuliers ou aux micro-entrepreneurs sans qu'ils aient à prouver leurs revenus. La seconde, un administrateur de consortium, vise à faciliter l'accès aux biens de consommation. La MP122 oriente quant à elle une partie des dépôts collectés par les institutions bancaires et financières privées vers des opérations de microfinance, à des taux d'intérêt fixés à 2 % par mois et sous la supervision du Conseil monétaire national (CMN). Les ressources non investies dans la microfinance sont collectées par la Banque centrale et demeurent indisponibles

⁵⁶ Medida Provisória 121/2003 ; Medida Provisória 122/2003.

⁵⁷ M. Marques Soares, A. Duarte de Melo Sobrinho, « Microfinanças : O papel do Banco central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito », Brasília, Banque centrale du Brésil, 2008.

et non rémunérées, afin de stimuler l'offre du service, indépendamment des marges bénéficiaires obtenues avec les opérations. Comme pour les salaires, la mise en œuvre de ces politiques au Brésil a été concomitante de l'augmentation des dépenses sociales en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), dans le cadre d'un niveau de dépenses déjà élevé. Au Mexique, une tendance à la hausse a également été constatée, mais dans un cadre général de sous-financement. En moyenne, la part des dépenses sociales dans le PIB était inférieure de 6,5 points à celle constatée au Brésil. Dans le cas de la protection sociale en particulier, la situation du Mexique est encore plus dramatique puisqu'elle reste en moyenne 8,44 points inférieure à celle du Brésil tout au long de la période (figure 8).

Figure 8
Total des dépenses sociales (% du PIB, à gauche)
et de protection sociale (% du PIB, à droite) au Brésil et au Mexique



Ainsi, en matière de politiques de crédit, le gouvernement mexicain s'est contenté de délivrer des autorisations aux institutions non bancaires pour qu'elles puissent opérer et proposer des microfinancements en fonction de leur intérêt commercial, sans aucune disposition réglementant le format de l'offre et sans inciter les banques traditionnelles à se concentrer sur le service du segment le plus pauvre de la population. Au Brésil, les institutions privées ont été obligées d'inclure effectivement les services destinés aux plus pauvres parmi leurs opérations, que ce soit ou non dans leur intérêt, et de le faire sur la base de normes préétablies garantissant le profit, mais minimisant les conséquences potentielles de l'utilisation de ces instruments. En ce sens, la concurrence des banques publiques, inexistante au Mexique, permettrait de s'assurer que le service touche effectivement la population cible.

Considérations finales

Cette contribution visait à comparer la mise en œuvre des programmes d'« inclusion financière » et de « démocratisation de la finance » dans deux pays alors dirigés par des gouvernements d'orientations idéologiques différentes : les gouvernements du PAN au Mexique et du PT au Brésil. Elle a présenté les deux thèses opposées selon lesquelles les politiques d'accès populaire au crédit seraient soit la solution ultime au problème de la pauvreté, soit l'outil de sa marchandisation définitive au profit exclusif des banquiers. Notre objectif était de démontrer que derrière les mêmes termes résident des politiques publiques très différentes dans leur conception, dans l'agencement de leurs acteurs et dans les objectifs portés par chacun à la table des négociations : leurs trajectoires sont hétérogènes.

Si le Brésil et le Mexique ont promu et mis en œuvre des politiques de crédit basées sur les mêmes modalités et pour les mêmes populations cibles, elles différaient significativement dans leurs motivations et leurs contours. Au Mexique, sous le gouvernement de Vicente Fox, l'offre de crédit aux populations à faible revenu a été confiée en général aux institutions financières privées, tandis que l'Etat se contentait de reconnaître leurs opérations, sans définir de normes spécifiques pour éviter les abus, conformément au format prescrit par les organisations internationales. L'augmentation de l'offre de crédit n'a pas non plus été concomitante des augmentations réelles des salaires. Au Brésil, un cas que nous considérons comme divergent, les politiques publiques mises en œuvre sous la présidence de Lula ont cherché à garantir que les banques et les institutions financières offraient effectivement des services bénéficiant à la population cible, en régulant toutefois leurs opérations afin que le bénéfice soit effectif et les dommages potentiels minimisés. Le recours complémentaire à des banques publiques a servi de garantie d'efficacité et de contrôle⁵⁸.

⁵⁸ Cette recherche est financée par la Fapesp, dans le cadre du processus n° 2019/15010-8.

Annexe 1
Caractéristiques socio-économiques
des pays d'Amérique latine en 2017⁵⁹

| Pays | Inclusion financière | PIB/hab. | Informalité | Urbanisation | Taux de syndicalisation | Personnes âgées percevant une pension de retraite | Personnes pauvres couvertes par la protection sociale |
|------------------------|----------------------|----------|---------------|--------------|-------------------------|---|---|
| Venezuela | 73 % | 17 527,7 | 58,3 % | 88 % | 0,2 % (2012) | | |
| Brésil | 70 % | 14 524,6 | 39,4 % | 86 % | 16,8 % | 91,5 % (2020) | 100 % (2020) |
| Costa Rica | 68 % | 20 347 | 40,1 % | 78 % | 19,3 % | 56,2 % (2020) | 75,4 % (2020) |
| République dominicaine | 56 % | 16 735,4 | 57,2 % | 79 % | 7,6 % | 11,3 % (2020) | 100 % (2020) |
| Bolivie | 54 % | 8 423,7 | 79,1 % | 69 % | 11,3 % | 100 % (2020) | 55,7 % (2020) |
| Equateur | 51 % | 11 617,9 | 62,5 % | 64 % | 4,9 % (2008) | 61 % (2020) | 13,9 % (2020) |
| Paraguay | 49 % | 12 590,5 | 71,3 % | 61 % | 6,4 % | 64,6 % (2020) | 49,3 % (2020) |
| Argentine | 49 % | 23 597,1 | 48,3 % | 92 % | 27,7 % (2014) | 89,8 % (2020) | 36,6 % (2020) |
| Panama | 46 % | 30 446,8 | 49,4 % | 67 % | 25,5 % | 29,3 % (2020) | 30,8 % (2020) |
| Colombie | 46 % | 14 171,3 | 61,9 % | 80 % | 4,8 % | 50,6 % (2020) | 44,4 % (2019) |
| Honduras | 45 % | 5 562 | 82,6 % | 56 % | 2,6 % | 10,7 % (2020) | |
| Guatemala | 44 % | 8 322,2 | 80 % | 50 % | 2,6 % | 26,2 % | 3,7 % |
| Pérou | 43 % | 12 506,5 | 68,1 % | 78 % | 2,8 % | 35,7 % (2020) | 53,6 % (2020) |
| Mexique | 37 % | 19 721,3 | 58 % | 80 % | 12,4 % | 78,6 % | 45,1 % |
| Haïti | 33 % | 3 153,3 | 91,6 % (2012) | 53 % | 1,7 % (2012) | 0,4 % (2020) | |
| Nicaragua | 31 % | 6 004 | 81,8 % (2012) | 58 % | 5,3 % (2010) | 28,6 % (2020) | 8 % (2020) |
| Salvador | 30 % | 8 454,1 | 70,2 % | 71 % | 10,8 % | 20,1 % (2020) | 20,1 % (2019) |

Source : Cepal

⁵⁹ Nous avons collecté des données pour 2017 car il s'agit des dernières données disponibles sur l'inclusion financière pour le Mexique. Dans le cas où les données pour 2017 n'étaient pas disponibles, nous avons collecté l'année la plus proche et inclus cette information entre parenthèses.

Pour citer ce chapitre : Mariana Falcão Chaise, « L'agenda du crédit pour lutter contre la pauvreté : trajectoires politiques divergentes au Brésil sous le PT et au Mexique sous le PAN », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/ Les Etudes du CERi*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Annexe

Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Bolivie

Action démocratique nationaliste : Acción Democrática Nacionalista (ADN)

Mouvement nationaliste révolutionnaire : Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)

Mouvement de la gauche révolutionnaire : Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)

Unité démocratique populaire : Unidad Democrática Popular (UDP)

Brésil

Parti de la social-démocratie brésilienne : Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB)

Parti des travailleurs : Partido de los Trabajadores (PT)

Parti libéral : Partido liberal (PL)

Parti socialiste brésilien : Partido Socialista Brasileiro (PSB)

Mouvement démocratique brésilien : Movimiento Democrático Brasileiro (MDB)

Chili

Amarillos

Concertation (des partis pour la démocratie) : Concertación (de Partidos por la Democracia)

Evópoli

Parti des gens : Partido de la Gente

Parti pour la démocratie : Partido por la Democracia (PPD)

Parti républicain : Partido Republicano (PR)

Révolution nationale : Revolución Nacional (RN)

Union des démocrates indépendants : Demócratas Independientes (UDI)

Colombie

Alliance verte : Alianza verde

Centre de l'espoir : Centro esperanza

Centre démocratique : Centro democrático

Changement radical : Cambio radical

Equipe pour la Colombie : Equipo por Colombia

Force alternative révolutionnaire commune : Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC)

Ligues des gouvernants anti-corruption : Liga de gobernantes anticorrupción

Pacte historique : Pacto histórico

Parti conservateur : Partido conservador

Parti de l'union pour le peuple : Partido de la Unión por la Gente

Parti libéral : Partido liberal

Union patriotique : Unión patriótica

Costa Rica

Costa Rica juste : Costa Rica Justa

Front large (FL) : Frente Amplio (FA)

Mouvement libertaire : Movimiento Libertario

Notre peuple : Nuestro Pueblo

Parti action citoyenne : Partido Acción Ciudadana (PAC)

Parti de libération nationale : Partido Liberación Nacional (PLN)

Parti évangélique restauration nationale : Partido Renovación Nacional (PREN)

Parti libéral progressiste : Partido Liberal Progresista (PLP)

Parti nouvelle république : Partido Nueva República (PNR)

Parti progrès social démocratique : Partido progreso social democrático (PPSD)

Parti unité sociale-chrétienne : Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

Cuba

Parti communiste cubain : Partido Comunista Cubano

Haïti

Famille Lavalas : Fanmi Lavalas (créole haïtien), Familia Lavalas

Organisation du peuple en lutte : Òganizasyon Pèp k ap Lite (créole haïtien), Organización del Pueblo en Lucha

Parti haïtien Tèt Kale (PHTK) : Partido Haitiano Tèt Kale

Rassemblement des démocrates nationaux progressistes : Agrupación de Demócratas Nacionales Progresistas

Réponse paysanne : Repons peyizan (créole haïtien), Respuesta Campesina

Unité patriotique : Inite Patriyotik (créole haïtien), Unidad Patriótica

Mexique

Mouvement de régénération nationale : Movimiento de regeneración nacional (Morena)

Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)

Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Pérou

Ensemble pour le Pérou : Juntos Por El Perú

Pérou libre : Perú Libre

Table des tableaux et figures

Tableaux

| | |
|---|-------|
| Tableau 1. Elections en Amérique latine en 2022 | p. 51 |
| Tableau 2. Résultats de l'élection présidentielle de 2022 en Colombie | p. 58 |
| Tableau 3. Principaux partis et coalitions au Sénat et à la Chambre des députés en Colombie | p. 59 |
| Tableau 4. Résultats du second tour de l'élection présidentielle de 2022 par région au Brésil | p. 62 |
| Tableau 5. Détenteurs de comptes courants en Amérique latine en 2017 | p. 74 |

Figures

| | |
|---|-------|
| Figure 1. Balance commerciale entre la République dominicaine et Haïti, produits industriels, miniers et agricoles, 2010-2021 | p. 15 |
| Figure 2. Comparaison des résultats du premier tour de l'élection présidentielle au Brésil en 2018 et 2022 | p. 61 |
| Figure 3. Matériel électoral produit par l'équipe de campagne de Lula sur la thématique religieuse | p. 63 |
| Figure 4. Distribution des votes en faveur de Lula ou Bolsonaro et rapport entre évangéliques et catholiques au premier tour de l'élection présidentielle de 2022 au Brésil | p. 64 |
| Figure 5. Distribution des votes en faveur de Lula ou Bolsonaro selon la part de catholiques + sans religion au second tour de l'élection présidentielle de 2022.. | p. 65 |
| Figure 6. Inclusion financière en Amérique latine en 2017 | p. 73 |
| Figure 7. Evolution du salaire minimum annuel au Brésil et au Mexique en 2019 | p. 83 |
| Figure 8. Total des dépenses sociales et de protection sociale au Brésil et au Mexique | p. 84 |

Les Etudes du CERI
Directeur de collection : Alain Dieckhoff
Rédactrice en chef : Judith Burko
Edition : Colombe Camus