



HAL
open science

Amérique latine. L'Année politique 2023

David Recondo

► **To cite this version:**

David Recondo. Amérique latine. L'Année politique 2023. Les Études du CERI, 271-272, 96 p., 2024, 10.25647/etudesduceri.264-265 . hal-04417686

HAL Id: hal-04417686

<https://sciencespo.hal.science/hal-04417686>

Submitted on 25 Jan 2024

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

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



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

SciencesPo

CENTRE DE RECHERCHES
INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 271-272 - janvier 2024

AMÉRIQUE LATINE L'ANNÉE POLITIQUE 2023

Sous la direction de **David Recondo**

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI



Amérique latine. L'Année politique 2023 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 : David Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Les auteurs

Andréanne Brunet-Bélangier est doctorante en science politique à l'université de Montréal et coordonnatrice de la chaire de recherche du Canada Participation et Citoyenneté(s).

Andrés Chiriboga est professeur à Sciences Po et associé à l'Observatoire de la polarisation des marchés (AxPo).

Hélène Combes est directrice de recherche au CNRS rattachée au CERI Sciences Po Paris.

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.

Gabriel Feltran est directeur de recherche au CNRS rattaché au Centre d'études européennes et de politique comparée (CEE) de Sciences Po.

Erica Guevara est maîtresse de conférences à l'UFR Culture et communication de l'université Paris 8 Vincennes Saint-Denis, et rattachée au Centre d'étude des médias, des technologies et de l'internationalisation (CEMTI).

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).

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

David Recondo est chargé de recherche à Sciences Po-CERI.

Garance Robert est doctorante en science politique à l'Université de Montréal et coordinatrice de l'Équipe de recherche sur l'inclusion et la gouvernance en Amérique latine (ÉRIGAL).

Dario Rodriguez est maître de conférence à Sorbonne Université (CRIMIC).

Leticia M. Ruiz Rodríguez est professeur d'université à l'Université Complutense de Madrid et membre de l'Institut Complutense des sciences de l'administration (ICCA).

Adriana Urrutia est doctorante en santé publique à l'université de Californie à Irvine.

Table des matières

Introduction

Confrontation sociale, vote de rejet et gouvernements minoritaires <i>par Olivier Dabène et David Recondo</i>	p. 5
--	------

Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle <i>par Kevin Parthenay</i>	p. 10
---	-------

La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril <i>par Adriana Urrutia</i>	p. 15
--	-------

Equateur : nouvelle victoire des élites et limites du camp populaire <i>par Andrés Chiriboga</i>	p. 21
---	-------

La police dans la politique brésilienne post-Bolsonaro : une force centripète <i>par Gabriel Feltran</i>	p. 26
---	-------

Continuer à lutter depuis l'extérieur : les stratégies internationales de l'opposition nicaraguayenne en exil <i>par Garance Robert</i>	p. 32
---	-------

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

Le cinquantième anniversaire du coup d'Etat de 1973 au Chili <i>par Leticia M. Ruiz Rodríguez</i>	p. 40
--	-------

La démocratie argentine quarante ans après (1983-2023) : entre continuité et crises <i>par Dario Rodriguez</i>	p. 45
--	-------

Le retour au pouvoir de Lula, vingt ans après sa première présidence (2003-2023). Une redéfinition du lulisme comme projet politique ? <i>par Frédéric Louault</i>	p. 51
--	-------

Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

Introduction. Vote de rejet et vrai-faux outsiders <i>par David Recondo</i>	p. 60
--	-------

L'élection présidentielle 2023 : un nouveau printemps démocratique pour le Guatemala ? <i>par Erica Guevara</i>	p. 62
Un nouveau cycle d'alternance en Argentine : le triomphe de l'extrême droite à l'élection présidentielle <i>par Dario Rodriguez</i>	p. 67
Election au Paraguay : une continuité historique ? <i>par Andréanne Brunet-Bélanger</i>	p. 71
La polarisation des élites au Chili, entre processus constituant et commémoration du coup d'Etat <i>par Antoine Faure et Antoine Maillet</i>	p. 76
 Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective	
Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges <i>par Hélène Combes</i>	p. 80
 Annexe – Partis politiques latino-américains	 p. 94

NB : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2024.

Introduction

Confrontation sociale, vote de rejet et gouvernements minoritaires

Olivier Dabène et David Recondo

En Amérique latine, l'année 2023 a été marquée par la confrontation sociale et politique, et le rejet des gouvernements en place. Dans la rue, tout d'abord, de fortes mobilisations ont eu lieu au Pérou, en janvier et février, puis de nouveau en juillet. Les manifestants venant pour la plupart des régions rurales les plus pauvres du sud du pays exigeaient la démission de la présidente Dina Boluarte, la fermeture du Congrès et la tenue d'élections extraordinaires. Certains d'entre eux réclamaient également la libération de l'ex-président Pedro Castillo destitué et emprisonné le 7 décembre 2022. La répression des manifestations par les forces de l'ordre ont provoqué 50 morts et plus de 1 200 blessés. Au Panama, des manifestations ont eu lieu en octobre et novembre pour dénoncer le renouvellement d'un contrat d'exploitation d'une mine de cuivre à ciel ouvert accordé par le gouvernement à la branche panaméenne de l'entreprise canadienne First Quantum Minerals (Minera Panamá S.A.). Enfin, au Guatemala, au mois d'octobre, des milliers de manifestants ont défilé dans les rues de la capitale et bloqué les routes dans tout le pays. Ils exigeaient la démission de la procureure générale, Consuelo Porras, du procureur Rafael Curruchiche et du juge Fredy Orellana qui prétendaient annuler les résultats de l'élection présidentielle du 20 août 2023 et empêcher le président élu, Bernardo Arévalo, d'entrer en fonction en janvier 2024. Les autorités communales autochtones de la municipalité de Totonicapán, dans l'ouest du pays, ont eu l'initiative de ces mobilisations. Au-delà de la défense du suffrage et de la démocratie, les autorités mayas dénonçaient la corruption des gouvernants et les carences dont souffrent les communautés en matière d'alimentation, de santé et d'éducation. En Argentine, Javier Milei, le président « anarchocapitaliste » élu le 19 novembre 2023 sur un programme ultralibéral, a dû faire face à une manifestation massive convoquée par le principal syndicat de travailleurs, la Confédération générale du travail de la république argentine (CGT), le 27 décembre 2023.

Toutes les mobilisations latino-américaines ont en commun un rejet des classes politiques jugées responsables d'une situation économique et sociale déplorable pour la majorité de la société. Les manifestants dénonçaient tous la corruption comme cause de la pauvreté et des inégalités sociales, ainsi que l'insécurité généralisée.

Aux manifestations sont venues s'ajouter les longues marches des migrants dont le nombre a battu tous les records en 2023. Ainsi, un demi-million de personnes ont traversé le bouchon du Darien, entre la Colombie et le Panama, afin de rejoindre les Etats-Unis, soit plus du double qu'en 2022¹. Les pays d'où partent le plus de migrants sont le Venezuela, l'Equateur, le Pérou, la Colombie et le Brésil. Le nombre de migrants franchissant la frontière sud du Mexique aurait quant à lui atteint près d'un million de personnes, soit, là aussi, plus du

¹ « Latinoamérica & El Caribe Resumen de Situación Semanal al 11 de diciembre 2023 », OCHA, 11 décembre 2023 (www.unocha.org/publications/report/world/latinoamerica-el-caribe-resumen-de-situacion-semanal-al-11-de-diciembre-2023).

double qu'en 2022². Les migrants en provenance du Nicaragua, d'Haïti, du Honduras, du Salvador et du Guatemala se sont joints à ceux venant d'Amérique du Sud.

De pair avec la détérioration sociale, la crise politique s'est accentuée dans plusieurs pays de la région. Les processus électoraux en ont été un indicateur particulièrement significatif. Les campagnes électorales ont été marquées par une forte polarisation entre les candidats issus des partis au gouvernement et des opposants qui sont, pour la plupart, des nouveaux venus sur la scène électorale. Parfois, la violence a émaillé les élections, comme en Equateur où le candidat présidentiel Fernando Villavicencio, qui faisait campagne contre la corruption dans le domaine énergétique et l'influence des cartels de la drogue, a été assassiné le 9 août. Pourtant, dans tous les cas, à l'exception du Paraguay où le candidat du parti au gouvernement a été élu, le taux de participation aux élections a été particulièrement élevé. L'anti-establishment ne s'est donc pas traduit en antipolitique ; la rue n'a pas supplanté les urnes comme mode d'expression du mécontentement citoyen. Au contraire, la protestation a pris la forme d'un vote de rejet. Ainsi, dans les trois élections générales qui ont eu lieu en 2023, le vote de rejet a favorisé des outsiders au discours souvent virulents contre les sortants. Javier Milei, qui a appelé, tout au long de sa campagne, à se débarrasser de la classe politique argentine qu'il n'a cessé de qualifier de « caste divine » ; le « social-démocrate » Bernardo Arévalo, au Guatemala, qui a remporté l'élection présidentielle en dénonçant la corruption de l'establishment ; mais aussi Daniel Noboa en Equateur, qui, bien que moins acerbe que ces deux homologues sud-américains, n'a pas moins bénéficié de son jeune âge, de son entrée très récente en politique et de sa qualité d'entrepreneur.

Outre l'alternance systématique par rejet des sortants, la tension politique et les surprises électorales confirment un deuxième trait caractéristique des démocraties latino-américaines : l'impuissance des gouvernements face à des majorités parlementaires d'opposition. Ainsi, les nouveaux présidents vont devoir faire preuve d'une grande habileté pour mettre en œuvre leurs promesses de campagne. Au Guatemala, les tentatives d'annulation des élections par le ministère public est un cas extrême qui a pris des allures de coup d'Etat. En Equateur, comme au Pérou en 2022, c'est le pouvoir législatif monocaméral qui a destitué le dernier chef d'Etat lorsque celui-ci a tenté de dissoudre l'Assemblée nationale. En Colombie, le président de gauche Gustavo Petro doit composer avec une majorité d'opposition au sein du pouvoir législatif, tout autant que Luiz Inácio Lula da Silva, au Brésil, où les partisans de l'ex-président Jair Bolsonaro dominent la Chambre des députés et le Sénat.

A quelques exceptions près, les gouvernements de la région ont donc des marges de manœuvre très étroites, face à des pouvoirs législatifs et des bureaucraties majoritairement conservatrices mus par une volonté de blocage plutôt que de collaboration avec l'exécutif. Dans le camp des démocraties, l'Uruguay fait figure d'exception, tout autant que le Paraguay dont le régime de parti dominant le distingue des régimes pluralistes de la région. C'est dans le camp des régimes autoritaires (Nicaragua, Venezuela) que le pouvoir présidentiel domine

² « ONG contabiliza el cruce de un millón de migrantes por la frontera sur de México en 2023 », *Forbes*, 12 décembre 2023 (www.forbes.com.mx/ong-contabiliza-el-cruce-de-un-millon-de-migrantes-por-la-frontera-sur-de-mexico-en-2023).

le reste des institutions politiques. Au Salvador, aussi, le président Nayib Bukele a fait fi des procédures et des contre-pouvoirs démocratiques dans sa guerre contre les gangs.

La difficulté à gouverner dont font preuve les démocraties de la région est aggravée par une conjoncture économique défavorable. En 2023, la croissance a ralenti (2 % contre 3 % en 2022) en partie à cause de la hausse des prix mondiaux de l'énergie et de la baisse des prix des matières premières agricoles et minérales produites dans la région³. En revanche, l'inflation est mieux maîtrisée (3,8 % contre 8,2 % en 2022)⁴, le taux de chômage a légèrement diminué (6,5 % contre 7,9 %) et le pourcentage de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté a baissé de trois points (29 % contre 32 %)⁵.

Un second facteur affecte considérablement la gouvernabilité des démocraties latino-américaines : la détérioration de la sécurité. Le crime organisé, dont les cartels de la drogue sont les chevilles ouvrières, est actif dans l'ensemble du sous-continent, provoquant une recrudescence de la violence. En Equateur, plaque tournante du trafic de drogue depuis des décennies, l'assassinat de Fernando Villavicencio, candidat proche du président sortant Guillermo Lasso, a été attribué au cartel (mexicain) de Sinaloa. Mais les activités criminelles liées au trafic de drogue sont désormais au cœur de scandales politiques dans des pays jusque-là relativement épargnés, comme l'Uruguay qui traverse une crise sans précédent à cause de la complicité présumée de plusieurs ministres du gouvernement de Luis Lacalle Pou dans l'attribution d'un faux passeport au narcotrafiquant Sebastian Marset. Au Mexique, onze jeunes ont été assassinés par un commando lourdement armé, lors d'une fête de fin d'année à Salvatierra, dans le Guanajuato, portant à 35 000 le nombre d'homicides (contre 32 287 en 2022)⁶. La polémique va bon train, alors que le président Andrés Manuel López Obrador revendique une tendance à la baisse des homicides, tout en reconnaissant que ceux-ci ont atteint un niveau historique pendant son mandat (156 204 contre 102 594 pendant le mandat d'Enrique Peña Nieto, de 2012 à 2018, et 86 686 pendant celui de Felipe Calderon, de 2006 à 2012)⁷.

La sanction électorale des sortants et la désaffection pour la démocratie qui traverse la plupart des pays de la région ne sont pas seulement dues aux piètres performances des gouvernements en matière de croissance économique, de réduction des inégalités et de lutte contre la criminalité. Un troisième facteur est déterminant : la corruption. Les accusations d'abus de bien sociaux, d'évasion fiscale et de blanchiment d'argent ont marqué l'actualité politique tout au long de l'année. Les scandales ont touché plusieurs ministres des gouvernements de Gabriel Boric au Chili et de Luis Lacalle Pou en Uruguay. En Colombie, deux hauts fonctionnaires

³ Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepalc), « Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/22-P) », Santiago, 2023.

⁴ Sauf en Argentine où elle a dépassé les 160 %, en fin d'année.

⁵ Cepalc, art. cité.

⁶ Presidencia de la República, Quinto Informe de Gobierno, Mexico, 1^{er} septembre 2023 (www.gob.mx/presidencia/documentos/quinto-informe-de-gobierno-344019) et G. Hernandez, « Apunta México a cerrar el año 2023 con 35 mil asesinatos », *Vanguardia*, 2 septembre 2023 (<https://vanguardia.com.mx/noticias/apunta-mexico-a-cerrar-el-ano-2023-con-35-mil-asesinatos-NX9123917>).

⁷ V. S. Vela, « Gobierno de AMLO 'le gana' al de Peña Nieto como el más violento; suma 170 mil homicidios », *El Financiero*, 26 décembre 2023 (www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/12/26/gobierno-de-amlo-desbanca-al-de-pena-nieto-como-el-mas-violento-suma-170-mil-homicidios/).

proches du président Gustavo Petro ont été mis en cause dans une affaire d'écoutes illégales et de financement illicite de la campagne électorale présidentielle. Peu de temps après, le fils du président a été écroué pour blanchiment d'argent et enrichissement illicite.

La corruption est aussi au cœur des crises politiques que affectent le Pérou, l'Equateur et le Guatemala. Le sujet a été au centre de toutes les campagnes électorales, et les candidats ayant remporté les élections en ont fait leur cheval de bataille... Tous sauf Santiago Peña, au Paraguay, dont le mentor (et ex-président) Horacio Cartes (2013-2018) a été sanctionné par le département du Trésor des Etats-Unis pour blanchiment d'argent et collaboration avec des organisations terroristes, dont le Hezbollah.

Sur le plan international, l'année a été marquée par la tenue en juillet d'un sommet Union européenne/Amérique latine qui était attendue depuis huit ans. La relance interrégionale comprend un programme européen d'investissement dans la région, « Global Gateway », portant sur la transition écologique équitable, la transformation numérique inclusive, le développement humain, la résilience sanitaire et les vaccins. Au total, une liste de 130 projets financés à hauteur de 45 milliards d'euros d'ici 2027.

Pour autant, l'Europe n'a pas réussi à convaincre qu'elle pouvait se positionner comme un acteur global susceptible de concurrencer la montée en puissance de la Chine en Amérique latine. Elle a par exemple été marginalisée de la réinsertion du Venezuela dans la communauté internationale que les Etats-Unis ont orchestrée pour palier la crise énergétique provoquée par la guerre entre la Russie et l'Ukraine.

Sur le plan géopolitique, l'année aura permis d'acquérir une certitude : le Brésil est de retour ! Le président Lula aura été sur tous les fronts pour consolider un « Sud global » et faire entendre une voix différente dans la perspective de la refonte du multilatéralisme. La deuxième année de son troisième mandat permettra d'apprécier la portée des efforts du toujours très actif président brésilien. Ceux-ci ont d'autant plus de chance d'aboutir que le Brésil affirmera son leadership dans la région.

En 2023, l'Amérique latine s'est divisée à propos des guerres Russie/Ukraine et Israël/Hamas. Il n'est pas certain que 2024 change fondamentalement la donne.

Pour citer ce chapitre : Olivier Dabène et David Recondo, « Introduction. Confrontation sociale, vote de rejet et gouvernements minoritaires », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Première partie

L'Amérique latine dans l'actualité

UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle

par Kevin Parthenay

Le dernier sommet de l'Union européenne (UE) et de la Communauté d'Etats latino-américains et des Caraïbes (Celac)¹ s'est tenu les 17 et 18 juillet 2023 à Bruxelles. Il a réuni, pour la première fois depuis 2015, l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernements des deux organisations régionales. A l'issue de cette rencontre diplomatique de haut niveau, une déclaration finale, comprenant 41 points, a été approuvée par l'ensemble des pays, à l'exception du Nicaragua. Une « feuille de route », incluant une liste indicative d'évènements bi-régionaux prévus pour la période 2023-2025, a également été présentée². Au-delà de cette déclaration politique, ce sommet a témoigné d'une relation UE-Amérique latine en pleine mutation.

Contexte et attentes différenciées

Attendue depuis plusieurs années, cette rencontre de haut niveau constituait le 9^e sommet UE-Amérique latine depuis la création de cet espace de dialogue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1999. Toutefois, les chefs d'Etat des deux régions ne s'étaient plus réunis depuis 2015, à la suite de l'annulation du sommet prévu à San Salvador (Salvador) en 2017, en raison de la crise vénézuélienne.

C'est la vague d'instabilité politique³, côté latino-américain, qui a fait obstacle à la réactivation du sommet bi-régional jusqu'à la tenue, en octobre 2022, de la réunion ministérielle UE-Celac de Buenos Aires qui en a ravivé l'idée. La perspective du sommet s'est inscrite dans un contexte diplomatique et politique difficile en raison d'alternances gouvernementales nombreuses, notamment conservatrices⁴, et d'une recrudescence de cas de dégradation démocratique. Entre 2017 et 2020, les membres de la Celac ne se sont pas réunis et, en 2019, le président brésilien Jair Bolsonaro (2019-2023) a décidé de suspendre la participation du Brésil à l'organisation. Côté européen, la stabilité n'a guère été davantage au rendez-vous, avec de nombreux pays fragilisés par l'essor de la radicalisation politique et la multiplication de désaccords profonds entre les Etats membres sur des questions fondamentales touchant à l'équilibre de la communauté : l'immigration, l'énergie ou encore la sécurité.

On notera surtout que c'est dans un contexte postpandémique que le sommet s'est tenu. A cet égard, les Etats latino-américains ont dû faire face à une nouvelle « décennie perdue »⁵, les économies ayant été durement impactées par la crise sanitaire. L'Europe, elle, est ressortie plus affaiblie diplomatiquement que politiquement ou économiquement. Elle a su en effet mettre sur

¹ La Celac a été créée en 2010, à l'occasion du Sommet de Playa del Carmen (Mexique).

² « Sommet UE-CELAC, 17-18 juillet 2023 » : www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2023/07/17-18/

³ K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées (2009-2019)*, Paris, Armand Colin, 2020.

⁴ O. Dabène (dir.), *Latin America's Pendular Politics : Electoral Cycles and Alternations*, New York, Palgrave Macmillan, 2023.

⁵ Cette expression a d'abord servi à qualifier la décennie 1980 en Amérique latine.

piéd un programme d'emprunt continental sans précédent (*NextGenerationEU*) pour protéger économiquement tant les Etats membres que leurs populations. Toutefois, sa place dans le monde est ressortie amoindrie, en particulier face aux Etats qui ont endossé un leadership pendant la pandémie en s'appuyant sur une « diplomatie de vaccins » (Etats-Unis, Chine, Russie, Inde)⁶.

A l'échelle globale, l'expérience pandémique a réaffirmé l'impératif de coopération, en particulier pour les puissances moyennes et les petits Etats. Pour l'Amérique latine, la coopération multilatérale a longtemps constitué et constitue encore une clé de voûte de sa capacité d'influence dans les affaires internationales. Aussi, la réactivation des sommets UE-Celac s'inscrit dans cette continuité du dialogue multilatéral. Pour autant, la place de l'UE dans la région n'est plus la même que dans les années 1990, période pendant laquelle elle appuyait la consolidation des démocraties du continent. Aujourd'hui, d'autres acteurs y sont présents, la Russie et la Chine notamment, ce qui a modifié significativement l'intérêt stratégique de l'UE pour les Etats latino-américains. Ceux-ci se tournent de plus en plus vers le Sud. Ainsi, pour eux, le dernier sommet représentait surtout une opportunité de « dés-eurocentrer » les relations UE-Celac afin de promouvoir des relations plus équilibrées.

Pour l'Europe, en revanche, la situation est inverse. L'impératif de coopération avec l'Amérique latine est d'autant plus grand qu'elle prend la mesure de son propre déclassement sur la scène internationale face à la montée de nouveaux acteurs majeurs. Elle n'est plus la puissance normative qu'elle était jusqu'au début des années 2000. Dès lors, la relation UE-Amérique latine prend un nouveau sens et revêt un intérêt stratégique pour l'UE, notamment dans le cadre multilatéral. En conséquence, la réactivation du sommet est considérée comme « une offensive diplomatique » et représente un « saut qualitatif » de la relation selon le haut représentant aux affaires extérieures Josep Borrell. L'UE affirme sa volonté de « passer du statut de partenaires naturels à celui de partenaires de choix⁷ ».

Par conséquent, l'engagement et les intérêts différenciés marquent toute l'ambiguïté de cette nouvelle rencontre.

Un agenda contrarié

Les Etats de l'UE et de la Celac ont longuement et minutieusement préparé ce sommet, à force de propositions et de contre-propositions de textes en amont.

Côté européen, en parallèle de la réunion ministérielle de Buenos Aires, de nombreux déplacements ont été réalisés en Amérique latine par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et par Josep Borrell⁸. L'UE entendait ainsi baliser le terrain tant sur le plan politique, avec ces tournées, que sur le plan technique, avec la réunion ministérielle

⁶ K. Parthenay, « Géopolitique des vaccins contre la Covid-19 en Amérique latine et dans la Caraïbe », 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).

⁷ J. Borrell, « A new EU agenda with Latin America and the Caribbean », 11 juin 2023 (www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean_en?s=136). Nous traduisons.

⁸ Josep Borrell a notamment effectué une tournée en novembre 2021 et Ursula von der Leyen s'est rendue au Brésil, en Argentine, au Chili et au Mexique en juin 2023.

(qui ne s'était plus tenue non plus depuis 2018). Cet investissement diplomatique semble toutefois paradoxal lorsque l'on observe la place marginale accordée à l'Amérique latine dans le programme de politique extérieure de l'UE développé par Josep Borrell (*Strategic Compass*). Côté latino-américain, en sus de nombreuses visites de chefs d'Etat dans divers Etats membres, on notera un engagement prononcé dans la préparation du texte avec des contre-propositions fortes renvoyées aux Européens avant le sommet (supprimant les sujets relatifs à la corruption ou bien limitant au maximum les questions concernant leur position vis-à-vis de la guerre en Ukraine).

Au sein de l'UE, le sommet UE-Celac a eu un écho singulier dans la mesure où il constituait une clé de voûte de la présidence espagnole du Conseil européen (1^{er} juillet-31 décembre 2023). En raison de ses liens historiques avec les pays latino-américains, l'Espagne entendait faire de la réactivation de la relation UE-Amérique latine une absolue priorité ; « si nous ne le faisons pas, qui d'autres ? » a fréquemment répété le ministre des Relations extérieures espagnol José Manuel Albares⁹. Naturellement, il faut aussi y voir la volonté de se positionner au cœur d'un agenda bicontinental. Pour autant, la réalité de la politique intérieure espagnole a largement entamé ces ambitions. Si le contexte électoral précédent les élections générales du 23 juillet 2023 avait limité la capacité d'action du gouvernement Sanchez, les résultats de ces scrutins l'ont paralysée (avec un affaiblissement du Parti socialiste ouvrier espagnol de Pedro Sánchez).

L'invasion russe en Ukraine le 24 février 2022 a constitué un second vecteur de contrariété du sommet UE-Celac. Le retour de la guerre aux portes de l'Europe a mis en pleine lumière ce que cette rencontre ambitionnait plus largement de corriger : le renforcement d'un « Sud global », distancié de l'Europe et plus largement du bloc occidental. Face à la guerre, l'Amérique latine a manifesté sa volonté de s'affranchir de l'alignement systématique à l'égard de ce dernier et de contribuer à redessiner les contours de l'ordre international. Le sommet a ainsi matérialisé une nouvelle donne et complexifié l'élaboration de la déclaration politique finale. En effet, si les chancelleries européennes avaient soumis des propositions de texte pour adopter une position commune ambitieuse contre l'invasion russe en Ukraine, seul un point, très général, des 41 que compte la déclaration finale y a trait¹⁰.

Des ambitions inchangées

Si le sommet UE-Celac affichait une certaine ambition politique, essentiellement du côté européen, l'absence de renouvellement de l'agenda en a également limité la portée.

⁹ MAEC, AECID, Fundación Carolina, Séminaire « Por un nuevo contrato social. Renovar la democracia para no dejar a nadie atrás », Madrid, 11 avril 2022.

¹⁰ « 15. Nous exprimons notre profonde inquiétude face à la guerre en cours contre l'Ukraine, qui continue de causer d'immenses souffrances humaines et exacerbe les fragilités existantes de l'économie mondiale, freine la croissance, augmente l'inflation, perturbe les chaînes d'approvisionnement, accroît l'insécurité énergétique et alimentaire et aggrave les risques pour la stabilité financière. A cet égard, nous soutenons la nécessité d'une paix juste et durable. Nous réaffirmons également notre soutien à l'initiative céréalière de la mer Noire et aux efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies pour en assurer la prorogation. Nous soutenons tous les efforts diplomatiques visant à instaurer une paix juste et durable, conformément à la charte des Nations unies. » Déclaration du sommet UE-Celac 2023, Conseil européen, Bruxelles, 18 juillet 2023.

Tout d’abord, les priorités de l’agenda traduisent un manque d’innovation dans un contexte de changements majeurs des préoccupations latino-américaines (voir Tableau 1). L’agenda « en cinq points » de 2023 n’est qu’une réarticulation diffuse de celui de 2015 (en dix points). Et on ne peut qu’être frappé du degré de généralité des nouvelles orientations sectorielles, accordant *in fine* une place prédominante à la dimension commerciale. Cette faiblesse est somme toute une suite logique de l’incapacité à repenser la relation avec le continent, comme en ont témoigné l’absence de ce dernier dans le *Strategic Compass*¹¹ et près d’une décennie d’indécision programmatique.

Tableau 1
Comparaison des agendas des sommets UE-Celac

2015	2023
Science, recherche et technologie	Partenariat politique renouvelé
Environnement et climat	Renforcer le programme commercial commun
Intégration régionale et inclusion sociale	Global Gateway (environnement et digital)
Migration	Unir les forces pour la justice, la sécurité et la lutte contre la criminalité
Education/emploi	Partenariat interpersonnel dynamique
Drogue	
Genre	
Investissement et entrepreneuriat	
Education supérieure	
Sécurité	

Par ailleurs, certains éléments de langage semblent appartenir à une période révolue. L’invocation systématique des « valeurs partagées et intérêts communs » (§ 2) est aujourd’hui sujette à débats. S’ils ont longtemps servi de socle fondamental à la relation bi-régionale, nourrissant le concept d’« Extrême-Occident »¹², ils en sont devenus des bases fragiles dans la mesure où ils font l’objet d’une redéfinition contemporaine. Si c’est au nom de ces valeurs partagées que certains Etats européens ont jugé « naturel » le partenariat entre les deux régions, notamment dans le cadre multilatéral, les positionnements multilatéraux récents face à la guerre en Ukraine ou aux attaques du Hamas contre Israël sont venus rebattre les cartes.

Enfin, les ambitions évoquées pour alimenter la relation bi-régionale demeurent très abstraites, ce qui témoigne d’une incapacité à surmonter les divergences politiques et à trouver des terrains de coopération. Les termes et formulations utilisés dans la déclaration finale sont performatifs mais dépourvus d’engagements concrets. Le texte indique par exemple : « nous renforcerons notre dialogue et favoriserons des contacts approfondis entre les personnes » (§ 3) ; « nous soulignons que nous sommes résolu à favoriser la coopération et les relations amicales entre nos peuples, indépendamment des différences entre nos systèmes politiques et en tenant compte des différences entre nos niveaux économiques et sociaux ou de développement » (§ 6) ; « nous réaffirmons notre profond attachement à l’ensemble des buts

¹¹ « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », Conseil de l’Union européenne, 3 mai 2022 (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/).

¹² A. Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l’Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1989.

et principes de la charte des Nations unies » (§ 14). Ces plus petits dénominateurs communs très (trop) généraux s'inscrivent ainsi en contradiction avec les objectifs du sommet et ne font que réaffirmer le cadrage de la coopération bi-régionale, sans pour autant lui donner un nouveau souffle par des engagements précis.

Une réussite de ce sommet UE-Celac aura été incontestablement de réunir à nouveau tout le monde autour de la table. Les crises et les divergences politiques constituaient de lourds obstacles, elles ont su être dépassées. Le contexte international n'était pas favorable, en raison de la guerre en Ukraine, mais les Etats ont su malgré tout composer avec cette nouvelle donne. Le succès de ce forum sera en revanche évalué à l'aune de sa capacité à suivre les étapes de la feuille de route et à passer d'une logique déclaratoire à des engagements politiques plus robustes, notamment en matière de défense de la démocratie, de lutte contre la corruption ou de coopération en matière environnementale.

En préparation du sommet, Ursula von der Leyen a déclaré qu'« aujourd'hui le partenariat stratégique UE-ALC [Amérique latine et Caraïbes] est plus important que jamais. Nous sommes des alliés essentiels pour renforcer l'ordre international fondé sur des règles de droit et défendre ensemble la démocratie, les droits de l'homme ainsi que la paix et la sécurité internationales¹³ ». Ce discours semble aujourd'hui tenir plus du vœux pieux que de la réalité tant il y a de divergences sur ce qu'est ou doit être l'ordre international, la démocratie, ou encore sur les moyens de faire la paix et de garantir la sécurité internationale.

Si l'Europe voulait rattraper son retard et tenter de sauver le partenariat birégional – et à travers lui, préserver sa capacité d'influence sur la scène internationale –, l'Amérique latine en a surtout profité pour envoyer un message appelant d'une part à plus d'équilibre dans la relation et soulignant d'autre part la « désoccidentalisation » du monde en cours.

Peu de surprises, donc, à observer un bilan en demi-teinte.

¹³ Commission européenne, « Nouveau programme pour renforcer le partenariat de l'UE avec l'Amérique latine et les Caraïbes », 7 juin 2023 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3045).

Pour citer ce chapitre : Kevin Parthenay, « UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril

par Adriana Urrutia

En Amérique latine, le Pérou illustre aujourd'hui l'une des formes possibles d'effondrement du système démocratique et incarne, en raison de la récession démocratique qui s'y produit¹, ce que l'indice global de la démocratie établi par *The Economist* qualifie de régime hybride². Un citoyen sur deux soutiendrait un régime autoritaire plutôt que la démocratie^{3,4} et 91 % expriment leur insatisfaction à l'égard de cette dernière⁵. Par ailleurs, 82 % des citoyens désapprouvent le travail de la présidente Dina Boluarte et 90 % celui du Congrès de la République⁶. La défiance des citoyens à l'égard de leur régime peut s'expliquer par la performance de ce dernier.

Comment la démocratie péruvienne est-elle devenue un régime non représentatif ? Six principaux facteurs expliquent le processus de détérioration démocratique au Pérou : 1) l'érosion de l'institution présidentielle ; 2) la délégitimation des processus électoraux et la polarisation sociale ; 3) les inégalités structurelles et leur politisation ; 4) l'effondrement du système des partis et sa transformation en plateformes de gestion des intérêts personnels ; 5) l'action collective et sa difficile transformation en action publique ; et 6) la transformation du système d'équilibre des pouvoirs en un système de représentation conflictuelle qui a creusé le fossé entre les élites politiques et les citoyens.

Le Pérou ne traverse pas une crise passagère : la manière dont la démocratie s'y construit au XXI^e siècle porte en elle les caractéristiques mêmes de son échec.

L'institution présidentielle et son érosion progressive

Sur les dix présidents élus au Pérou au scrutin présidentiel (comme présidents ou vice-présidents) depuis 1990, sept sont soit en prison (Alberto Fujimori, Alejandro Toledo et Pedro Castillo), soit inquiétés dans différentes enquêtes pour corruption (Ollanta Humala,

¹ Corporación Latinobarómetro, « Informe 2023, La recesión democrática en América Latina », Santiago de Chile, 2023 (www.latinobarometro.org/lat.jsp).

² Depuis 2006, *The Economist* publie chaque année l'indice global de la démocratie, établi selon cinq critères : 1) le processus électoral et le pluralisme, 2) le fonctionnement du gouvernement, 3) la participation politique, 4) la culture politique et 5) les libertés civiles. En fonction de l'évaluation de chacune de ses variables, chaque pays est ensuite classé dans l'un des quatre types de régime suivants : « démocratie complète », « démocratie imparfaite », « régime hybride » ou « régime autoritaire ». The Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2022 : Frontline democracy and the battle for Ukraine », *The Economist*, 2022 (www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/).

³ N. Lupu, M. Rodríguez et E. J. Zechmeister (dir.), *El pulso de la democracia*, Nashville, LAPOP, 2021 ; J. Carrión, P. Zárate et F. Zeichmester, *Cultura Política de la Democracia en Perú y las Américas, 2018/19 : Tomándole el Pulso a la Democracia*, Nashville, LAPOP, 2020.

⁴ J. Carrión, P. Zárate et F. Zeichmester, *op. cit.*

⁵ Corporación Latinobarómetro, *op. cit.*

⁶ Instituto de Estudios Peruanos, « IEP Informe de Opinión. Setiembre 2023 », Lima, 2023 (<https://iep.org.pe/noticias/iep-informe-de-opinion-setiembre-2023/>).

Pedro Pablo Kuczynski, Martin Vizcarra et Alan García, aujourd'hui décédé) dans le cadre de l'affaire Lava Jato⁷. L'emprisonnement de ces dirigeants politiques est le reflet de la réduction de la classe politique qui opère comme un triple mécanisme d'affaiblissement de la démocratie : le premier est la judiciaire de la politique, qui ne résout pas le problème de la corruption institutionnalisée ; le deuxième est l'effondrement de la direction partisane ; et le troisième est l'effritement de la confiance citoyenne dans un pays où l'exercice de la politique est personnalisé.

Au cours de la dernière année, malgré l'absence de liens apparents avec les institutions parallèles qui constituent l'engrenage de la corruption (réseaux de grande corruption, activités illégales, courtiers de la petite corruption), l'actuelle présidente n'a pas inversé la tendance à l'affaiblissement de la figure présidentielle. Le 7 décembre 2022, Dina Boluarte est devenue la première femme à occuper le poste de présidente de la République, en application du mécanisme constitutionnel de la succession actionné par le Congrès de la République après le coup d'Etat manqué et la destitution de l'ancien président Pedro Castillo. Le jour de son investiture, une mobilisation sociale a été convoquée, qui a pris le nom de « Prise de Lima ». Bien qu'elle ne visait initialement qu'à manifester contre le Parlement, ses revendications se sont multipliées au fil des heures. Presque immédiatement, les citoyens mobilisés ont exigé la démission de Boluarte, jugée illégitime et usurpatrice. Les manifestations ont progressivement pris de l'ampleur au niveau national, tout d'abord à Lima, la capitale, puis dans les régions d'Apurimac, Cusco, Arequipa, Ica, Ayacucho et Puno. Le 11 décembre 2022, la répression policière s'est soldée par la mort de plusieurs manifestants qui occupaient l'aéroport de la ville d'Abancay dans la région d'Apurimac. Le nombre de victimes a augmenté dans les semaines qui suivirent. En février 2023, le Défenseur du peuple (la Defensoría del Pueblo) a signalé la mort de 49 Péruviens liée à la réponse policière et militaire aux manifestations des trois mois passés. La Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) a estimé que les forces de l'ordre avaient été excessivement violentes et que leurs actions avaient engendré ce que Human Rights Watch a qualifié de « détérioration mortelle » de la démocratie⁸.

Dans ce système personnaliste, les morts et l'absence visible de conséquences politiques, due à la dilution des responsabilités et au défaut d'enquêtes publiques après les mobilisations, ont sapé la crédibilité et la légitimité de la présidente aux yeux de nombreux citoyens, affaiblissant de ce fait la gouvernabilité du pays et aggravant sa régression démocratique.

Délégitimation des processus électoraux et polarisation sociale

Le processus électoral de 2021 a eu deux conséquences majeures qui ont affecté la démocratie sur le long terme. La première est la décrédibilisation progressive des instances électorales et des organismes de contrôle comme le Conseil national de justice. La seconde est l'institutionnalisation de la polarisation sociale.

⁷ Vaste opération judiciaire et policière ouverte au Brésil en 2014 contre la corruption et le blanchiment d'argent.

⁸ Human Rights Watch, « Abusos por las fuerzas de seguridad y crisis democrática en el Perú », 2023 (www.hrw.org/es/report/2023/04/26/deterioro-letal/abusos-por-las-fuerzas-de-seguridad-y-crisis-democratica-en-el).

Pour sa troisième candidature à la présidence – et après avoir refusé de reconnaître les résultats des élections de 2016 et orchestré la confrontation entre les pouvoirs législatif et exécutif entre 2016 et 2021 –, Keiko Fujimori a perdu en 2021 contre Pedro Castillo avec un différentiel d'un peu plus de 44 000 voix. Elle s'est empressée de crier à la fraude électorale. De nouveaux porte-parole sont apparus, et le fujimorisme a inventé le concept de « fraude au bureau de vote » (*fraude en mesa*), une forme présumée de fraude dont se seraient rendus coupables les membres des bureaux de vote – choisis au hasard au Pérou – en remplissant de faux bulletins pour assurer la victoire du candidat de leur choix. Les observateurs électoraux nationaux et internationaux ont réfuté cette thèse sur la base des preuves recueillies, mais le doute s'est installé. Dans un pays où 83 % des citoyens pense que l'on ne peut pas faire confiance à son prochain⁹, cette méfiance généralisée s'est répercutée sur le terrain politique, sapant la confiance portée aux institutions : un électeur sur trois dit croire qu'il y a eu fraude¹⁰. Les personnes à la tête des organes électoraux ont subi des agressions physiques et verbales. La confiance envers les institutions électorales est rompue. Dans ce contexte, le Parlement a cherché en 2023¹¹ à réformer l'article 99 de la Constitution afin que les responsables des autorités électorales puissent être mis en examen pour corruption et atteintes à la légitimité des institutions démocratiques, permettant de ce fait une certaine ingérence parlementaire dans ces organismes.

La deuxième conséquence est la manifestation, à l'annonce des résultats du premier tour, de forces endogènes de polarisation : le racisme, le classisme, les *fake news*, les critiques anti-establishment, entre autres.

La polarisation de la campagne a renforcé les imaginaires prégnants au sein de la société péruvienne. Selon une étude réalisée par l'association Transparencia, l'emploi récurrent de mots tels que « caviar », « droite brute et agressive », « rouges » et autres expressions violentes dénotent son incapacité à reconnaître ceux qui pensent différemment comme des interlocuteurs politiques légitimes. Le pays semble gagné par l'« antipolitique »¹², une inflation des discours de haine et la violence sexiste sur les réseaux sociaux, rendant impossible la construction d'un dialogue démocratique.

Les inégalités structurelles et leur politisation

Au Pérou, avant la pandémie de covid-19, un habitant sur cinq vivait en situation de pauvreté. Dans les zones rurales, un sur quatre n'avait pas accès à l'eau potable à son domicile. Dans un pays où plus de la moitié de la population a moins de 25 ans, seul un jeune sur trois peut accéder à l'enseignement supérieur, et les jeunes nés dans les zones

⁹ IPSOS, « Confianza interpersonal en el mundo », mars 2022 (www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Global%20Advisor%20-%20Confianza%20Interpersonal%202022_1.pdf).

¹⁰ Instituto de Estudios Peruanos, « IEP informe de opinión. Julio 2021 », Lima, 2021.

¹¹ En novembre 2023, le projet de loi était toujours en attente de discussion au sein de la commission de Constitution du Congrès.

¹² Le terme antipolitique est utilisé au Pérou pour faire référence à des pratiques que les acteurs politiques mettent en place dans le but de favoriser leurs intérêts personnels et qui portent atteinte à la légitimité démocratique. Le terme a été discuté dans le livre de C. I. Degregori, *La década de la antipolítica : Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

rurales ont trois fois moins de chances d'accéder à une université ou à un établissement d'enseignement supérieur que ceux nés dans les zones urbaines. Par ailleurs, sept Péruviens sur dix travaillent dans l'économie informelle. Ces quelques chiffres laissent entrevoir les inégalités qui caractérisent ce pays¹³.

Ces inégalités ont façonné la société depuis la construction de l'Etat péruvien au début du XIX^e siècle, et les politiques menées depuis lors n'ont fait que les renforcer. Le néopopulisme de Fujimori (1990-2000), le caudillisme d'Alan García (2006-2011) et de Martin Vizcarra (2018-2020), la technocratie d'Humala (2011-2016) pour favoriser l'inclusion sociale, le slogan de campagne « Plus de pauvres dans un pays riche » de Pedro Castillo témoignent de cette tendance des dirigeants politiques péruviens à construire leur programme sur la question des inégalités. Et la désaffection à l'égard de la démocratie s'explique notamment par leur incapacité à les résorber une fois au pouvoir. Leur inaptitude à tenir leurs promesses de campagne relatives à l'amélioration des conditions de vie, à remédier aux défaillances de l'Etat et à combattre la corruption désillusionne les citoyens qui ne voient pas leurs perspectives de vie évoluer, ni l'action collective déboucher sur des changements réels.

L'effondrement du système des partis

Depuis l'irruption d'Alberto Fujimori sur la scène politique, le Pérou a connu ce que la littérature a appelé un effondrement du système des partis. Dans les années 1990, des mouvements politiques sont apparus avec un discours anti-establishment qui s'est avéré très efficace pour attirer les électeurs mécontents de la politique traditionnelle. A cela s'ajoutent les nombreux effets pervers des règles électorales, comme le vote préférentiel, un mécanisme suivant lequel l'électeur ne vote pas pour une liste lors des élections parlementaires, mais pour les individus inscrits sur cette liste, ce qui fait que les campagnes électorales ne sont pas collectives mais individuelles. Les individus d'un même groupe peuvent ainsi être amenés à rivaliser pour accéder à des postes de pouvoir. L'ancien président Vizcarra a tenté d'y remédier dans le cadre de sa réforme politique, mais celle-ci n'a pas abouti. Etant donné le faible niveau de militantisme, les partis ont mis en place des mécanismes fondés sur l'échange de différents types de capitaux (argent, faveurs, ressources humaines pour rester compétitifs) afin de tirer parti de cette situation et sont devenus des « mères porteuses » ou des « coalitions d'indépendants »¹⁴.

Ce système conditionne non seulement les campagnes électorales, mais aussi les comportements au Congrès. Après les élections de 2021, dix partis sont entrés au Parlement, formant neuf groupes parlementaires ; en septembre 2023, ils étaient quatorze. Cette multiplication est le résultat des divisions internes des différentes formations politiques. Les partis ne sont pas des véhicules de représentation politique, ils se sont transformés, de fait,

¹³ Tous les chiffres ont été calculés à partir des données de l'Enquête nationale sur les conditions de vie et la pauvreté (ENAHO) 2022 de l'Institut national de statistiques et informatique (INEI). Elles sont disponibles en ligne sur le site : http://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/759

¹⁴ M. Zavaleta, *Coaliciones de independientes : Las reglas no escritas de la política electoral*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2022.

en machines à gérer des intérêts particuliers. La dynamique antiréforme et anti-intérêt public se reflète dans les votes visant à empêcher la continuité de réformes telles que celles relatives à la qualité de l'enseignement supérieur universitaire, à la vie politique, à la législation environnementale (plusieurs membres du Congrès sont impliqués dans l'exploitation minière et forestière illégale) et, en général, à la qualité des propositions réglementaires.

L'action collective et sa difficile transformation en action publique

Outre l'incapacité des partis actuels à représenter les intérêts des citoyens, les actions collectives au Pérou ne se sont pas traduites en action publique en raison de l'absence de mécanismes d'institutionnalisation des demandes issues des manifestations. L'action collective est devenue exclusivement un espace d'expression du mécontentement. Depuis 2011 (et sans compter les manifestations de décembre 2022-début 2023), plus de quinze grandes mobilisations citoyennes ont eu lieu dans différentes régions du pays et dans la capitale. Leurs enjeux étaient de trois types : les droits politiques, les droits fondamentaux (tels que l'éducation, le travail, la santé) et les biens collectifs¹⁵. Ces mobilisations constituent rarement des espaces propices à la construction d'agendas représentatifs ou à l'émergence de nouveaux leaderships politiques. Pedro Castillo fait peut-être figure d'exception en la matière : avant de devenir candidat, il a été porte-parole d'une grève nationale d'enseignants en lutte contre la réforme visant à instaurer un système méritocratique en créant un corps professionnel dans l'enseignement fondamental. L'exercice du droit de manifester pacifiquement est remis en question par l'usage de la violence contre les manifestants ; la participation des citoyens est réprimée et aucune sphère publique ne peut émerger pour permettre l'expression des demandes locales par le biais de formes de participation non institutionnalisées. A cela s'ajoute la difficulté d'articuler les diverses composantes de la société civile au sein d'une plateforme transcendant les agendas spécifiques et élaborant un agenda démocratique plus global.

La transformation du système d'équilibre des pouvoirs

Au cours de la dernière décennie, le système de séparation et d'équilibre des pouvoirs s'est transformé en un système de persécutions et de vengeances politiques entre les différentes branches du gouvernement, et entre celles-ci et les institutions de contrôle.

Tout d'abord, la détérioration institutionnelle du Pérou a commencé – ou s'est aggravée – avec la confrontation entre l'exécutif et le législatif. En 2016, le fujimorisme a obtenu une majorité parlementaire significative : sur les 130 sièges du Parlement, 73 étaient occupés par des membres du parti Force populaire. Dès lors, l'opposition pro-Fujimori a mis à profit cet espace parlementaire pour affronter Kuczynski et son gouvernement. Les ministres ont été appelés à se présenter devant le Parlement pour justifier des décisions prises pendant

¹⁵ A. Urrutia, « La colère citoyenne : les jeunes et la mobilisation sociale dans les dynamiques de la démocratie péruvienne entre 2012 et 2021 », in J. Chassin, E. U. Carreno et A. Morenas (dir.), *Le Pérou, des citoyens en quête de République*, Paris, L'Harmattan, 2023, pp. 235-260.

leur mandat, et certains ont fait l'objet de procédures d'*impeachment*. La rotation ministérielle forcée a contribué à affaiblir la capacité de réaction de l'Etat et a eu de lourdes conséquences sur la pérennité des réformes et la fourniture des services publics.

A cela s'est ajoutée la confrontation entre le pouvoir judiciaire et les anciens représentants de l'exécutif, dans laquelle les autorités anticorruption ont été accusées d'abuser de certains mécanismes tels que la détention préventive.

Toutefois, au cours de cette année 2016, les tensions les plus graves ont été observées entre le pouvoir législatif et les institutions de contrôle. Ici, on assiste à une tentative de prise de contrôle des pouvoirs exécutif et judiciaire par le pouvoir parlementaire par le biais de la nomination à certains postes clés de l'appareil étatique. Le bureau de l'ombudsman a été la première institution visée par la coalition parlementaire fujimoriste qui a nommé à sa tête une personne dépourvue des compétences requises pour occuper ce poste. Au cours du second semestre 2023, le Parlement a cherché à révoquer les membres du Conseil national de justice, institution autonome chargée de nommer les autorités électorales et garante de l'éthique du système judiciaire et d'autres organismes étatiques.

Cet affaiblissement institutionnel érode les fondements du système démocratique, rendant très difficile la reconstruction d'un régime qui représente les citoyens. Les caractéristiques du processus péruvien pourraient peut-être servir de paramètres pour identifier les déterminants de l'échec démocratique des pays latino-américains. Au niveau national, la question qui se pose est : « Qui pourra nous sauver ? ». La réponse est de plus en plus complexe dans une société où les structures sociales entravent non seulement l'innovation, mais aussi la possibilité de créer de nouvelles façons d'exercer le pouvoir. L'espoir réside peut-être dans une nouvelle génération de femmes et d'hommes politiques qui auront la lourde tâche de restaurer la confiance des Péruviens envers les institutions politiques.

Pour citer ce chapitre : Adriana Urrutia, « La détérioration d'un système politique : les institutions démocratiques péruviennes en péril », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Equateur : nouvelle victoire des élites et limites du camp populaire

par Andrés Chiriboga

En 2023, la politique équatorienne a été marquée par la débâcle du président Guillermo Lasso qui, outre ses mauvaises relations avec une grande partie de la classe politique, a été incapable d'apporter des réponses à la crise économique et sécuritaire du pays. En novembre, son mandat, qui devait initialement s'achever en mai 2025, a pris fin prématurément. L'activation du mécanisme constitutionnel connu sous le nom de « mort croisée » (*muerte cruzada*)¹ a permis la transition vers un nouveau gouvernement après que Lasso a dissous l'Assemblée nationale en raison des mauvaises relations entretenues avec la plupart des forces politiques en présence et afin d'échapper à une procédure d'*impeachment* qui aurait pu entraîner sa censure et sa destitution. Par ailleurs, les élections extraordinaires d'août et octobre n'ont pas profité aux forces politiques de gauche mais à Daniel Noboa, un jeune oligarque qui a réussi à combiner son héritage politique et ses pratiques clientélistes avec une image moderne et un discours critique à l'égard des partis traditionnels et de leurs disputes².

La fin de Lasso

En mai 2023, le banquier vainqueur de l'élection présidentielle de 2021 a dissous l'Assemblée nationale, déclenchant, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du pays, le mécanisme de « mort croisée ». Cette décision a été très controversée, car Lasso y a eu recours pour échapper à une éventuelle destitution³. La convocation aux élections a mis un terme à une mauvaise gestion gouvernementale sur fond de tension entre l'exécutif et les forces politiques représentées au Parlement. La fin du gouvernement Lasso marque également celle de l'aventure politique du banquier et de son parti, Créer des opportunités (CREO), après dix ans de présence sur la scène politique équatorienne. Lors des élections extraordinaires, Lasso ne s'est pas porté candidat et n'a pas présenté de candidats à l'Assemblée nationale.

¹ L'article 148 de la Constitution équatorienne, en vigueur depuis 2008, confère au président de la République le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale si celle-ci outrepassé ses fonctions, entrave l'exécution du Plan de développement ou bien en cas de crise politique grave. Cependant, l'utilisation de ce dispositif oblige à tenir des élections présidentielle et législatives extraordinaires.

² Les élections ont eu lieu le 20 août (législatives et premier tour de la présidentielle) et le 15 octobre 2023 (second tour de la présidentielle).

³ En mai 2023, Lasso a été mis en accusation pour ses décisions et omissions dans une affaire de détournement de fonds dans le secteur pétrolier. Les plaignants à l'Assemblée nationale l'ont accusé d'avoir été informé d'irrégularités dans le contrat entre l'entreprise publique Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec) et la société offshore Amazonas Tanker Pool, et de n'avoir rien fait pour les empêcher. En outre, l'Assemblée a souligné l'implication du beau-frère du président, Danilo Carrera, dans la gestion opaque des entreprises publiques du secteur de l'énergie. Selon des rapports des services de renseignement antidrogue divulgués par un média, l'entourage du président faisait l'objet d'une enquête sur ses liens avec la mafia albanaise qui transporte de la drogue de l'Amérique du Sud vers l'Europe. Il a été révélé que cette enquête avait été suspendue sur ordre de l'exécutif. Le 30 novembre 2023, l'Assemblée nouvellement élue a décidé de reprendre le procès contre l'ancien président Guillermo Lasso. Il n'y a eu ni censure ni destitution, ce dernier ayant déjà quitté le pouvoir ; mais l'Assemblée a déterminé qu'il était coupable et a requis l'intervention de la justice.

Lasso a gouverné en formant des alliances politiques de manière erratique et il s'est fait des ennemis politiques de toutes sortes. Vainqueur de l'élection présidentielle de 2021 mais privé de majorité parlementaire, il a dû élargir sa base de soutien afin de pouvoir gouverner. Après avoir battu Révolution citoyenne (RC) – le parti de centre gauche de l'ancien président Rafael Correa – au second tour, il a procédé à une première approche parlementaire avec ce groupe politique ainsi qu'avec le Parti social-chrétien (PSC), chasse gardée de l'oligarchie traditionnelle de la côte équatorienne. Cependant, il est revenu sur son engagement et a préféré négocier ponctuellement avec des figures issues des bancs de Pachakutik (PK), le parti du mouvement indigène, et Gauche démocratique (ID), celui de la traditionnelle social-démocratie. Ces deux partis avaient obtenu de bons résultats lors des élections législatives de 2021 et disposaient de blocs importants à l'Assemblée. Après RC, le PK et l'ID étaient les deuxième et troisième forces politiques au Parlement, devant le PSC et CREO. Mais l'accord parlementaire de Lasso était très faible et a provoqué la scission des blocs PK et ID. Ces partis ont traversé de graves crises qui se sont reflétées dans leurs mauvais résultats aux élections extraordinaires de 2023. Le président a présenté neuf projets de loi au cours de son mandat, dont trois ont été rejetés et deux n'ont pas été traités. Seul un projet important, la réforme fiscale de novembre 2021, a abouti après l'abstention insolite du bloc parlementaire RC. L'Assemblée n'a donc pas adopté de motion sur la loi et celle-ci a été promulguée sous forme de décret-loi dans sa version originale.

Avant l'activation de la « mort croisée », la popularité du président était en berne. En mai 2023, deux ans après son entrée en fonction, Lasso était au plus bas dans les sondages, avec seulement 13 % des Equatoriens jugeant sa gestion favorablement⁴. Il n'a pas su enrayer la grave crise économique et sécuritaire que connaît le pays depuis plusieurs années. Cette crise est le résultat de mauvaises décisions et du manque de leadership face aux conséquences de la pandémie, de la crise de la dette dans le Sud global et de la pénétration accrue des réseaux de narcotrafiquants dans le pays. En matière économique, Lasso a poursuivi les politiques d'austérité et d'ajustement inaugurées par son prédécesseur, Lenín Moreno (2017-2021), en réponse aux exigences du Fonds monétaire international (FMI)⁵, tout en permettant aux banques privées, secteur dont il est issu, d'augmenter leur marge de profit. Ainsi, de décembre 2021 à décembre 2022, les bénéfices nets des banques équatoriennes sont passés de 387 à 664 millions, ce qui représente une croissance de 71,3 %⁶.

En matière de sécurité, selon les données du ministère de l'Intérieur, les morts violentes ont augmenté de 65 %, faisant de l'Equateur l'un des pays les plus dangereux d'Amérique latine. Pendant le mandat de Lasso, quatorze massacres ont été perpétrés dans les prisons où trois gangs rivaux (les Choneros, les Lobos et les Tiguerones) s'affrontent pour contrôler les activités

⁴ Données de la société de sondage Perfiles de Opinión (mai 2023). Selon la même société, le taux d'approbation de Lasso est tombé en dessous de 10 % en août 2023. En septembre 2023, l'institut de sondage international CID Gallup l'a classé comme le président le plus impopulaire d'Amérique latine avec Dina Boluarte au Pérou.

⁵ L. Arias et A. Chiriboga, « La ruta al "paquetazo" y el retorno de la economía fondomonetarista al Ecuador », in F. Ramírez Gallegos (dir.), *Octubre y el derecho a la resistencia. Revuelta popular y neoliberalismo autoritario en Ecuador*, Buenos Aires, CLASCO, 2020, pp. 169-193.

⁶ Asobanca, « Evolución de la Banca Privada Ecuatoriana (diciembre 2022) » (<https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2023/01/Evolucion-de-la-Banca-12-2022-completo-1.pdf>).

criminelles du pays tout entier. Les administrations Moreno et Lasso n'ont pas su faire face à un scénario sécuritaire en pleine mutation : les accords de paix signés le 24 novembre 2016 entre le gouvernement colombien et les Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) ont conduit une myriade de petits groupes armés à se disputer les réseaux et les connexions avec les grands cartels qui utilisent la frontière nord de l'Equateur pour acheminer la drogue vers l'Amérique du Nord⁷. La multiplication des réseaux de trafic de drogue et des activités criminelles s'est accompagnée d'un accroissement de la pauvreté et de la pénurie d'emplois dans le pays. Malgré tout, Lasso a continué à affaiblir l'Etat et n'a pas apporté la moindre solution à la situation de violence et d'insécurité dans le pays.

Avant la « mort croisée », Lasso a dû faire face à de fortes protestations populaires et à une défaite électorale. En juin 2022, le mouvement indigène a lancé une grève nationale, au cours de laquelle la figure de Leónidas Iza, président de la Confédération des peuples et nationalités indigènes de l'Equateur (CONAIE), a pris de l'ampleur. En février 2023, Lasso a été battu lors d'un référendum⁸, qu'il a lui-même convoqué et qui s'est tenu en même temps que les élections des gouvernements locaux et du Conseil de la participation citoyenne et du contrôle social (CPCCS). RC a été le grand vainqueur de ces élections. En plus d'avoir fait campagne contre ce référendum, il a remporté une série de gouvernements locaux au niveau national, y compris les mairies de la capitale, Quito, et de Guayaquil, la plus grande ville du pays, qui avait été gouvernée pendant deux décennies par l'oligarchie du PSC. Ce triomphe témoigne de la capacité de RC à entretenir un capital politique significatif malgré la proscription dont il a fait l'objet depuis que Correa a quitté le pouvoir en 2017. Cependant, les élections présidentielles de 2021 et 2023 montrent que ce capital ne saurait lui suffire pour occuper la présidence comme il l'a fait entre 2007 et 2017.

Lasso a répondu à la grève nationale avec arrogance et s'est montré incapable de se réinventer. Il n'a pas respecté les accords conclus avec les organisations sociales pour y mettre fin. De plus, il n'a donné aucun signe de changement de politique après les résultats de son référendum qui faisait la part belle à la question de l'insécurité, la plus grande préoccupation actuelle des citoyens. La proposition relative à l'extradition d'Equatoriens liés au crime organisé transnational a été rejetée lors du référendum, tout comme les autres, actant une franche désapprobation du président pour ne pas avoir su résoudre les problèmes majeurs du pays.

La fin anticipée du mandat de Lasso reflète l'échec d'une partie de l'élite qui est arrivée au pouvoir avec un capital politique limité et qui n'a pas su enrayer la crise sécuritaire et économique. RC espérait qu'après l'échec de la droite, les citoyens feraient acte de contrition et choisiraient à nouveau de lui confier les rênes du gouvernement. Cependant, la volonté du peuple s'est exprimée en faveur d'un nouveau gouvernement de droite dirigé par

⁷ P. Ospina, F. Ramírez et P. Stefanoni, « Ecuador, al borde del precipicio », *Revista Nueva Sociedad*, août 2023 (www.nuso.org/articulo/ecuador-urgente/).

⁸ Pour essayer d'augmenter son capital politique auprès de l'électorat, Lasso a promu une consultation populaire, le 6 février 2023. Les questions portaient sur des propositions d'amendements constitutionnels et juridiques visant à promouvoir la sécurité des citoyens, à renforcer la démocratie et à protéger l'environnement. Les électeurs devaient notamment décider s'ils voulaient permettre l'extradition d'Equatoriens liés au crime organisé, donner plus d'autonomie au bureau du Procureur général, réduire le nombre de membres de l'Assemblée et priver le CPCCS de son pouvoir de nommer des autorités de contrôle. Les électeurs ont répondu « non » à toutes les questions.

Daniel Noboa, qui parle d'unité et qui semble faire preuve d'une meilleure compréhension des défis en matière de gouvernance au sein de l'Assemblée. Contrairement à ce qu'a fait Lasso, Noboa s'est entendu avec le PSC et RC au moins sur la répartition des postes de direction à l'Assemblée, sans toutefois que l'on sache s'il y aura réellement des accords programmatiques pour la discussion des projets de loi et des processus de contrôle. Sa première proposition est un projet de réforme fiscale qui prévoit principalement des exonérations pour les entreprises. Selon les estimations de l'Institut de recherche économique de l'Université centrale de l'Équateur, cette réforme permettrait au groupe Noboa de s'alléger de 65 % de la dette de 143 millions USD qu'il doit au fisc⁹.

Noboa a peu d'expérience en matière de gestion publique et il a nommé un gouvernement novice pour s'attaquer aux problèmes profonds du pays dans un laps de temps très court (dix-huit mois seulement). De plus, dans ses premières décisions, il s'est montré autoritaire et peu soucieux des règles et des conventions. Par exemple, pour éloigner sa vice-présidente, dont il se méfie depuis le début de la campagne, il l'a nommée « déléguée pour la paix en Israël » et l'a envoyée vivre à Tel-Aviv. Bien que les délégations diplomatiques des États-Unis et des autres pays de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) aient favorablement accueilli cette décision, elle n'en demeure pas moins opportuniste, mettant à profit une grave crise internationale pour justifier la création d'une commission en dehors des conventions internationales, qui n'apportera rien et ne sert qu'à résoudre un conflit au sein du gouvernement équatorien.

Daniel Noboa : des élites victorieuses et un camp populaire affaibli

L'analyse des élections extraordinaires permet de mieux appréhender le scénario politique actuel. La violence et l'insécurité ont été non seulement un thème central des propositions de campagne, mais aussi un protagoniste tragique. L'assassinat du candidat présidentiel Fernando Villavicencio, un radical de droite et opposant majeur au « corréisme », a bouleversé la campagne et témoigné brutalement de la crise aiguë que traverse le pays. Cet événement s'ajoute à une série d'assassinats et d'attentats qui révèle à quel point les mafias conditionnent les hommes et femmes politiques, et le processus démocratique lui-même : quiconque s'oppose ou ne collabore pas avec l'un des gangs actifs du pays met sa vie en danger. Cette question demeure le principal défi pour le jeune président et son gouvernement inexpérimenté dans lequel, par exemple, il a nommé un expert en arts martiaux et influenceur TikTok au poste de ministre de la Défense.

Malgré la défaite présidentielle, RC reste le parti le mieux accepté mais, comme l'a montré l'élection présidentielle de 2021, il dispose d'une capacité électorale limitée. Le capital politique qu'il a réussi à maintenir ces dernières années a certes été suffisant pour constituer à nouveau le groupe le plus important à l'Assemblée nationale et pour remporter des victoires

⁹ J. Báez Valencia, « El Grupo Noboa tiene una deuda de \$143 millones y dejaría de pagar casi 93 millones por la Ley enviada por el presidente Noboa, lo que equivale al 65% de su deuda », Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Central del Ecuador, 4 décembre 2023 (<https://coyunturaueie.wordpress.com/2023/12/04/el-grupo-noboa-tiene-una-deuda-de-143-millones-y-dejaría-de-pagar-casi-93-millones-por-la-ley-enviada-por-el-presidente-noboa-lo-que-equivale-al-65-de-su-deuda/>).

décisives lors des élections locales à un tour. Par exemple, il est parvenu à conquérir la mairie de Quito en obtenant 25,18 % des voix. Toutefois, ce soutien électoral constant ne suffit pas à convaincre plus de la moitié des électeurs du pays. Lors des élections extraordinaires, RC a fortement misé sur la nostalgie du passé et a joué sur le clivage corréisme/anticorréisme. Luisa González était une candidate disciplinée très proche de Rafael Correa. Elle parlait avec insistance de l'ancien président comme de son futur principal conseiller. Bien qu'elle ait paru plus émancipée à la fin du second tour, une grande partie de sa campagne a consisté à répondre aux préoccupations des citoyens par un récurrent « nous l'avons déjà fait », plutôt que de présenter une vision d'avenir et d'innover dans sa manière de se connecter à des secteurs de l'électorat qui, depuis un certain temps, ne votent pas pour ce parti.

De son côté, Daniel Noboa s'est distancié du clivage corréisme/anticorréisme repris par la majorité des candidats. Il s'est présenté comme une nouvelle option étrangère aux conflits traditionnels entre partis. Il a su habilement allier l'image novatrice d'un jeune homme d'affaires prospère aux pratiques et structures issues de son héritage politique. En effet, âgé de 36 ans et élu député en 2021, il est le fils d'Alvaro Noboa, magnat de la banane et cinq fois candidat à la présidence. Il ne s'est pas éloigné de la figure de son père ni des pratiques de campagnes électorales de ce dernier. Soutenu par la fortune de l'empire Noboa et secondé par plusieurs membres de sa famille, il a déployé des stratégies clientélistes déjà éprouvées : distribution de nourriture, de matelas, d'appareils électroménagers, financement de brigades médicales, etc. Candidat très peu loquace, il a dû se montrer un peu plus offensif au second tour vis-à-vis de la candidate de Correa, ce qui l'a amené à s'exposer davantage, et donc a révélé son manque d'expérience. Néanmoins, la combinaison d'un renouveau politique et d'un clientélisme ancien s'est avérée une formule gagnante.

L'Equateur a opté, de nouveau, pour un président issu de l'élite économique. Cela soulève d'importantes questions quant aux options de RC et du camp populaire dans son ensemble. Les secteurs mobilisés en octobre 2019 et juin 2022 n'ont pas été directement représentés sur le bulletin de vote des élections extraordinaires. Le mouvement indigène, notamment, n'a pas proposé de candidature. En définitive, Leónidas Iza a renoncé à se présenter, dans un contexte de tensions entre la CONAIE et Pachakutik. Par ailleurs, le mouvement indigène n'a pas soutenu Yaku Pérez, qui avait pourtant été son candidat en 2021. Dans les territoires où la population indigène est la plus importante, le vote s'est réparti entre González et Noboa. Depuis un certain temps, des secteurs du vote indigène optent pour des options de droite, et certains dirigeants indigènes sont loin d'être « de gauche ». Le succès d'une option populaire progressiste ne repose plus seulement sur l'échec du néolibéralisme. Plutôt que de parier sur le rétablissement de l'Etat, une partie des secteurs populaires et de la classe moyenne considère l'esprit d'entreprise et la défense des libertés – peut-être avec plus de force depuis la pandémie et ses confinements – comme des options viables pour surmonter la crise économique et l'insécurité.

Pour citer ce chapitre : Andrés Chiriboga, « Equateur : nouvelle victoire des élites et limites du camp populaire », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La police dans la politique brésilienne post-Bolsonaro : une force centripète par Gabriel Feltran

Dans les favelas et les périphéries de São Paulo, l'ordre étatique coexiste avec celui des factions et des milices, des justiciers et des policiers qui agissent en dehors de la loi. Ces dix dernières années, la coexistence intime entre ces différents régimes de pouvoir armé, auparavant observable uniquement dans les territoires périphériques, a été portée au centre de la vie politique brésilienne¹. A rebours de la promesse démocratique d'étendre la citoyenneté aux périphéries, les mécanismes de régulation institutionnelle ont perdu de leur force tandis que le cœur du pouvoir étatique a été subverti par des formes élémentaires de vie politique basées sur la violence qui ont longtemps été hégémoniques dans les périphéries.

Depuis les émeutes urbaines de 2013, et de manière beaucoup plus évidente sous l'administration Bolsonaro, une force centripète amenuise les garanties institutionnelles et tend à confiner la politique à l'exercice de la violence, dans son expression la plus brute. Ce n'est pas une coïncidence si les acteurs armés se sont politisés et ont acquis une certaine notoriété au niveau national. Jair Bolsonaro ne dirige plus le pays, mais ce mouvement centripète perdure. Chaque action politique entraîne une réaction violente. Pour ne citer qu'un exemple, rappelons qu'en 2021, un arrêt de la Cour suprême visant à réduire de 70 % la létalité policière à Rio de Janeiro, l'ADPF 635, réclamé par des universitaires et des juristes, a eu pour réponse immédiate l'opération policière la plus meurtrière de l'histoire de l'Etat, le « massacre de Jacarezinho », qui a fait 28 morts². Une conférence de presse³ donnée après l'événement par des officiers de police, dénonçant « l'activisme judiciaire » et menaçant les « pseudo-spécialistes de la sécurité publique », n'a laissé aucun doute sur la nature politique de l'opération de police : il s'agissait de défendre la « bonne société ». Les exemples de ce type sont nombreux ces dernières années. L'autonomie de la police est une revendication centrale du mouvement politique des policiers, qui a été mené et incarné par le bolsonarisme.

Loin de tout contrôle civil ou étatique, les fractions les plus politisées de la police se moquent de la Cour suprême, du Congrès national, des gouverneurs de gauche et de tous ceux qui croisent leur chemin. Intégrer les institutions politiques ne serait qu'un moyen pour la police qui, au Brésil, peut se présenter et exercer des fonctions électives et gouvernementales.

¹ Au Brésil, il existe différents acteurs armés, militaires et non étatiques. Chacun d'entre eux – criminels, opérateurs de protection et agents de l'Etat – agit selon différents codes d'honneur, sens de la justice et valeurs, ce qui correspond à des formes plurielles de gouvernance matérielle des marchés illégaux et informels. Bien que tous rivalisent pour réguler et gouverner les chaînes d'accumulation illégale, chacun le fait à sa manière. Au fil du temps, ces logiques plurielles se traduisent par la coexistence de régimes de pouvoir locaux, voire transnationaux, avec les légitimités et les normativités informelles correspondantes, ainsi que des formes et des instruments concrets de gouvernance. G. Feltran, « Illicit economies in Brazil : An ethnographic perspective », *Journal of Illicit Economies and Development*, Vol. 1, n° 2, 2019, pp. 145-154 (<https://doi.org/10.31389/jied.28>) ; C. Halpern, P. Lascoumes et P. Le Galès, *L'Instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014.

² L'événement a eu un retentissement international, mais il a vite été oublié car des opérations similaires, bien que moins létales, occupent fréquemment les médias : J. Barbon, G. Queirolo et I. Nogueira, « Saiba quem são e como morreram as 28 vítimas do Jacarezinho », *Folha de S. Paulo*, 12 mai 2021.

³ www.youtube.com/watch?v=LOSEeT1NTjQ

La finalité de leur action, disent-ils, est de « défendre la société ». En 2023, ce mouvement politique d'extrême droite est bien intégré au sein de différents partis politiques. Il est parvenu à former des alliances pour obtenir une majorité à la Chambre des députés et au Sénat fédéral, il est puissant chez les juges et très puissant au sein du ministère public. Il est également bien représenté parmi les professions libérales, exerce une certaine influence auprès des grands médias et des sociétés de télévision, ainsi que sur les agences de régulation. Il dispose également d'appuis dans les milieux commerciaux et financiers, y compris dans l'agro-industrie, et contrôle actuellement des positions centrales au sein de l'Etat, à tous les niveaux (municipal, étatique et fédéral) et dans les trois branches du gouvernement (judiciaire, législative et exécutive). A ces postes, y compris au sein de l'exécutif des trois Etats les plus riches de la fédération, des « hommes de bien » – comme se surnomment les bolsonaristes – ont un accès privilégié aux fonds publics.

Les bases idéologiques et matérielles de ce mouvement, qui veut établir un régime totalitaire, sont fondées sur les forces de sécurité. Les dépenses du budget fédéral 2020 dans les domaines de la défense (73 milliards de reais), de la sécurité (11 milliards de reais) et de la police fédérale (7 milliards de reais)⁴ constituaient déjà une base matérielle suffisante pour mettre en œuvre leur projet politique au niveau national. Bolsonaro n'est plus à la tête du pays mais il est parvenu à verrouiller des positions de pouvoir dans le secteur de la sécurité et l'administration pénitentiaire des 27 Etats. C'est de là que proviennent les fonds qui alimentent la police militaire et civile, à hauteur de 170 milliards de reais par an selon le Portal da Transparencia, organisme officiel de l'Etat brésilien. A lui seul, d'après la même source, le gouvernement de São Paulo a alloué 29 milliards de reais à la sécurité publique en 2019. Selon le Conseil national de la justice, 15,8 milliards de reais supplémentaires ont été consacrés au système pénitentiaire. Les ressources des gardes municipaux, désormais armés et dotés d'un budget élargi dans tout le pays, viennent compléter le secteur pénal du système judiciaire pour constituer cette gigantesque machine répressive. Mais ce n'est pas tout. La sécurité privée s'ajoute à ces moyens avec 33,7 milliards de reais par an⁵. Ensemble, ces forces de l'ordre constituent de loin le budget le plus important du pays pour une politique sectorielle.

Alors que l'argent coule à flot pour alimenter ce modèle sécuritaire profondément inefficace, l'insécurité croissante dans le pays incite la police et le personnel militaire à réclamer toujours plus de ressources, comme si les raids systématiques effectués par des policiers corrompus sur des marchés illégaux très lucratifs – drogues, armes, exploitation minière, bois et véhicules illégaux, accaparement de terres, etc. – ne suffisaient pas. Ces marchés ont connu une croissance exponentielle depuis la transnationalisation de l'économie brésilienne dans les années 1990. Tout l'argent, légal ou illégal, ainsi gagné serait justifié par la corruption endémique de la politique et les risques encourus pour régénérer le pays en le débarrassant de ses criminels. Les policiers politisés sont au centre d'une lutte politique qu'ils considèrent comme héroïque. La police est à leurs yeux le dernier rempart du pays contre la barbarie. Ils forment un mouvement réactionnaire dont nous tentons ici de saisir le moteur.

⁴ Données officielles du portail de transparence de la gestion publique du gouvernement fédéral, disponibles à l'adresse suivante : <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento>

⁵ A. Vialli, « Setor de segurança privada faz ajustes e revê projeções », *Folha de S. Paulo*, 25 avril 2020.

L'émergence des factions criminelles en tant que régimes de pouvoir

Le premier des régimes de pouvoir autrefois cantonnés aux périphéries et désormais étendus à d'autres espaces tels que les ports, les aéroports et les frontières, est celui qui émane des factions criminelles⁶. Ces dernières se sont renforcées dans les marges urbaines sous l'effet d'un double mouvement : d'une part, elles ont cherché à exercer le monopole de la violence dans les prisons et les territoires périphériques et, d'autre part, elles ont intégré les codes d'honneur et le sens de la justice qui structuraient et organisaient ce que l'on appelle les « communautés » et se sont approprié ces normes. Habituellement exclues du périmètre de l'action étatique, ces communautés ont développé leurs propres pratiques d'autodétermination et leur justice coutumière. Les factions les ont institutionnalisées pour en faire des outils de pouvoir très sophistiqués, contrairement à ce que l'on pourrait croire. Ce qu'on appelle dans la presse brésilienne les « tribunaux du crime » sont en fait l'application pratique d'une justice traditionnelle, d'origine vétérotestamentaire : tu ne dois pas « *cagoetar* », moucharder, ou en termes religieux, faire un faux témoignage ; tu ne dois pas convoiter la femme de ton prochain ; tu ne dois pas tuer sans l'approbation de la faction, du groupe criminel ; tu ne dois pas voler dans le quartier, c'est le Crime qui assure la sécurité et donc régule l'ordre social ; tu ne dois pas appeler la police si ton établissement ou ta voiture a été cambriolé.

Les factions se sont renforcées en consolidant ces principes de vie commune, mais ne seraient pas aussi puissantes si elles n'avaient acquis des bases matérielles solides pour exercer leur pouvoir. Depuis l'émergence des marchés transnationaux de la cocaïne à Rio de Janeiro et à São Paulo dans les années 1970 et 1980, ces codes de conduite ont réglementé non seulement les quartiers, mais aussi d'immenses marchés comme celui du transport de la cocaïne vers l'Europe. Lorsque les factions ont investi ces marchés et commencé à réglementer les maillons de leurs chaînes mondiales, il s'est produit une accumulation de richesse sans précédent au sein des communautés les plus pauvres du pays. L'expansion à l'échelle nationale des activités du Comando rouge et du Premier commando de la capitale (PCC), deux puissantes organisations criminelles brésiliennes, a transformé la dynamique de la violence et du pouvoir dans tout le pays. Le Nord et le Nord-Est ont connu une hausse spectaculaire des courbes d'homicides au début du nouveau millénaire, lorsque ces factions ont rompu en 2016 le pacte tacite de non-agression qui régissait leurs relations depuis vingt-trois ans. Les marchés des armes et des drogues, des véhicules volés, des pièces automobiles, des assurances, des ventes aux enchères, des minéraux, du bois, entre autres, sont transnationaux et réglementés dans une large mesure par ces deux factions et d'autres.

L'argent illégal provenant de ces marchés est ensuite transformé en richesse mondiale par les comptables, les agents de change illégaux, les avocats et les banquiers. Le taux de change qui profite aux exportateurs de matières premières profite également aux exportateurs de cocaïne, de minerai illégal et de pièces détachées de voitures volées. Les ports, les aéroports et les frontières sont désormais d'une importance capitale pour les entreprises (il)légales, comme pour toute activité mondialisée. La consommation de produits illégaux génère d'énormes sommes d'argent pour les trafiquants et les contrebandiers, qui les blanchissent en créant différentes

⁶ G. Feltran, « Illicit economies in Brazil... », art. cité.

entreprises dans tous les domaines de l'économie, et alimentent à leur tour l'économie légale et le fisc. Ce régime de pouvoir basé sur les activités criminelles des factions fonde évidemment son autorité sur le recours à la violence armée. A titre d'exemple, la police civile estime à 3 500 le nombre de fusils en possession des factions criminelles dans la seule ville de Rio de Janeiro⁷.

La réaction de la police

La réaction politique à cette expansion de la criminalité organisée est venue des rangs de la police et d'autres personnels militaires. Ainsi, certains d'entre eux, et ils sont nombreux, s'attaquent régulièrement et de manière organisée à ces marchés illégaux et à leurs opérateurs⁸. Ils en tirent profit en extorquant de l'argent aux revendeurs, concessionnaires automobiles, commerçants et habitants. Ces sommes peuvent atteindre deux cent mille reais (soit 37 500 euros environ) par semaine pour un seul point de vente, comme cela m'a été rapporté au cours de mes recherches sur le terrain dans la zone orientale de São Paulo⁹. Le montant est négocié en fonction de la capacité à affronter la faction locale, raison pour laquelle la guerre des polices est explicitement axée sur la prise de territoires et de marchés aux factions.

Pour mener à bien ce projet – gagner de l'argent en éliminant d'une balle les criminels –, ces policiers corrompus mettent à profit le marché de la sécurité privée, dirigé par ces mêmes policiers qui travaillent pour des compagnies de sécurité privée en dehors de leurs heures de service ou par d'anciens policiers entrepreneurs, retraités ou non, qui veulent également constituer des forces autonomes. Ces hommes ont intégré des conseils de sécurité communautaires (Consegs)¹⁰, mais aussi des conseils des droits de l'homme, de la diversité, de tutelle ou encore des droits de l'enfant et de l'adolescent. Alliés à des groupes religieux très conservateurs, ils ont rencontré une certaine opposition, ce qui a renforcé leurs convictions en faveur de la famille et contre la dépravation, aujourd'hui inculquées par des groupes d'extrême droite organisés à l'échelle internationale.

La base matérielle de ce mouvement désormais bien introduit dans les institutions provient de l'accumulation de richesse sur les marchés de la protection, réinvestie dans la sécurité publique et privée. La forme la plus élémentaire de ce régime de pouvoir est celle des milices, qui contrôlent aujourd'hui 57,5 % du territoire de Rio de Janeiro, selon les données du Groupe d'étude sur les nouveaux illégalismes (GENI-UFF)¹¹. Ce régime se manifeste dans tous les autres

⁷ « Polícia do RJ estima que até 3.500 fuzis estejam nas mãos de criminosos », *G1*, 23 septembre 2019.

⁸ M. Misse, « Violence, criminal subjection and political merchandise in Brazil : An overview from Rio », *International Journal of Criminology and Sociology*, Vol. 7, 2018, pp. 135-148 (<https://doi.org/10.6000/1929-4409.2018.07.09>).

⁹ G. Feltran, « La guerre au quotidien : notes ethnographiques sur le conflit urbain à São Paulo (Brésil) », *L'Homme*, n° 219-220, 2016, pp. 93-113 ; A. Tarrus, *La Mondialisation criminelle*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2015.

¹⁰ Au Brésil, toutes les villes, même les plus petites, doivent mettre en place des Consegs, des instances communautaires de participation aux politiques de sécurité. Dans les grandes villes, chaque quartier ou district de police peut en avoir un. Il en va de même pour les autres politiques publiques mentionnées. Il s'agit d'un système de participation sociale aux politiques publiques, dans une perspective de démocratie participative.

¹¹ GENI/UFF e Fogo Cruzado, « Mapa histórico dos grupos armados no Rio de Janeiro », septembre 2022 (<https://geni.uff.br/2022/09/13/mapa-historico-dos-grupos-armados-no-rio-de-janeiro/>).

dispositifs d'extorsion de la police et de ses alliés dans le monde des affaires et de la politique, dans tout le pays. Ces arrangements sont tellement connus qu'ils ont leur propre vocabulaire, de l'informel à l'institutionnel : *arrego, acerto, pagar madeira, propina, suborno*, etc.

Basée sur la loi du Talion et une masculinité traditionaliste, cette forme élémentaire de pouvoir se heurte aux fondements de la promesse moderne (jamais tenue, même à la marge) des droits de l'homme universels. Il n'y a pas d'humanité commune, nous dit la police. Ce qui existe, c'est une fracture fondamentale séparant les citoyens et les criminels qui implique inexorablement une guerre juste : les bons citoyens sont ordonnés et pacifiques, ils ne veulent pas la guerre, mais y sont acculés par les criminels. Il faut retrouver nos repères en tant que « nation du Christ », avant qu'il ne soit trop tard¹².

Les groupes WhatsApp de ces policiers, militaires et entrepreneurs en sécurité privée célèbrent la mort des jeunes voyous, en envoyant des mêmes et des stickers sarcastiques : moins il y en aura, plus le monde sera propre. Autonomie policière, mépris des institutions républicaines, masses incitées à la haine et à l'ethnocide : ce projet exprime toutes les caractéristiques d'un mouvement totalitaire qui dispose désormais d'un programme de gouvernement et se structure comme un régime de pouvoir au sein des institutions étatiques, même sans Bolsonaro.

L'Etat de droit démocratique

Le troisième régime de pouvoir que l'on peut observer dans les favelas et les périphéries est l'Etat de droit qui, dans le Brésil post-dictature, s'est adossé à la participation de la société civile pour garantir des droits à l'ensemble de la population. Contrairement aux apparences, cet Etat n'est pas absent des périphéries. Quiconque connaît une favela ou un lotissement, voire un quartier périphérique autoconstruit sait que l'Etat de droit s'y exerce (bien que précairement), et pas seulement dans sa dimension répressive : il y est incarné par des travailleurs de la santé, des enseignants et autres professionnels de l'éducation, des travailleurs sociaux et des défenseurs des droits de l'enfant et de l'adolescent, travaillant dans des structures publiques ou des entités sociales financées par les municipalités à faible budget. Ces organisations sont quasiment toujours liées à des institutions religieuses catholiques et évangéliques, plus rarement à des groupes laïcs tels que des organisations non gouvernementales ou des syndicats. Leur présence et leurs actions témoignent à la fois de la protection sociale que souhaite dispenser l'Etat qui les finance et de la logique religieuse philanthropique qui les administre.

Les femmes de ménage, les travailleurs informels et indépendants, les maçons, les adjoints des services généraux et les travailleurs externalisés n'ont bénéficié d'aucun droit social au cours de leur vie. C'est dans ce segment inférieur des périphéries que la reproduction des inégalités entre générations est la plus forte et la plus visible. Et c'est de cette frange de la population qu'est issue la minorité de jeunes habitants des favelas qui, hier comme aujourd'hui, occupent les rangs inférieurs des marchés illégaux, de la criminalité violente et de la protection. Les policiers

¹² De temps en temps, des scènes de cérémonies religieuses dans les casernes de police au cours de l'entraînement quotidien apparaissent dans les journaux. G. Nascimento et T. e Dias, « Fardados e consagrados. Como a Igreja Universal está doutrinando as forças policiais do Brasil – e os governos fingem que não veem », *Intercept Brasil*, 29 mai 2023.

de rang inférieur sont également issus de ces couches inférieures de travailleurs, tandis que les officiers le sont généralement des classes moyennes. Les policiers intègres, qui agissent conformément à la Constitution fédérale et à la Constitution de leur Etat, sont malheureusement rares dans les favelas et les périphéries. Ils finissent tôt ou tard par quitter leur fonction afin de ne plus participer à la guerre qui s’y déroule, car ils ne sont pas motivés par l’appât du gain. Ceux qui poursuivent cette guerre sont les mauvais éléments de la police, les milices, les tueurs et les justiciers qui agissent dans l’illégalité et accèdent à des postes de commandement institutionnel dans leurs propres corporations, organisant le pillage afin de pouvoir s’approprier les fonds publics. Plus d’argent, plus d’armes et de nouveaux postes institutionnels.

Historiquement, des sociétés tribales aux Etats modernes, les régimes politiques stables sont ceux qui sont parvenus à transcrire en un projet politique les idéaux partagés par une large partie de la société (ses valeurs religieuses, ses croyances et ses idéologies, ses normes et ses principes de justice les plus divers). Cependant, pour que ces idéaux et ces projets puissent être convertis en pouvoir effectif, des ressources matérielles et des armes de guerre sont nécessaires. La tradition sociologique, de Max Weber¹³ à Charles Tilly¹⁴, nous enseigne que les guerres et le pillage sont à la base de tous les Etats contemporains. Les marchés illégaux d’aujourd’hui, couplés à des budgets publics conséquents, fournissent une base matérielle substantielle pour que d’autres élites politiques se constituent – ici dans les rangs de la police et de ses alliés, et en réaction à de nouvelles élites issues des marchés illégaux et leurs alliés. La rhétorique de la lutte militarisée de la police contre les criminels, autrefois limitée aux territoires des favelas et des périphéries, est aujourd’hui placée au cœur de la politique brésilienne. Jamais autant d’argent n’a été investi dans une prétendue guerre étatique contre la criminalité, qui a favorisé l’autonomie militaire et policière précisément au dépens de l’Etat tel qu’il est constitué aujourd’hui.

Pourtant, ce conflit entre différents régimes de pouvoir est interne à l’Etat et rarement étudié sous cet angle, la majeure partie des travaux politiques universitaires se concentrant sur les gouvernements et les mandats législatifs progressistes, en particulier ceux des grandes villes. Or, la situation est très différente pour les quelque 5 800 municipalités du pays et leurs milliers de représentants politiques. Ces dernières années, il est devenu de plus en plus habituel d’apporter une réponse violente à tout problème politique. Ce qui était la routine du pouvoir dans les favelas et les périphéries devient aujourd’hui une norme plus générale. Les plus pauvres connaissent déjà cette histoire. Peut-être ne la connaissons-nous pas aussi bien que nous le devrions.

¹³ M. Weber, *Concepts fondamentaux de sociologie*. Textes choisis, traduits de l’allemand et introduits par Jean-Pierre Grossein, Paris, Gallimard, 2016.

¹⁴ C. Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.

Pour citer ce chapitre : Gabriel Feltran, « La police dans la politique brésilienne post-Bolsonaro : une force centripète », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L’année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Continuer à lutter depuis l'extérieur : les stratégies internationales de l'opposition nicaraguayenne en exil par Garance Robert

Un régime autoritaire qui glisse vers le totalitarisme

Le Nicaragua se trouve actuellement dans une situation de verrouillage politique sans précédent et dont l'issue est de plus en plus incertaine. La sortie officielle et définitive de l'Organisation des Etats américains (OEA) le 19 novembre 2023 ou encore la fermeture de l'Université centraméricaine (UCA) le 16 août, sous des accusations de « terrorisme », témoignent à la fois de cette fermeture et de l'isolement grandissant du pays, que ce soit vis-à-vis du continent ou du reste du monde.

La crise politique de 2018, déclenchée à la suite de l'insurrection populaire du mois d'avril, avait représenté l'aboutissement d'un processus de « dé-démocratisation » entamé dès le retour au pouvoir de Daniel Ortega en 2006. Cette détérioration graduelle, crainte avant même son élection¹ puis décrite et analysée tout au long de ces deux décennies par de nombreux observateur·rice·s, chercheur·e·s² et acteur·rice·s politiques nationaux·les³ a reposé, d'une part, sur une stratégie clientéliste très étendue, sous couvert de la mise en place de mécanismes « participatifs » ; et d'autre part, sur la cooptation progressive de toutes les institutions démocratiques du pays – électorales, législatives, judiciaires et, par conséquent, sur la concentration du pouvoir par le dictateur et son clan.

Malgré une satisfaction relative de la population vis-à-vis des résultats économiques et sociaux du régime, notamment durant la période 2006-2016⁴, c'est une mobilisation contre une réforme des pensions de retraite, renforcée par un mouvement précédent contre l'inaction du gouvernement (soupçonnée d'être volontaire) devant l'incendie de centaines d'hectares d'une réserve naturelle de la côte caraïbe (Indio Maíz) qui a constitué le point de départ de la crise.

L'ampleur de l'insurrection a été inédite. Réunissant des centaines de milliers de personnes, les manifestations ont pris plus de force à chaque nouveau rendez-vous. Elles sont venues démentir toutes les analyses qui critiquaient l'apathie des jeunes et le manque d'action face à la concentration du pouvoir par le gouvernement sandiniste⁵. Très rapidement, les manifestant·e·s

¹ D. Lacombe, « Struggling against the 'worst-case scenario' ? Strategic conflicts and realignments of the feminist movement in the context of the 2006 nicaraguan elections », *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 33, n° 3, 2014, pp. 274-288.

² Quelques exemples : G. Bataillon, « Amérique centrale, fragilité des démocraties », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 73, 2009, pp. 7-8 ; A. Chaguaceda, « Régimen político y estado de la democracia en Nicaragua. Procesos en desarrollo y conflictos recientes », *Nueva sociedad*, n° 240, 2012 (<https://nuso.org/articulo/regimen-politico-y-estado-de-la-democracia-en-nicaragua-procesos-en-desarrollo-y-conflictos-recientes/>).

³ D. Téllez, « Le gouvernement a polarisé le pays et la crise économique rend un dialogue national urgent », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 73, 2009, pp. 101-112 ; Equipo Envío, « Abril 2018, la insurrección de la conciencia », *Envío*, n° 434, 2018 ; C. F. Chamorro, « Le "pouvoir citoyen" d'Ortega au Nicaragua, démocratie participative ou populisme autoritaire ? », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 71, 2009, p. 88-89.

⁴ M. Miranda et I. Alvarez, « Un enigma llamado Daniel Ortega », *Nueva Sociedad*, n° 262, 2016 (<https://nuso.org/articulo/un-enigma-llamado-daniel-ortega/>).

⁵ J.-L. Rocha, « La jeunesse révoltée d'avril à travers les yeux des adultes », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 112, 2019, pp. 83-100.

ont réclamé la démission d'Ortega. La répression a été immédiate et sanglante, les mercenaires recrutés pour l'occasion ayant reçu l'ordre de « tirer pour tuer »⁶. Les négociations avec le gouvernement avaient assez tôt pris des allures de farce, tandis que celui-ci dénonçait un supposé « coup d'Etat » bénéficiant de l'appui de l'Agence centrale du renseignement américaine (CIA). Malgré une immense capacité d'organisation et une très forte résistance, le soulèvement a été écrasé de manière systématique à partir du mois de juillet 2018 dans l'ensemble du pays, au moyen de la tristement célèbre « opération nettoyage ». Cet épisode s'est achevé sur un bilan d'au moins 316 personnes tuées, plus de 8 000 blessé·e·s et 349 prisonnier·ère·s politiques⁷ – mais ceux-ci étaient loin d'être les dernières victimes du régime.

Depuis lors, le gouvernement parle d'un soi-disant « retour à la normalité ». Si les actes de protestation ouverts et massifs ont effectivement cessé, le contexte ne s'est en rien assoupli, et l'on assiste à une forme d'institutionnalisation des politiques répressives et de la criminalisation de la protestation⁸ qui se renforce aujourd'hui encore.

Il convient de mentionner à cet égard plusieurs mesures phares, en particulier la promulgation en 2020 d'un ensemble de trois lois qui constituent la nouvelle base du pouvoir pour incriminer les opposants. Dès le mois de février 2021, plusieurs personnalités s'étaient déclarées « pré-candidates » aux élections générales du 7 novembre. La plupart ont été arrêtées et incarcérées aux mois de juin et juillet. La majorité des personnes emprisonnées à la suite de la « première vague » d'arrestations liées aux événements de 2018 avaient été « relâchées » (c'est-à-dire souvent assignées à résidence), puis étaient pour la plupart parties en exil. Une nouvelle vague a eu lieu en 2021 précisément en vertu des lois susmentionnées, puis d'un nouveau texte de décembre 2020 intitulée « Défense des droits du peuple à l'indépendance, la souveraineté et l'autodétermination pour la paix ». Après plus d'un an et demi de captivité et un très grand travail de pression au niveau international, de manière assez inattendue et théâtrale, Daniel Ortega a décidé de « libérer » 245 personnes emprisonnées, en même temps qu'il les a déchues de leur nationalité. Quarante-deux autres personnalités subiront le même sort le mois suivant, tout cela au moyen d'une réforme constitutionnelle de l'article 21 et de la promulgation d'une « loi spéciale » complémentaire.

De ce point de vue, le Nicaragua a franchi une nouvelle étape en matière de dédain et d'irrespect à l'égard du droit international et des droits humains. En effet, cette mesure entre en contradiction avec plusieurs textes internationaux desquels il est signataire, notamment l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU), l'article 20 de la Convention américaine relative aux droits humains de 1969 ou encore la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie.

⁶ Amnesty International, « Disparar a matar. Estrategias de represión de la protesta en Nicaragua », AMR 43/8470/2018, 29 mai 2018.

⁷ Centro nicaragüense de derechos humanos (Cenidh), « Informe Seis meses de resistencia cívica frente a la represión gubernamental Derechos Humanos en Nicaragua », 2018.

⁸ G. Robert, « La liberté d'expression en Amérique centrale : entre criminalisation et défense d'un droit humain », in A. Cabezas Vargas et S. Large (dir.), *Libertad De Expresión Y De Creación En Centromérica*, Binges, Orbis Tertius, 2022, pp. 19-48.

Produit de toutes ces mesures, le nombre d'exilé·e·s ayant quitté le territoire du fait de la répression au Nicaragua était déjà estimé fin 2020 à plus de 100 000 personnes⁹. Depuis 2022, la tendance s'est accélérée et le pays connaît un véritable exode : plus de 460 000 personnes en sont sorties entre début 2022 et juin 2023¹⁰, ce qui porte le chiffre total à plus d'un demi-million. Ces individus se déplacent principalement vers le Costa Rica voisin et les Etats-Unis, et plus marginalement vers l'Espagne et le Mexique. Le Nicaragua affronte donc actuellement la pire crise migratoire de son histoire.

Comme l'illustre ce sommaire rappel des faits, la situation interne du pays est critique. Si plusieurs personnes font état de l'existence de réseaux de résistance à l'intérieur des frontières, ceux-ci sont clandestins et fragiles, dans une situation de menace permanente. Il est même devenu difficile d'obtenir des informations sur ce qu'il s'y passe réellement tant il est risqué pour celles et ceux qui s'y trouvent d'en rapporter. Et la possibilité de les vérifier est bien évidemment réduite voire souvent inexistante¹¹.

L'opposition nicaraguayenne en exil et les actions internationales

En réaction, plusieurs réseaux de solidarité et de militantisme internationaux ont émergé. Dès 2018, des « caravanes de solidarité » ont été organisées afin de mettre en lumière les événements au Nicaragua en diffusant des informations, notamment à travers des témoignages, tant en Europe qu'aux Etats-Unis et en Amérique du Sud.

Dans un premier temps, ces groupes de solidarité ont apporté leur soutien aux caravanes, principalement sur le plan logistique, puis ils se sont constitués de manière plus pérenne. Cela s'est particulièrement manifesté en Europe – avec une activité notable en Espagne, en France, en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède – ainsi qu'aux Etats-Unis. Ces groupes sont devenus *de facto* des relais pour l'opposition nicaraguayenne, de plus en plus muselée à l'intérieur du pays. Malgré le déclin progressif de l'intérêt de l'opinion publique internationale, après une médiatisation relativement importante en 2018 dans les principaux journaux nationaux européens et nord-américains, l'opposition exilée demeure active. Ses actions sont articulées autour de deux grands axes : l'incidence politique d'une part, et les démarches judiciaires internationales d'autre part, ces deux activités se chevauchant fréquemment.

• Incidence politique

Le premier axe s'exécute avant tout au sein des pays abritant des groupes de solidarité, et se traduit par des démarches auprès d'élus des assemblées nationales, ainsi que par des interactions avec le personnel des ministères des Affaires étrangères, par exemple. Il englobe toutes les initiatives visant à accroître la visibilité de la situation et à inciter les parlementaires à interpellier

⁹ J.-L. Rocha, « Nicaragua's exiles : Statistics and personal tragedies », *Noria Research*, 9 décembre 2022 (<https://noria-research.com/nicaraguas-exiles-statistics-and-personal-tragedies/>).

¹⁰ Colectivo Nicaragua Nunca +, « Situación de las personas nicaragüenses desplazadas forzadas », juin 2023 (<https://colectivodhnicaragua.org/wp-content/uploads/2023/06/Desplazamiento-Forzado-junio-2023.pdf>).

¹¹ Entretiens anonymes avec des membres de l'opposition nicaraguayenne en exil, San José, Costa Rica, 2023.

directement les autorités nicaraguayennes, voire à plaider en faveur de sanctions. Les efforts sont principalement portés en direction des deux « blocs » jugés capables d'exercer une pression efficace sur le Nicaragua, à savoir l'Union européenne (UE) et les Etats-Unis, mais aussi des instances supranationales, en particulier le Parlement européen, l'OEA et l'ONU.

Une des premières réussites de ce lobbying au niveau régional a été la visite en janvier 2019 d'un groupe de parlementaires européens au Nicaragua. Par ailleurs, en septembre – soit un an après la répression sanglante de 2018 – l'UE a instauré un régime de sanctions, en réponse à la détérioration de la situation politique et sociale. Les mesures restrictives actuelles concernent vingt-et-un individus liés au régime et au clan présidentiel, ainsi que trois entités privées. Les personnes figurant sur la liste des sanctions voient leurs avoirs gelés, tandis que les citoyens et entreprises de l'UE ont interdiction de leur fournir des fonds. De plus, les personnes physiques sont soumises à une interdiction de voyager les empêchant d'entrer sur le territoire de l'UE ou d'y transiter. L'UE a également refusé de reconnaître le résultat des dernières élections de novembre 2021 et Josep Borrell, le chef de la diplomatie européenne, a déclaré que le Nicaragua était « l'une des pires dictatures au monde¹² ». En septembre de la même année, la représentante de l'UE avait été expulsée du pays. Depuis 2019, le Parlement a ainsi émis plusieurs condamnations fermes et formelles contre le régime nicaraguayen.

Du côté des Etats-Unis, qui entretiennent une relation plus directe avec le Nicaragua, le nombre de sanctions prononcées a été considérablement plus élevé, ciblant elles aussi exclusivement des individus (51) et des entités privées (11). Jusqu'à présent, ils se sont refusés à appliquer des sanctions susceptibles d'impacter l'économie du pays. En effet, bien que ce type de sanctions soit jugé plus « efficace », la diplomatie américaine craint qu'elles affectent en premier lieu la population nicaraguayenne demeurée sur place, dans un pays où la crise économique touche principalement les plus vulnérables. Par ailleurs, une telle mesure pourrait avoir des répercussions sur d'autres nations de la région, étant donné l'Accord de libre-échange d'Amérique centrale (Aléac) qui lie depuis les années 2000 le Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et les Etats-Unis. Ces derniers redoutent l'effet potentiellement déstabilisateur de ces sanctions sur l'ensemble de la région. De manière similaire en Europe, la composante commerciale de l'accord d'association UE-Amérique centrale de 2013 demeure en vigueur, et participe de ce fait à la consolidation du régime.

Au niveau interrégional, en 2018, la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) de l'OEA a joué un rôle prépondérant dans la mise en lumière de la situation, notamment grâce à l'instauration du Mécanisme spécial de suivi pour le Nicaragua (Meseni), un organisme chargé de surveiller la mise en œuvre des recommandations de la CIDH dans le pays à la suite de sa visite en juin. Bien que suspendu en décembre, le Meseni a tenté de poursuivre ses activités depuis Washington. De même, la CIDH a dépêché un Groupe interdisciplinaire d'experts indépendants (GIEI) pour faire la lumière sur les événements d'avril et mai 2018, produisant également un rapport sur la situation. L'OEA, notamment à

¹² « Foreign Affairs Council : Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the press conference », 19 octobre 2021 (www.eeas.europa.eu/delegations/tunisia/foreign-affairs-council-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference_und_en).

travers son assemblée, n'a cessé de condamner ouvertement les événements au Nicaragua, mais ces mesures ne semblent pas avoir incité le gouvernement à adopter une attitude et des actions plus respectueuses des droits humains.

Par ailleurs, les opposants sont particulièrement actifs dans les enceintes de l'ONU, en particulier au sein du Conseil des droits de l'homme. En mars 2022, celui-ci a décidé d'établir un mécanisme indépendant d'enquête dans le pays, à travers la création du Groupe d'experts en droits humains sur le Nicaragua (GHREN), renouvelé le 3 avril 2023. Son mandat consiste à enquêter sur toutes les formes d'atteintes aux droits fondamentaux commises dans le pays depuis 2018, en collaborant avec divers acteurs tels que le gouvernement, les organisations internationales et la société civile. Il a publié son premier rapport en mars 2023, mais fait face à de nombreux défis qui l'empêchent d'accomplir un travail exhaustif. En effet, à l'instar de l'ensemble de la communauté internationale, il est interdit d'accès au pays, ne dispose que d'informations fragmentaires et difficilement vérifiables, et la communication avec le gouvernement du Nicaragua est quasiment inexistante.

Ainsi, malgré les efforts soutenus de l'opposition en exil, les résultats concrets de ses actions demeurent relativement limités. La lenteur des processus laisse aux autorités nicaraguayennes toute latitude pour cultiver ou renforcer leurs liens avec des partenaires rivaux ou adversaires des Etats-Unis, notamment la Chine et la Russie. En cette année 2023, partout où des groupes de personnes exilées du Nicaragua subsistent, les réseaux de solidarité persistent à diffuser des informations cruciales, à sensibiliser l'opinion publique à la situation et à organiser des événements de solidarité en faveur du « peuple nicaraguayen ». Toutefois, face à la détérioration de la situation, les mouvements, particulièrement actifs en 2018-2019, montrent des signes d'affaiblissement, et les perspectives semblent de moins en moins encourageantes. Les activistes eux-mêmes expriment souvent leur déception face au pragmatisme de ces espaces, à la difficulté de faire entendre leur voix et à l'efficacité limitée des sanctions, lorsqu'elles sont obtenues. Bien que l'incidence politique demeure une stratégie centrale, elle peine à obtenir des gains concrets, d'autant plus que les priorités géopolitiques des Etats occidentaux (Ukraine, Proche-Orient...) semblent bien éloignées de l'Amérique centrale.

•Les actions judiciaires au niveau international

Le deuxième volet de la stratégie de l'opposition nicaraguayenne en exil se concentre sur la possibilité de faire aboutir des actions judiciaires dirigées d'une part contre l'Etat nicaraguayen, et d'autre part contre des individus, responsables identifiés des plus graves atteintes aux droits humains.

Au niveau interaméricain, le Nicaragua est définitivement sorti de l'OEA en novembre 2023 après que l'assemblée de l'organisation a refusé de reconnaître l'intégralité du processus électoral entamé en 2021 – qui s'est conclu par la quatrième élection consécutive de Daniel Ortega à la présidence de la République. En représailles, ce dernier a initié le retrait du pays de l'OEA, effectif deux ans plus tard. Mais avant cela, et surtout depuis 2018, le Nicaragua ne respectait que peu les résolutions émises par la CIDH ou les jugements de la Cour interaméricaine des droits de l'homme (CoIDH). Malgré ces obstacles, l'OEA demeure un espace de mobilisation important.

En effet, depuis 2018, un nombre considérable de recours ont été déposés par diverses organisations de la société civile nicaraguayenne auprès de la CIDH. Le parcours est long et complexe, et c'est précisément la durée de traitement qui suscite l'une des principales critiques à l'encontre du système interaméricain, conjointement avec le problème de l'application. L'OEA ne dispose en effet d'aucun mécanisme coercitif ou de sanctions obligeant un Etat à mettre en œuvre un jugement prononcé. C'est donc en raison de la lenteur des procédures qu'aucun cas lié aux violations des droits humains relevant de la responsabilité du gouvernement nicaraguayen et de l'Etat depuis 2018 n'a encore été porté devant la CoIDH. Certaines mesures de protection (*medidas cautelares*) avaient été accordées à des personnalités – défenseur·e-s de droits humains, journalistes et activistes politiques – dont la sécurité était considérée comme menacée, mais leur efficacité était tout aussi limitée puisque c'est l'Etat oppresseur qui est lui-même chargé de protéger ces individus.

Par ailleurs, il convient de souligner que la CoIDH ne dispose pas de la compétence nécessaire pour juger des individus ou des responsabilités individuelles, contrairement à une institution telle que la Cour pénale internationale (CPI) de La Haye. Toutefois, la CPI ne peut être saisie dans ce cas, le Nicaragua n'ayant pas ratifié le Statut de Rome, ce qui restreint considérablement les recours pour les opposants. Notons néanmoins que si les autorités futures venaient à ratifier rétroactivement le Statut, les responsables pourraient être poursuivis.

Enfin, au nom de la compétence universelle¹³, l'Argentine a initié, le 5 octobre 2022, une enquête pénale ciblant les principaux responsables des violations des droits humains au Nicaragua. Cette enquête vise spécifiquement ceux qui, au sein de la structure étatique ou para-étatique, pourraient être tenus responsables de l'émission et de l'exécution d'ordres de persécution pour des motifs politiques et/ou religieux¹⁴. L'initiative a été lancée par un juge fédéral argentin à la suite d'une plainte déposée par deux avocats, l'un argentin et l'autre nicaraguayen, avec l'appui du procureur concerné. Les personnes impliquées dans ce processus collaborent étroitement avec toutes les instances susmentionnées, détenant des informations détaillées sur les événements au Nicaragua et sur la situation actuelle, en particulier les données systématisées par le GHREN, qui constituent une source fiable et crédible. Ce processus pourrait éventuellement aboutir à l'émission de mandats d'arrêt à l'encontre des accusés, en cas (très probable) de non-présentation au procès. L'objectif manifeste de cette démarche n'est ainsi pas la comparution (très peu probable) des accusés devant la justice argentine ; il s'agit surtout d'exercer une pression accrue et de renforcer l'isolement du gouvernement Ortega.

¹³ La compétence universelle désigne la compétence exercée par un Etat qui poursuit les auteurs de certains crimes, quel que soit le lieu où le crime est commis et sans égard à la nationalité des auteurs ou des victimes.

¹⁴ Outre Ortega et Murillo, sont également inculpés le directeur de la police nationale, le premier commissaire Francisco Díaz, le conseiller présidentiel Néstor Moncada Lau, le chef de l'armée nicaraguayenne, le général Julio César Avilés Castillo, le ministre des Transports, le général à la retraite Oscar Mojica, et le président de l'Assemblée nationale, Gustavo Porras Cortés. Le directeur de l'Institut nicaraguayen de sécurité sociale, Roberto López, le conseiller présidentiel pour les questions de défense et de sécurité, Oscar Valladares, l'ancienne ministre de la Santé, Sonia Castro, et le président de la Banque centrale du Nicaragua, Ovidio Reyes Ramírez, font également partie de la liste. Redacción Confidencial, « Investigación de justicia argentina contra Ortega y Murillo elevará presión internacional », 3 octobre 2022 (<https://confidencial.digital/nacion/investigacion-de-justicia-argentina-contra-ortega-y-murillo-elevara-presion-internacional/>).

A travers ces stratégies juridiques, l'opposition démocratique nicaraguayenne poursuit donc un double objectif. Elle reconnaît la portée limitée de ces instruments, mais considère que la reconnaissance des exactions par ces instances lui confère une légitimité qui facilite la poursuite de ses actions en termes d'incidence politique. Plus encore, son objectif est de documenter, enregistrer et rendre accessibles ces informations en vue d'une future transition politique. Cela facilitera l'établissement des responsabilités et la mise en œuvre d'un processus de justice nationale axé sur la vérité, la réconciliation et éventuellement la condamnation des coupables et la réparation. L'ampleur et la quantité d'informations recueillies depuis 2018, ainsi que leur systématisation sont sans précédent dans l'histoire du pays et à l'échelle mondiale. En effet, contrairement aux enquêtes habituelles sur de tels événements, caractérisées par une distance temporelle entre l'enquête et les faits, ici, tout se produit quasi simultanément, garantissant ainsi des données plus complètes et exhaustives et facilitant d'éventuels processus de justice transitionnelle ultérieurs.

Des actions limitées mais un riche réservoir d'informations

De manière générale, les initiatives de l'opposition en exil exigent une dépense considérable de temps et d'énergie pour des individus souvent précarisés car ayant dû fuir leur pays, et désormais dans l'impossibilité d'y retourner. Les résultats tangibles de ces efforts demeurent, pour le moment, singulièrement restreints. Certes, à force de condamnations formelles et de déclarations de la communauté internationale, le gouvernement du Nicaragua est de plus en plus isolé. Néanmoins, dans les faits, le dictateur et son cercle jouissent encore d'une latitude totale pour perpétuer leur répression brutale.

Les difficultés des opposants en exil proviennent également parfois d'une absence de cohésion entre des personnes et des groupes d'une grande hétérogénéité. Bien qu'ils s'accordent sur les garanties minimales que le futur régime démocratique nicaraguayen devrait assurer, ils peinent à formuler des propositions concrètes et à représenter une alternative viable aux yeux des grandes puissances qui veillent à l'équilibre de la région (en particulier les Etats-Unis).

Toutefois, tout le labeur de documentation, d'enquête, de systématisation de l'information et de dénonciation ne saurait être vain. Lorsque le Nicaragua parviendra à se libérer de Daniel Ortega, une vaste majorité des acteurs nicaraguayens aura à cœur de mener à bien un processus de justice fondé sur le respect des droits humains et la promotion de la vérité quant aux faits de violence, afin de prévenir la répétition des erreurs du passé.

Pour citer ce chapitre : Garance Robert, « Continuer à lutter depuis l'extérieur : les stratégies internationales de l'opposition nicaraguayenne en exil », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Deuxième partie

L'Amérique latine face à l'histoire

Le cinquantième anniversaire du coup d'Etat de 1973 au Chili

par Leticia M. Ruiz Rodríguez

En 2023, cinquante ans se sont écoulés depuis le coup d'Etat contre le gouvernement de Salvador Allende au Chili. Le 11 septembre 1973, l'une des trajectoires démocratiques les plus stables de la région latino-américaine s'est brisée. La longue dictature, dirigée par Augusto Pinochet, ne prendra fin qu'avec l'élection présidentielle de 1989 et la victoire du centre gauche articulé autour de la Concertation des partis pour la démocratie¹.

Les violations des droits humains, la persécution et l'exil des opposants au régime pendant la période autoritaire ont laissé une profonde marque sur la société et la classe politique qui ont entrepris de consolider la démocratie à partir des années 1990².

Le contexte de commémoration des cinquante ans du coup d'Etat

Depuis le retour à la démocratie, un exercice de mémoire riche en débats a lieu tous les 11 septembre. Les voix qui se font le plus entendre sont celles de la classe politique et, dans une moindre mesure, celles de la société civile. Entre autres questions, les politiciens débattent du caractère (in)évitable du coup d'Etat ; les protagonistes de cette période sont accusés d'avoir engendré de la violence. Pour les uns, la responsabilité revient à la politique d'Allende qui était à la tête d'une coalition ne représentant même pas la moitié des Chiliens ; pour les autres, elle incombe tout entière à l'armée qui a perpétré le putsch et instauré la terreur ; d'autres encore pointent le rôle des Etats-Unis. L'état de la démocratie et la situation des droits humains, actuels et à venir, font également l'objet de discours enflammés. A cet égard, 2023 n'a donc pas fait exception : de nombreuses interviews et déclarations reflétant les positions idéologiques les plus variées ont exprimé, une fois encore, l'absence de consensus à propos du coup d'Etat. Toutefois, au-delà du chiffre rond des cinquante ans, la commémoration de l'évènement a revêtu une signification particulière.

Premièrement, la commémoration a eu lieu alors qu'un nouveau président, Gabriel Boric, dirige le gouvernement depuis le 11 mars 2022 à la tête d'une coalition formée uniquement par des partis de gauche. Initialement baptisée Approbation dignité, cette coalition a été rebaptisée Alliance gouvernementale après l'incorporation en novembre 2022 de la coalition Socialisme démocratique composée par d'autres partis de gauche. Une telle convergence de la gauche ne s'était pas produite depuis l'Unité populaire de Salvador Allende (1970-1973). En outre, le caractère ouvertement refondateur d'Approbation dignité n'est pas sans rappeler les engagements du président socialiste, avec son projet de « voie chilienne vers le socialisme ».

¹ La Concertation des partis pour la démocratie est une coalition électorale composée du Parti chrétien-démocrate, du Parti socialiste, du Parti pour la démocratie et du Parti radical social-démocrate. Elle est restée au pouvoir durant quatre mandats présidentiels consécutifs, entre 1990 et 2010.

² Sur la dimension internationale coordonnée de la répression des régimes autoritaires en Amérique latine, qui est un aspect moins analysé, voir F. Lessa, « Operation Condor on trial : Justice for transnational human rights crimes in South America », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 51, n° 2, 2019, pp. 409-439.

Les premiers discours du gouvernement de Gabriel Boric ont été émaillés d'allusions à cette période, comme en témoigne par exemple le dernier paragraphe de sa première déclaration en tant que président de la République : « Comme Salvador Allende l'avait prédit il y a presque cinquante ans, nous sommes à nouveau, compatriotes, en train d'ouvrir les grandes voies par lesquelles passent l'homme libre, l'homme libre et la femme libre pour construire une société meilleure. Nous continuons. Vive le Chili³ ! »

Deuxièmement, cet anniversaire intervient en pleine discussion sur le texte constitutionnel⁴ appelé à remplacer la Constitution de 1980 qui souffre d'un manque de légitimité originel. Les partis politiques se sont engagés à élaborer une nouvelle loi fondamentale comme réponse, aussi imparfaite soit-elle, aux mobilisations de 2019. Cet engagement a suscité de nombreuses attentes. Cependant, l'amplitude des propositions, ainsi que les nombreux affrontements entre partis et blocs idéologiques ont largement complexifié le processus. La reconnaissance du caractère plurinational de l'Etat chilien et l'instauration d'un système de justice autochtone ont été particulièrement controversées. Même les plus sceptiques n'avaient pas anticipé de telles difficultés, pourtant prévisibles compte tenu des troubles sociaux ayant agité le pays en 2019. En définitive, le débat constitutionnel, à cheval sur la commémoration du coup d'Etat, canalise le conflit social.

La poursuite du débat constitutionnel a également confirmé la haute structuration programmatique des partis chiliens. Certains dirigeants politiques se sont illustrés en présentant, sous différents angles idéologiques, leur vision du pays au cours d'intenses discussions. Ce débat a révélé un manque de consensus non seulement sur les solutions à apporter aux problèmes, mais aussi sur la nature même de ces problèmes. Si, pour certains, les questions du genre, de l'environnement et des droits des peuples autochtones revêtent une grande importance, pour d'autres, ce sont les préoccupations économiques classiques et les questions sociales (éducation, santé) qui constituent des priorités⁵.

A tout cela s'ajoute la nécessaire réflexion sur les principes et les aspects qui doivent relever de la Constitution et ceux qui doivent faire l'objet de politiques, de lois et de réformes institutionnelles.

Troisièmement, la commémoration du coup d'Etat coïncide avec la résurgence de la droite chilienne. Trois jalons confortent ce diagnostic. Les élections de 2021 est le premier de ces jalons. A la tête du Parti républicain (PR) et leader d'une nouvelle droite radicale, José Antonio Kast a remporté le premier tour avec 27,91 % des voix, avant de perdre au second tour face à l'actuel président. Cette démonstration de force n'est pas passée inaperçue car elle a mis en lumière la portée de son discours, qui lui a permis de supplanter les partis de droite traditionnels tels que l'Union démocrate indépendante (UDI) et Rénovation

³ Discours d'investiture de Gabriel Boric prononcé le 11 mars 2022 depuis le balcon du palais de La Moneda.

⁴ Voir la contribution de A. Maillot et A. Faure dans ce volume.

⁵ En raison de la nouveauté qu'elle représentait pour le système politique chilien, la discussion sur les droits des peuples autochtones a suscité un intérêt particulier. Pour les différentes conceptions du sujet, voir C. Carril, F. Fuentes et R. Yon, « El país imaginado : Propuestas programáticas de candidaturas indígenas a la Convención y la plurinacionalidad en Chile », *Economía y Política*, Vol. 8, n° 2, 2021, pp. 95-129.

nationale (RN)⁶. Deuxième étape importante pour la droite dans son ensemble : le rejet du projet de Constitution par une écrasante majorité de citoyens (62 %) lors du référendum de 2022⁷. Ce résultat s'explique, dans une large mesure, par la nature des propositions du projet perçues comme radicales. Seule une partie des pourfendeurs du texte s'identifiaient avec la droite, mais celle-ci a capitalisé sur le résultat du vote car plusieurs de ses dirigeants, dont José Antonio Kast, s'étaient érigés en porte-parole du rejet. Le troisième jalon a été posé le 7 mai 2023, avec l'élection du Conseil constitutionnel, instance chargée de rédiger un second projet de Constitution. Le PR a obtenu 22 des 50 sièges de conseiller. Ils ont été rejoints par 11 autres conseillers issus des partis traditionnels de droite. Ainsi, ce Conseil constitutionnel dominé par la droite a rempli sa mission en s'appuyant sur un texte proposé par un groupe d'experts. Pour encadrer les délibérations et lui permettre d'atteindre un consensus, des fondements constitutionnels ont été préalablement fixés. Ces fondements, ainsi que d'autres détails du processus, ont été inscrits par les sénateurs et les députés dans l'« Accord pour le Chili », qui a débouché début 2023 sur l'approbation de la loi sur le nouveau processus constituant.

Classe politique et citoyens avant la commémoration du coup d'Etat. Le clivage Pinochet persiste-t-il ?

Depuis 1990, l'architecture institutionnelle de la dictature a été modifiée au fil des réformes successives, comme en attestent par exemple la suppression des sénateurs désignés et le changement de système électoral. De même, la situation des droits de l'homme a connu de nettes avancées. A cet égard, le cas chilien témoigne clairement de l'effort consenti par de nombreux secteurs de la société pour clarifier ce qui s'est passé sous le régime autoritaire. En août 2023, le gouvernement a annoncé un plan national pour la recherche de la vérité et de la justice visant à retrouver plus de 1 000 personnes disparues sous la dictature, travail jusqu'alors entrepris par de nombreux organismes, dont certains issus de la société civile, et qui avait notamment permis la publication des rapports Rettig et Valech⁸. Cette tendance se prolonge dans les tribunaux avec des jugements prononcés à la suite de plaintes déposées par des proches des personnes disparues.

Dans ce contexte, les positionnements des acteurs politiques à l'égard du passé autoritaire ont influencé la compétition partisane, les marges d'entente et de confrontation entre les partis politiques, ainsi que le vote. Depuis deux décennies, le fameux « clivage de Pinochet » a contribué à souder les partis du centre et de gauche contre les partis de droite. Si d'autres

⁶ Sur le PR, voir M. Campos, « El partido republicano : el proyecto populista de la derecha radical chilena », *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 30, n° 1, 2021, pp. 105-134.

⁷ Voir A. Mailet et A. 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 [www.sciencespo.fr/cei/fr/papier/etude].

⁸ Le rapport Rettig a été publié en 1991 par la Commission nationale de vérité et de réconciliation, offrant une cartographie des violations des droits humains commises par la dictature de Pinochet. En 2004, le rapport Valech de la Commission nationale sur la détention politique et la torture complétait ce sombre tableau. Le premier rapport portait sur les disparitions, le second sur la détention politique et la torture, fournissant des informations sur les opérations et les procédures.

clivages étaient à l'œuvre, comme ceux relatifs à la redistribution des richesses ou à la religion, leur poids était sans commune mesure avec celui engendré par la dictature qui a été au fondement de l'alternance électorale dès 1990.

Avec le temps, la légitimité des partis traditionnels s'est érodée et de nouveaux acteurs ont alimenté le débat public avec des positions ajustées aux enjeux émergents. Il en est ainsi des partis fondés par les leaders des révoltes étudiantes qui participent aujourd'hui au gouvernement, comme Révolution démocratique et Convergence sociale. Ces organisations formées par les jeunes générations ont ouvert le champ à de nouvelles problématiques. La forte fragmentation de la Chambre basse, avec un nombre élevé de partis récemment apparus, reflète ce renouveau. De même, la réforme du mode de scrutin – qui a remplacé, pour les élections de 2017, le système majoritaire binominal par un système proportionnel – a contribué à l'abandon d'une logique de bloc autour du « clivage Pinochet ». Les changements du mode de scrutin et de l'offre électorale ont aussi atténué l'effet structurant du clivage autoritarisme/démocratie au sein de l'électorat. Désormais, le passé autoritaire n'a pas une influence décisive sur le vote des jeunes électeurs et il est de moins en moins déterminant pour les autres tranches d'âge.

Toutefois, deux éléments suggèrent que le « clivage Pinochet » opère toujours symboliquement dans l'esprit des anciennes et des nouvelles générations de Chiliens, tel un facteur de confrontation qui s'active par intermittence. D'une part, comme le soulignait le sociologue Manuel Antonio Garretón dans une interview récente, « au Chili, il n'y a pas de consensus pour condamner le coup d'Etat de Pinochet⁹ ». Ainsi, les acteurs politiques ne sont pas parvenus à élaborer une déclaration conjointe condamnant le coup d'Etat, ni à organiser un événement auquel tous les partis auraient participé. L'UDI, le RN et Evolution politique (Evópoli) s'y sont refusés au prétexte que l'anniversaire du coup d'Etat ne devait pas donner lieu à une apologie de Salvador Allende, figure politique polémique à leurs yeux. Selon eux, le gouvernement doit plutôt condamner toutes les formes de violence, y compris celles qui ont eu lieu avant le coup d'Etat et auxquelles tous les secteurs de la société ont participé. Ce n'est pas la première fois que des partis politiques prennent ainsi position. En 2013, Michelle Bachelet n'avait pas pris part aux commémorations des quarante ans du coup d'Etat organisées par le président Sebastián Piñera. D'autre part, certains sondages témoignent de la « fracture Pinochet » dans la société chilienne. Une enquête du CERC MORI indique ainsi que la part de la population jugeant le coup d'Etat justifié est passée de 36 % en 2003 à 16 % en 2013, puis de nouveau à 36 % en 2023.

Bien que tous les électeurs de droite n'approuvent pas le passé autoritaire, ces données prouvent qu'il y a aujourd'hui moins de réticence à justifier le coup d'Etat. Cette acceptation croissante des positions pro-Pinochet est courante aussi bien parmi les citoyens que dans certains secteurs de la classe politique. Les performances électorales du PR et du reste de la droite en sont le reflet partiel.

⁹ R. Montes, « Manuel Antonio Garretón. "Desgraciadamente, en Chile no existe consenso en condenar el golpe de Estado de Pinochet" », *El País*, 8 juillet 2023.

Quo Vadis, Chili ?

Pendant sa campagne et lors de son entrée en fonction, Gabriel Boric a promis une refondation totale du pays. Selon lui, il s'agissait de procéder à « un changement des piliers qui soutiennent la démocratie depuis 1990 ». Deux ans plus tard, le gouvernement a été contraint d'aborder des questions telles que l'ordre public et la relance de l'économie, s'éloignant ainsi de la feuille de route initiale¹⁰. Une coalition centrée, entre autres, sur l'environnement, le féminisme, le travail digne et l'approfondissement de la démocratie a relégué ses revendications les plus emblématiques au profit d'un agenda des besoins urgents. En outre, l'arithmétique parlementaire constitue un défi pour la transformation promise car le président ne dispose pas d'une majorité suffisante pour faire voter ses projets de lois et promouvoir ses réformes. Ainsi, le 8 mars 2023, la réforme fiscale qui devait permettre de financer les réformes sociales a été rejetée par la majorité¹¹.

Enfin, si la division entre un Conseil constitutionnel qui produit un texte aligné sur les positions conservatrices et un gouvernement de gauche qui a manqué l'opportunité de laisser un héritage sous la forme d'une Constitution est une anomalie, elle est néanmoins un parfait reflet de l'état d'esprit de la société chilienne. Evoquant les candidats aux dernières élections, la sociologue Marta Lagos résume ainsi ce paradoxe : « il y a un conflit d'époque entre Kast, qui entend ne rien changer, et Boric, qui entend tout changer¹². » Ainsi, le Chilien moyen, à supposer qu'il existe, souhaite une nouvelle Constitution à condition qu'elle ne soit pas trop radicale. Le défi du gouvernement est d'arriver à répondre à cette exigence tout en nuances.

Le processus constituant auquel la candidature et la présidence de Boric sont identifiées est une épine dans le pied de l'exécutif. Ainsi, le premier projet de Constitution, qu'il a soutenu avec enthousiasme, a été rejeté et remplacé par une proposition portant le sceau de ses rivaux politiques. Comme dans une plaisanterie macabre, le parti qui refuse de condamner le coup d'Etat et le gouvernement Pinochet – le PR – tient le haut du pavé au Conseil constitutionnel. Comment s'assurer que les résultats du référendum n'amplifient pas l'impopularité du gouvernement Boric ? Surtout, comment éviter que le désenchantement de nombreux Chiliens de tous bords à l'égard du régime ne s'aggrave ?

Au milieu de cette tempête, la commémoration du coup d'Etat a ravivé l'opposition radicale entre deux projets politiques qui a eue des conséquences dévastatrices par le passé. Où va le Chili ? Cinquante ans plus tard, le système politique chilien et la coalition gouvernementale sont confrontés à une polarisation et à une incertitude considérables. Malgré tout, la capacité d'innover et de nourrir le dialogue politique dont les Chiliens ont récemment fait preuve mérite d'être célébrée.

¹⁰ Concernant cette réorientation du gouvernement Boric, voir C. Bellolio Badiola, « Gabriel Boric o las peripecias de los hijos de la transición chilena », *Nueva Sociedad*, n° 305, 2023 (<https://nuso.org/articulo/305-boric-peripecias-hijos-transicion-chilena/>).

¹¹ Sur la première année du gouvernement Boric, voir C. Peña et P. Navia (dir.), *The Boric Government in Chile. Between Refoundation and Reform*, New York & Abingdon, Routledge, 2024.

¹² G. Lissardy, « Kast vs Boric en Chile. "Hay una disputa de época entre Kast, que pretende no cambiar nada, versus Boric, que pretende cambiarlo todo" », *BBC News*, 22 novembre 2021.

Pour citer ce chapitre : Leticia M. Ruiz Rodríguez, « Le cinquantième anniversaire du coup d'Etat de 1973 au Chili », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La démocratie argentine quarante ans après (1983-2023) : entre continuité et crises

par Dario Rodriguez

En octobre 2023, la démocratie argentine a fêté ses quarante ans d'existence continue. Alors que les jeunes générations peuvent tomber dans le piège de la banalisation du processus politique inauguré en 1983¹, une vision à long terme impose une lecture attentive de cet événement significatif qui permette d'identifier les principales menaces qui pèsent sur lui aujourd'hui. En d'autres termes, il faut considérer le paradoxe du régime démocratique actuel, fort d'une certaine normalisation institutionnelle mais affaibli par des cycles récurrents de crises économiques et sociales. Une chronologie de l'histoire récente des différents gouvernements démocratiques nous permettra de procéder à un examen des forces et des faiblesses du régime démocratique argentin, à rebours des études schématiques et des approches panoramiques.

1983-1989. Inflation des attentes démocratiques et crise du modèle

La victoire de Raúl Alfonsín en octobre 1983 inaugure une nouvelle ère politique. Le cycle de violence politique prend fin et la démocratie fait ses nouveaux pas. Les protagonistes du jeu politique acceptent les règles électorales comme mécanisme privilégié de résolution des conflits qui organise le régime démocratique. Les ennemis se transforment alors en adversaires et le principe de la légitimité démocratique s'affirme comme l'instrument exclusif de résolution pacifique de la lutte concurrentielle entre les différentes parties du système politique pour accéder aux positions de pouvoir. En d'autres termes, les acteurs se considèrent désormais comme des partis concurrents dans la lutte électorale, abandonnant les pratiques traditionnelles d'incarnation hégémonique qui ont défini les principales forces politiques à différentes périodes de leur histoire. Surtout, la défaite sans précédent du péronisme ouvre un processus de renouvellement qui l'amène à ne plus se considérer comme l'incarnation de la « majorité naturelle » de la société, comme la traduction politique nécessaire des intérêts du peuple, permettant à l'incertitude électorale de nourrir le développement de la nouvelle expérience démocratique. Cette étape historique signifie également l'établissement d'une frontière fondamentale avec le passé dictatorial, d'un modèle de transition par rupture, comme une séquence nécessaire pour recréer cette expérience, conçue non seulement comme un ensemble de règles et de procédures, mais aussi comme une promesse, un rêve. La démocratie est ainsi réinventée comme un projet de société juste, et pas seulement comme une forme juridico-politique et un système d'agencement des pouvoirs. Lors de son accession à la présidence, le leader de l'Union civique radicale déclare ainsi qu'« avec la démocratie, on ne vote pas seulement, on mange, on s'éduque et on se soigne² ».

¹ Selon la dernière édition du *Latinobarómetro*, les populations entre 16 et 40 ans sont les plus indifférentes à l'établissement d'un régime autoritaire en Amérique latine. En Argentine, si le soutien à la démocratie atteint 55 % chez les plus âgés, il chute à 43 % chez les jeunes de 16 à 25 ans. Corporation Latinobarómetro, « Informe 2023 : La recesión democrática de América Latina », Santiago du Chili, juillet 2023, p. 31 (www.latinobarometro.org/lat.jsp).

² Discours du président Raul Alfonsin, Assemblée nationale, 10 décembre 1983.

Dans un premier temps, cette idée de justice s'inscrit et se concrétise dans une politique de mémoire qui permet de poursuivre les militaires à partir d'avril 1985. Contrairement à d'autres pays de la région, comme le Chili ou le Brésil, les responsables des violations des droits humains commises durant la dernière dictature militaire sont inculpés par les autorités politico-civiles. Cependant, ce processus de réparation historique s'enraye rapidement lorsque le gouvernement cède aux pressions de différents secteurs de l'institution militaire et promulgue des lois qui en restreignent le champ d'application. Mais c'est dans le domaine économique que les limites de ce principe de justice seront les plus évidentes.

Dans un contexte international marqué par une nouvelle vague conservatrice qui conduit au démantèlement systématique des principes de l'Etat providence, le retour de la démocratie en Argentine est affecté par l'ultime crise, après une longue agonie, du modèle de développement basé sur l'industrialisation par substitution des importations. Outre ce contexte défavorable, la volonté réformatrice de tenir les promesses d'une démocratie sociale se heurte rapidement à des décisions malavisées fondées sur l'ambition démesurée des décideurs politiques persuadés que le simple retour de la démocratie peut suffire à résoudre les failles structurelles du modèle de développement argentin. Vers la fin de la décennie, la détérioration progressive de l'autorité politique consécutive aux échecs successifs des différents plans de stabilisation, l'obstruction de l'opposition péroniste et l'action irresponsable des principaux acteurs économiques, tout à la défense de leurs privilèges corporatifs, dessinent un scénario de plus en plus critique.

La victoire à l'élection présidentielle de mai 1989 du candidat péroniste Carlos Menem, mobilisant un discours messianique et populiste pour satisfaire les secteurs les plus défavorisés et défendant un programme économique basé sur le *salariaz* (forte hausse des salaires) et la « révolution productive », accélère la spirale de l'hyperinflation et le processus de décomposition sociale. Le 8 juillet, le premier président péroniste de la transition prend le contrôle anticipé de la présidence dans un contexte de crise économique et sociale profonde.

Néolibéralisme, stabilité et dévaluation démocratique

Les lois sur la réforme de l'Etat et l'urgence économique, adoptées respectivement en août et septembre 1989, tracent sans ambiguïté les contours du processus de réforme néolibérale qui marque la société argentine au cours des années 1990. Si les promesses de campagne ne sont pas respectées, le coût de la trahison de la majorité électorale des citoyens est largement compensé par les bénéfices que le plan de convertibilité, mis en œuvre en 1991, apporte à l'ensemble de la société. La fin du cycle hyperinflationniste conduit à une amélioration immédiate des différents indicateurs socio-économiques et initie une période de croissance économique basée sur l'impulsion des forces du marché comme principe exclusif de (dés)articulation sociale. La démocratie s'enracine dans la quête primordiale de la sécurité économique ; elle se réorganise sur la base de la protection des droits individuels et de la promotion de l'initiative privée. Les victoires du Parti justicialiste aux élections législatives de 1991 et 1993, et la réélection de Carlos Menem en 1995 consacrent l'émergence d'un nouvel imaginaire politique articulé sur la stabilité économique et fondé sur l'imbrication de la démocratie et du marché. Le péronisme réussit à rallier le soutien des secteurs populaires,

mais aussi des classes moyennes et supérieures, dans le cadre d'un système de partis qui se stabilise également dans la succession régulière des cycles électoraux, favorisant la consolidation institutionnelle de la démocratie. Une autre dimension clé de ce dernier processus sera la subordination du pouvoir militaire au pouvoir civil.

Fin 1989, Menem met en œuvre une politique d'amnistie dans le but de parvenir à la soumission définitive des militaires à l'Etat de droit. En cherchant à pacifier le pays et à refonder son autorité politique, il ignore les demandes d'une grande partie de la société argentine et gracie les membres du commandement militaire et les chefs de la guérilla³. La démocratie se trouve alors stabilisée dans sa reproduction institutionnelle, mais au détriment de sa bonne santé. En ce sens, le développement d'une forme de passivité citoyenne et les conséquences sociales de la vague de réformes néolibérales sont aussi des éléments clés de sa détérioration.

La restauration de l'autorité politique et la mise en œuvre d'un processus de réforme remettant en cause les fondements de la tradition péroniste, impliquant l'abandon par l'Etat de ses fonctions régulatrices et protectrices, conduisent à l'émergence d'un leadership présidentiel de type décisionniste peu respectueux des équilibres républicains. La configuration d'une citoyenneté repliée sur la sphère privée et convertie au consumérisme va de pair avec la constitution d'un régime affirmé dans sa logique de contrôle vertical, à travers la normalisation de la participation électorale, mais affaibli dans le contrôle horizontal entre les pouvoirs institutionnels.

Au milieu des années 1990, les crises financières régionales et mondiales révèlent rapidement les limites du modèle économique à l'œuvre. Les processus de désindustrialisation accélérée et de privatisation des services publics entraînent une hausse progressive du chômage et, avec lui, un accroissement de la pauvreté et des inégalités sociales. Dans ce contexte, la démocratie argentine s'affirme comme mode d'élection des gouvernants, mais s'éloigne de plus en plus de son idéal substantiel, façonnant une société de pauvres citoyens⁴. Quelques années plus tard, la crise de 2001 met en évidence un malaise inédit, inaugurant un cycle de mobilisations publiques articulées autour du rejet du pouvoir politique et de ses médiations partisans.

Crise de la représentation et limites du processus de recomposition sociale

Comme en 1989, c'est une nouvelle crise économique et sociale qui permet d'entamer un nouveau cycle de réformes dans la société argentine. Dans un contexte déterminé par l'expression de la défiance des citoyens dans la sphère publique, les élections de 2003 mettent fin à la phase d'instabilité politique chronique ouverte par la démission du président Fernando de la Rúa en décembre 2001. Dans un climat de fragmentation politique sans précédent, Néstor Kirchner prend le contrôle de l'exécutif après que Menem a décidé de ne

³ Entre 1960 et 1980, plusieurs organisations armées actives optent pour la violence politique comme mode d'action révolutionnaire.

⁴ D. Merklen, *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Editorial Gorla, 2010.

pas participer au ballottage. Une fois de plus, la démocratie réussit à assurer sa continuité institutionnelle. Une fois de plus, l'échec du modèle de développement économique l'entraîne dans un processus alarmant de décomposition sociale.

Bénéficiant d'un contexte international favorable, la présidence de Kirchner (2003-2007) se caractérise par la mise en œuvre d'un ensemble de réformes qui lui permettent d'asseoir son autorité politique en recréant des liens de représentation avec des citoyens désenchantés. A la tête d'une coalition hétérogène de soutiens politiques, qui s'articule progressivement autour du péronisme, il promeut un modèle de développement productif, focalisé sur une politique active d'exportation et sur une restauration des capacités de l'Etat en matière de régulation économique et de protection sociale. La démocratie argentine semble entrer dans un cycle exceptionnel où le respect de l'Etat de droit s'accompagne d'un processus de croissance et d'inclusion sociale. La baisse du chômage engendre une réduction de la pauvreté, permettant une réconciliation inédite des dimensions sociales et procédurales de la démocratie.

Cette dernière est renforcée par la routine institutionnelle des nouveaux cycles électoraux qui consacrent non seulement la prééminence du vote comme principe de légitimation, mais aussi une expérience démocratique d'une tout autre nature permettant des processus de réforme sociale grâce à l'alternance politico-idéologique. L'amélioration de la qualité de la démocratie s'illustre également par les politiques de mémoire qui conduisent à rouvrir le jugement des responsables de violations des droits humains durant la dernière dictature militaire, et par les réformes institutionnelles conduisant à la nomination d'une nouvelle Cour de justice dans les premières années de l'administration Kirchner. Cependant, ce cercle vertueux est rapidement interrompu. Après la crise déclenchée par la mobilisation des secteurs agricoles en 2008 en réponse à l'initiative unilatérale du gouvernement de modifier les taxes à l'exportation, les différents gouvernements de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) ravivent les tensions structurelles consubstantielles à la relation entre la démocratie et le développement en Argentine⁵. Les diverses politiques que le gouvernement a promu élargissent certes les droits démocratiques (mariage pour tous, droits des minorités sexuelles, etc.) entre 2011 et 2015, mais ils révèlent aussi une vocation verticale et unilatérale de construction politique par une position réactive face à une opposition qui passe à la contre-attaque, façonnant une société de plus en plus polarisée. Dans la sphère économique, des signes d'instabilité révèlent la dépendance vis-à-vis de l'évolution des prix internationaux des matières premières et le désalignement des prix relatifs dans un contexte d'inflation progressive.

Pour l'élection présidentielle de 2015, et après la défaite aux élections législatives de 2013, la stratégie kirchneriste se traduit par un leadership présidentiel de plus en plus affirmé, dans une logique de sécurisation du soutien des fidèles plutôt que d'élargissement et de diversification des appuis électoraux. En d'autres termes, un style fondé sur l'existence supposée d'un lien naturel, préexistant, entre le leader et le peuple. Le triomphe de Mauricio Macri (Changeons, coalition de centre droit) sur Daniel Scioli (péroniste) marque une nouvelle étape de la démocratie argentine en permettant une nouvelle alternance avec l'arrivée au pouvoir, pour la première fois, d'un candidat ni radical ni péroniste. Mais ce nouveau souffle politique ne balaye pas les

⁵ P. Gerchunoff et M. Rapetti, « La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015) », *El Trimestre Económico*, Vol. 83, n° 2, 2015, pp. 225-272.

problèmes persistants du pays, ancrés de longue date. Les déséquilibres macroéconomiques et leurs conséquences sociales s'aggravent considérablement au cours des cinq années que dure la première expérience de centre droit démocratique du pays.

L'extrême droite et les défis de la démocratie argentine

Les premières années du gouvernement de Macri (2015-2019) sont marquées par une stratégie gradualiste de réformisme pro-marché. En effet, l'arrivée au pouvoir de Changeons en 2015 s'accompagne d'un discours électoral ventant un renouveau centré sur la reconstruction institutionnelle, la correction des dysfonctionnements du modèle économique kirchneriste et une nouvelle modernité caractérisée par une gestion efficace et une réelle attention portée aux préoccupations quotidiennes de la population. Mais après la victoire aux élections législatives de 2017, l'orientation idéologique de la droite devient beaucoup plus explicite. Trois initiatives de politique publique illustrent ce changement : la réforme fiscale, la réforme du travail et la réforme des retraites. Ces axes programmatiques cherchent à définir les fondations d'un nouveau modèle de pays basé sur l'initiative des acteurs privés et l'investissement direct étranger comme pilier du développement productif. Cependant, l'absence de soutien parlementaire, les incohérences programmatiques au sein de la coalition gouvernementale et la capacité de blocage des acteurs corporatifs concernés par les réformes empêchent la mise en œuvre de ce projet fondé sur l'économie de marché⁶.

La victoire d'Alberto Fernández aux élections générales du 27 octobre 2019 ne surprend personne. Le triomphe éclatant du nouveau front kirchneriste lors des primaires ouvertes avait déjà révélé une tendance claire en faveur d'une nouvelle alternance au sein du régime politique argentin. Si, dans un premier temps, le profil atypique du candidat, ouvert au dialogue, critique à l'égard des erreurs du passé, a pu susciter l'espoir d'un changement parmi les citoyens, sa promesse de « revenir pour être meilleur » se heurte au contexte exceptionnel de la crise sanitaire et aux propres erreurs du gouvernement empêchant l'établissement d'un consensus durable. Fernández devient un président sans leadership, englué dans ses propres échecs et pris dans les tensions internes de sa force politique, incapable pendant son mandat de proposer aux citoyens un projet de société et de le construire politiquement. Les problèmes de financement public hérités de l'administration précédente s'intensifient dans un contexte où l'augmentation incontrôlée des prix intérieurs est devenue une constante de ces dernières années, réduisant les salaires réels et plongeant à nouveau une grande partie des Argentins dans un état de pauvreté alarmant. La défaite du Front pour la victoire (FPV) aux élections législatives de 2021 confirme la dilution du soutien présidentiel et redéfinit la stratégie d'un gouvernement en retrait, inapte à répondre aux préoccupations quotidiennes de la population. Les élections internes d'octobre en vue de l'élection présidentielle d'août 2023 se soldent par la victoire inattendue du candidat d'extrême droite Javier Milei. Dans un contexte national marqué par un rejet généralisé des représentants

⁶ M. Gené et G. Vommaro, *El Sueño Intacto de la Centroderecha y sus Dilemas después de Haber Gobernado y Fracasado*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2022.

politiques par des citoyens désespérés, l'échec des alternatives politiques construites en réponse à la crise de 2001 constitue un défi crucial pour la démocratie argentine.

Quarante ans après le retour de la démocratie, la situation politique argentine est paradoxale : elle se caractérise, d'une part, par une continuité et une normalité institutionnelle témoignant de la consolidation d'une culture démocratique forte au sein de la société⁷, et d'autre part, par des échecs alarmants dans les domaines économique et social, et par une défaillance de l'Etat dans la fourniture de services publics de qualité et la protection des citoyens. La société argentine est aujourd'hui – plus que jamais – confrontée au risque de voir émerger en son sein des formes de pouvoir alternatives susceptibles de remettre en cause le pacte fondateur qui a permis à la démocratie de se stabiliser et de se consolider malgré ses crises cycliques.

⁷ Dans la région, l'Argentine reste l'un des pays où le soutien à la démocratie est le plus important (62 %), derrière l'Uruguay (Corporation Latinobarómetro, art. cité).

Pour citer ce chapitre : Dario Rodriguez, « La démocratie argentine quarante ans après (1983-2023) : entre continuité et crises », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Le retour au pouvoir de Lula, vingt ans après sa première présidence (2003-2023). Une redéfinition du lulisme comme projet politique ?

par Frédéric Louault

Théorisée en 2009 par le politologue André Singer, la notion de « lulisme » a donné lieu à de nombreux travaux et débats dans la littérature scientifique brésilienne¹. Dans son acception large, elle fait référence à « un mouvement charismatique diffus progressiste dont la base de pénétration déborde celle du Parti des travailleurs² ». Le lulisme va toutefois bien au-delà de la simple articulation entre une figure charismatique et un projet politique progressiste. C'est à la fois une vision spécifique du développement socio-économique, un mode de régulation politique et une manière d'articuler des secteurs sociaux aux intérêts divergents, qui a marqué les gouvernements du Brésil entre l'arrivée au pouvoir de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003 et la destitution de Dilma Rousseff en 2016.

Sous la plume d'André Singer, le terme « lulisme » permettait initialement d'interpréter les évolutions des comportements électoraux entre les élections de 2002 et 2006, lors d'une séquence qui a pu être qualifiée de réaligement du vote présidentiel³. Le concept s'est ensuite consolidé autour d'une analyse plus complexe liant les enjeux électoraux et les pratiques de gouvernement. Du point de vue du projet politique, l'élément fondamental est l'idée d'un changement social graduel, sans confrontation avec le capital, ce qui caractérise le lulisme comme un phénomène de conciliation de groupes sociaux. Ainsi, selon Singer, c'est l'association entre un « réformisme faible » et une orientation développementiste (*ensaio desenvolvimentista*) qui rend le mieux compte de ce phénomène⁴.

Cette politique graduelle et pragmatique s'appuie sur le dynamisme des secteurs les plus productifs – et en particulier l'agro-business, lui-même dopé au début du XXI^e siècle par les prix élevés des cours des matières premières – pour dégager des marges de manœuvre financières et redistribuer une partie de la richesse aux populations les plus déshéritées. Cet équilibre politique permet de lutter contre la pauvreté sans remettre en cause les privilèges des élites traditionnelles ni s'attaquer aux structures inégalitaires du Brésil.

¹ Sur le concept de « lulisme » et ses développements, voir : A. Singer, « Raízes sociais e ideológicas do lulismo », *Novos Estudos-CEBRAP*, n° 85, 2009, pp. 83-102 ; R. Ricci, *Lulismo : Da Era Dos Movimentos Sociais à Ascensão da Nova Classe Média Brasileira*, Rio de Janeiro, Contraponto Editora, 2010 ; A. Singer, *Os Sentidos do Lulismo : Reforma Gradual e Pacto Conservador*, São Paulo, Companhia das Letras, 2012 ; A. Boito Jr., « O lulismo é um tipo de bonapartismo ? Uma crítica às teses de André Singer », *Crítica Marxista*, n° 37, 2013, pp. 173-181 ; D. Samuels et C. Zucco, « *Lulismo, petismo, and the future of brazilian politics* », *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 6, n° 3, 2014, pp. 129-158 ; A. Singer et I. Loureiro (dir.), *As Contradições do Lulismo : A que Ponto Hegamos ?*, São Paulo, Boitempo, 2016.

² C. Ramos et J. Meneses, « Um novo lulismo ? », *A terra é redonda*, 5 février 2022.

³ A. Singer, *Realinhamento eleitoral e mudança política no Brasil : para uma interpretação do lulismo (2002-2010)*, Tese (Livre Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011 ; L. Rennó et A. Cabello, « As bases do lulismo : a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento ? », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 25, n° 74, 2010, pp. 39-60.

⁴ Pour une discussion plus approfondie du concept et de sa portée, voir : W. Romão, F. Montambeault et F. Louault, « Instituições participativas sob a égide do Lulismo », *Caderno CRH*, n° 33, 2020, pp. 3-8.

Le lulisme : portée, limites et remises en cause d'un modèle de développement

Les études ayant cherché à saisir les logiques, les contradictions et les limites du lulisme distinguent généralement deux périodes : les administrations Lula 1 et Lula 2 (2003-2010) puis l'administration Dilma Rousseff (2011-2016), perçue comme une tentative – inaboutie – de prolongement du lulisme sans Lula.

Dans un premier temps, cette politique d'accommodement produit une nette amélioration des indicateurs économiques et sociaux et instaure un climat de confiance généralisé⁵. Lula en tire personnellement les bénéfices politiques, ainsi qu'une reconnaissance internationale durable. Il est à la fois le « père des pauvres » et l'ami des millionnaires, ceux-ci n'ayant jamais été aussi nombreux au Brésil qu'à la fin de son second mandat. Lorsqu'il cède l'écharpe présidentielle à Dilma Rousseff en janvier 2011, il est au sommet de sa popularité et le Brésil semble vivre « un rêve éveillé⁶ ». La nouvelle présidente n'est pas en reste, puisque 79 % des Brésiliens approuvent sa gestion après une année de mandat, et ce malgré un tassement de la croissance économique.

Ce bilan est toutefois terni par d'importantes contradictions politiques et une négation du projet historique du Parti des travailleurs (PT), à savoir la moralisation et la réforme du système politique. Le scandale du *mensalão*⁷, qui éclate dès 2005, montre à quelle vitesse Lula et le PT se sont laissés absorber par un système politique qu'ils prétendaient jusqu'alors réformer. En ce sens, le lulisme a consolidé les dérives du présidentielisme de coalition. Par ailleurs, l'accélération du rythme de développement qui a marqué la période 2003-2010 a fait évoluer les configurations sociales, suscitant à la fois de nouvelles demandes sociales et de la frustration parmi certains secteurs de la société. D'un côté, des millions de personnes bénéficiant des programmes sociaux – notamment la Bourse famille (*Bolsa Família*) – sont passées légèrement au-dessus du seuil de pauvreté. La mobilité sociale nourrit de nouveaux espoirs et certaines attentes à moyen terme pour cette nouvelle classe moyenne, qui accède à la consommation mais demeure fragile, craignant les effets d'un retournement de conjoncture économique. D'un autre côté, les classes moyennes stabilisées, qui constituaient jusqu'en 2002 une base importante de l'électorat du PT, se sentent écrasées entre les élites économiques (qui profitent du boom économique) et les secteurs les plus pauvres (ciblés par les programmes de redistribution). Elles réclament des réformes plus profondes et des réorientations dans les choix budgétaires, qui leur permettraient de bénéficier de services publics plus efficaces dans des domaines comme la santé, l'éducation ou encore les transports.

Alors que rien ne semble pouvoir enrayer la dynamique initiée en 2003 par le président Lula, petits gagnants et petits perdants du lulisme se retrouvent côte à côte en juin 2013 dans

⁵ Pour un bilan plus détaillé, voir F. Louault, « Le Parti des travailleurs au Brésil : une décennie au pouvoir (2003-2013) », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2013/Les Etudes du CERI*, n° 198-199, décembre 2013, pp. 48-55 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/ceri/files/Etude_198-199.pdf).

⁶ O. Dabène et F. Louault, « Lula, président inoxydable », *Le Monde*, 27 septembre 2010 (www.lemonde.fr/idees/article/2010/09/27/lula-president-inoxydable_1416542_3232.html).

⁷ Scandale de corruption politique révélant un système de détournement de fonds qui permettait de verser chaque mois de l'argent à des parlementaires en échange de leur vote en faveur des projets de loi du pouvoir exécutif (près de 40 millions d'euros auraient été détournés).

un puissant mouvement social, d'abord spontané puis rapidement récupéré par l'opposition au gouvernement. Comme le rappelle le professeur Roberto Andrés, « l'un des principaux moteurs du développement de la deuxième phase du lulisme avait des pieds d'argile [...]. Peu de gens se sont rendu compte, lorsque les manifestations de 2013 ont éclaté, que les éléments qui les sous-tendaient étaient réels et palpables⁸ ».

Le mouvement social de juin 2013 met pourtant en lumière les limites, voire l'essoufflement du lulisme. Il constitue un point d'inflexion dans la vie politique brésilienne du XXI^e siècle et ouvre un nouveau cycle politique, même si Dilma Rousseff parvient à se faire réélire en 2014, au prix de nouvelles concessions à sa base alliée et d'une campagne électorale très coûteuse. Alors que l'économie tourne au ralenti et qu'un nouveau scandale de corruption secoue la classe politique (le *Petrobrás*), le ressentiment à l'encontre du PT se manifeste avec une virulence exacerbée. La montée des tensions remet en cause le pacte politique implicite entre les élites politiques, économiques et financières sur lequel reposait le modèle de développement. La destitution de Dilma Rousseff par le Congrès en 2016, à l'issue d'un acharnement politique et médiatique largement assimilé à un « coup parlementaire »⁹, et l'alternance non électorale qui s'ensuit, mettent un terme au lulisme comme expérience de gouvernement¹⁰.

En parallèle, l'ancien président Lula vit une longue traversée du désert. Après s'être battu pendant deux ans contre un cancer du larynx, il engage une seconde bataille, cette fois-ci judiciaire, pour faire face à une stratégie de *lawfare* orchestrée par le juge Sérgio Moro. Condamné à douze ans de prison pour corruption passive et blanchiment d'argent, Lula clame son innocence mais se constitue prisonnier le 7 avril 2018, alors que les sondages le donnent favori pour l'élection présidentielle prévue en octobre de la même année. Quelques mois plus tard, le Tribunal suprême électoral (TSE) prononce son inéligibilité. Au-delà de l'impossibilité pour Lula de maintenir sa candidature, la puissance symbolique de cet emprisonnement porte un second coup au lulisme, cette fois-ci dans son acception électorale. Jair Bolsonaro remporte facilement le second tour de l'élection présidentielle face au candidat du PT et remplaçant de Lula, Fernando Haddad.

Dans la première partie de son mandat (jusqu'à la crise sanitaire de 2020), Bolsonaro affirme la claire volonté de solder définitivement les héritages du lulisme, dans ses différentes

⁸ R. Andrés, « Os novos desafios do lulismo », *Revista Piauí*, 30 octobre 2022 (<https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/os-novos-desafios-do-lulismo/>).

⁹ Parmi de nombreux exemples : J. Souza, *A radiografia do golpe : entenda como e por que você foi enganado*, Rio de Janeiro, Leya, 2016. Pour une discussion critique du concept, voir : A. Perez Liñan, « Narratives of executive downfall : Recall, impeachment, or coup ? », in Y. Welp et L. Whitehead (dir.), *The Politics of Recall Elections*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020, pp. 201-228.

¹⁰ Les différentes séquences de cette crise politique (2013-2018) ont également été analysées dans les rapports précédents de l'Opalc. Voir : O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique/Les Etudes du CERI*, éditions 2013 à 2018 (www.sciencespo.fr/opalc/content/amerique-latine-lannee-politique-lapo.html). Par ailleurs, plusieurs auteurs en ont proposé des interprétations au prisme du lulisme : P.-L. Mayaux, « L'épuisement du lulisme, ou la fin d'un triangle politique : retour sur les manifestations brésiennes de juin 2013 », *OPALC Working Paper*, 10 septembre 2013 ; A. Singer, *O Lulismo em Crise : Um Quebra-Cabeça do Período Dilma (2011-2016)*, São Paulo, Companhia das Letras, 2018 ; L. Avritzer, *O Pêndulo da Democracia*, São Paulo, Editora 34, 2019. Sur la « fin du lulisme », voir R. Braga et S. Purdy, « A precarious hegemony : neo-liberalism, social struggles, and the end of Lulismo in Brazil », in A. G. Nilsen et K. von Holdt (dir.), *Rising Powers, People Rising. Neoliberalization and its Discontents in the BRICS Countries*, Londres, Routledge, 2021.

dimensions¹¹. Son projet de rupture politique porte une vision beaucoup plus autoritaire de l'exercice du pouvoir, qui met les équilibres démocratiques sous une pression constante. Contrairement à Lula, il cherche à se libérer du présidentielisme de coalition et engage un rapport de force avec les pouvoirs législatif et judiciaire. Du point de vue de la politique économique, il prend le contre-pied du projet développementiste et accélère l'orientation vers un modèle néolibéral, déjà amorcée par le gouvernement transitoire de Michel Temer entre 2016 et 2018. Au niveau de l'action publique, son gouvernement procède à un démantèlement profond des politiques mises en œuvre sous les administrations du PT. Fragilisé par sa (non-)gestion de la crise sanitaire et mis en accusation par une Commission d'enquête parlementaire, il doit toutefois faire des concessions pour échapper à une procédure de destitution et accepte malgré lui une alliance de circonstance avec les forces politiques dominantes au Congrès (le *Centrão*). Il ne parvient pas non plus à entraîner les forces armées dans une rupture de l'ordre constitutionnel et un basculement autoritaire.

A l'approche des élections de 2022, Jair Bolsonaro doit également faire face au retour politique de Lula, qui a été libéré en novembre 2019, après dix-neuf mois de détention. La Cour suprême ayant statué sur l'absence de preuves matérielles et sur la partialité des juges qui l'avaient condamné, Lula retrouve ses droits politiques. Tel un phénix qui renaît de ses cendres, il réapparaît sur les devants de la scène avec un capital politique regonflé. Pour fragiliser son futur adversaire, Jair Bolsonaro cherche à déstructurer les bases électorales du lulisme, notamment dans la région du Nordeste. Un an avant les élections, il annonce la création d'un nouveau programme social, Aide Brésil (*Auxílio Brasil*), qui se substitue au programme Bourse famille que Lula avait instauré en 2003. Jusqu'alors très critique à l'encontre des programmes d'assistance, il augmente à la fois les montants des aides et le nombre des bénéficiaires, puis s'engage même dans l'entre-deux tours à maintenir le programme « de manière permanente »¹². Cette stratégie vise clairement à casser la connexion entre Lula et l'électorat populaire, qui est un autre élément important du lulisme électoral. Jair Bolsonaro échoue finalement de peu dans son entreprise de réélection. S'il met en doute l'intégrité du scrutin – comme il l'avait fait tout au long de la campagne électorale – et a envisagé plusieurs plans pour interrompre le processus électoral, il ne peut empêcher la victoire de Lula à l'issue du second tour, puis son entrée en fonction le 1^{er} janvier 2023. La géographie du vote présidentiel confirme en outre la stabilité des bases électorales du lulisme issues de la dernière phase de réalignement (2003-2006).

Vers un néo-lulisme ? Les défis du gouvernement Lula 3

Dans quelle mesure ce retour en grâce de l'ancien président traduit-il une résurrection du projet politique qu'il a incarné entre 2003 et 2010, et que Dilma Rousseff a tenté d'entretenir entre 2011 et 2016 ? Le gouvernement Lula 3 peut-il être envisagé comme un simple

¹¹ L. Avritzer, F. Kerche et M. Marona (dir.), *Governo Bolsonaro : Retrocesso Democrático e Degradação Política*, Belo Horizonte/São Paulo, Autêntica Editora, 2021.

¹² F. 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, p. 62 (www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr.ceri/files/Etude_264-265.pdf).

prolongement des gouvernements Lula 1 (2003-2006) et Lula 2 (2007-2010), venant clore un cycle de brutale réaction politique au lulisme (2016-2022) ? Une telle interprétation apparaît simpliste et naïve, et tendrait à sous-estimer autant les recompositions socio-économiques du Brésil que le rapide enracinement du bolsonarisme et de ses soubassements idéologiques dans la société brésilienne. La poussée conservatrice du Brésil s'est globalement confirmée lors des élections de 2022, en dépit de la réélection manquée de Jair Bolsonaro, attestant une tendance observable depuis déjà une décennie.

Lula doit également gouverner une société profondément clivée, marquée par une intense polarisation politique et un fort rejet du PT. Si Lula était arrivé au pouvoir porté par ce dernier, il y revient malgré lui en 2023, dans le cadre d'une alliance large et fort de sa trajectoire personnelle. Le fossé croissant entre le soutien à Lula et l'identification au PT renforce le lulisme dans son acception électorale. Mais cela implique de repenser l'articulation entre le lulisme et le PT et, plus largement, le rôle du PT comme fusible entre la société et l'Etat. La direction du parti ne peut plus faire l'économie d'une réflexion critique sur les écueils du lulisme et sur sa dépendance accrue à la figure personnelle de Lula¹³.

Lula est bien conscient de l'ampleur des défis à relever :

« Je dois faire plus que ce que j'ai fait. Je vais découvrir une réalité où la faim, l'inflation, la défiance et la haine propagées par le gouvernement actuel sont plus fortes [...]. Je sais que le Brésil que j'aurai à gouverner en 2023 se trouve dans une situation bien pire que celle que j'ai connue en 2003. [...] Il faut donc être patients¹⁴. »

S'il jouit d'une importante expérience et dit avoir gagné en maturité par rapport à ses premières années au pouvoir, porte-t-il un réel projet politique pour le Brésil ? Ou ne s'agissait-il que de faire barrage à l'extrême droite et de panser les plaies ouvertes par la présidence Bolsonaro ? Quelles leçons a-t-il tiré de la décomposition du lulisme originel et comment qualifier un éventuel néo-lulisme ? S'inscrit-il dans un projet de développement innovant et/ou dans un nouveau compromis entre les différents secteurs sociaux ? Ou bien avons-nous affaire à une version édulcorée et minimaliste du projet initial, essentiellement tournée vers la recherche d'une stabilité politique via une simple stratégie d'alliances ? Dans ce cas, le néo-lulisme ne serait rien de plus qu'une variante du présidentielisme de coalition. De manière encore plus diffuse, l'émergence d'un nouveau lulisme a parfois été envisagée comme synonyme de démocratie et présentée comme un rempart contre les tentations autoritaires liées à un autre projet politique : le bolsonarisme¹⁵. Une telle dilution du concept le rendrait totalement inopérant du point de vue analytique.

¹³ M. A. Perruso, F. L. Barbosa dos Santos et M. Silva Oliveira (dir.), *O Pânico como Política : O Brasil no Imaginário do Lulismo em Crise*, São Paulo, Mauad, 2020.

¹⁴ « "O Brasil que eu vou pegar em 2023 é muito pior que eu peguei em 2003", diz Lula », *Congresso em Foco*, 20 décembre 2021 (<https://congressoemfoco.uol.com.br/area/pais/o-brasil-que-eu-vou-pegar-em-2023-e-muito-pior-que-eu-peguei-em-2003-diz-lula/>).

¹⁵ A. D. Correa, « "Le lulisme se convertit en idéologie de la démocratie", conversation avec Emir Sader, *Le Grand Continent*, 1^{er} décembre 2019 (<https://legrandcontinent.eu/fr/2019/12/01/le-lulisme-se-convertit-en-ideologie-de-la-democratie-conversation-avec-emir-sader/>).

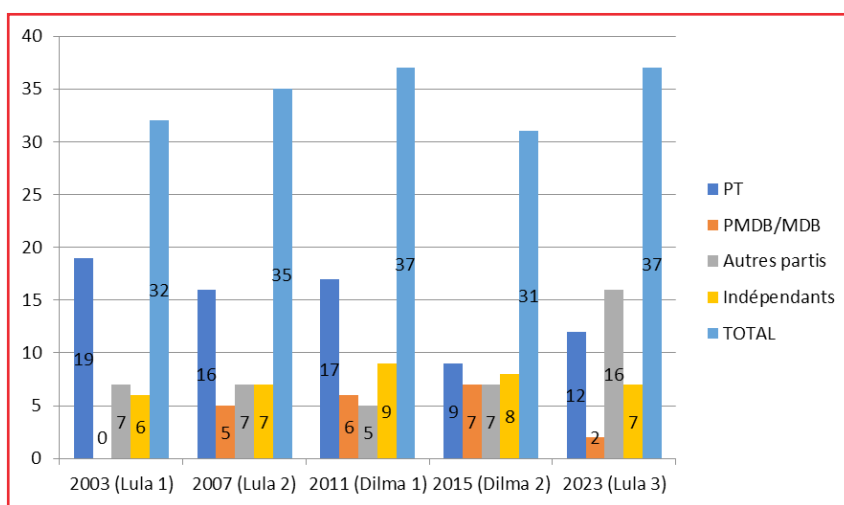
A court terme, la priorité de Lula consiste à éteindre l'incendie bolsonariste et à freiner la diffusion de l'extrême droite plus qu'à proposer un projet de société et une nouvelle formule de développement. A défaut d'avoir proposé un programme de gouvernement durant la campagne électorale, Lula a publié une « Lettre pour le Brésil de demain » (*Carta para o Brasil do Amanhã*), résumant treize propositions. Un troisième Plan d'accélération de la croissance (PAC) a également été annoncé en juillet 2023, tourné vers des projets d'infrastructures somme toute assez classiques. Sept domaines sont privilégiés : transports, infrastructures urbaines, eau et électricité, inclusion numérique, transition énergétique, infrastructures sociales et défense. Les éléments les plus innovants par rapport au lulisme originel ont trait aux aspects environnementaux : décarbonation, lutte contre le réchauffement climatique, agriculture durable, etc. La capacité du gouvernement à composer avec le lobby de l'agrobusiness sur ces thématiques sera un sujet délicat (la tension entre agriculture productiviste, agriculture familiale et préservation de l'environnement fut l'une des grandes contradictions des premiers gouvernements Lula). Mais à court terme, l'actuel gouvernement Lula doit relever trois défis principaux :

- Restaurer le pacte démocratique et lutter contre l'extrémisme politique. La fermeture des brèches autoritaires et la reconstruction d'un tissu démocratique ont été élevées au rang de priorité après le traumatisme du soulèvement du 8 janvier 2023. La crainte d'un complot pour fomenter un coup d'État a imposé à Lula une reprise en main de l'appareil sécuritaire et des services d'information (au-delà de la « débolsonarisation » de l'administration publique, classique du *spoil system* brésilien). Un an après les événements, les premières condamnations à des peines de prison ferme ont été prononcées à l'encontre des personnes ayant participé à l'invasion de la place des Trois Pouvoirs et ayant commis des dégradations dans les lieux de pouvoir (Congrès, Palais présidentiel, Cour constitutionnelle).
- Relancer l'économie du pays et stimuler une croissance plus durable. Conscient de l'importance des performances macroéconomiques pour gagner la confiance de ses partenaires et assurer un minimum de stabilité politique, Lula a nommé l'un des meilleurs cadres du PT, Fernando Haddad, à la tête du ministère de l'Économie. Celui-ci a pour missions de stimuler le crédit pour accélérer la croissance, d'augmenter les recettes publiques et contenir le déficit fiscal, de réformer le système d'imposition (*reforma tributária*) et de réorienter les politiques publiques vers les populations les plus vulnérables (travailleurs informels, populations à bas revenus, etc.). Des tensions ont toutefois émergé entre le gouvernement et la Banque centrale, accusée de trop tarder à baisser les taux d'intérêt et de pénaliser ainsi la relance de la croissance.
- Réaffirmer le Brésil sur la scène internationale (restaurer l'image du pays, lui redonner une place de premier plan dans les grandes négociations internationales et relancer les coopérations avec les pays du Sud). Lula a été très actif dans ce domaine dès le début de son mandat, en cohérence avec les positions assumées lors de ses deux premiers mandats. Les nominations de son ancien ministre des Relations extérieures, Celso Amorim, au poste de conseiller du président pour les affaires internationales, et du diplomate Mauro Vieira à la tête de l'Itamaraty, confirment cette volonté de « normalisation ».

Si la définition de la politique extérieure est une prérogative présidentielle, la victoire étriquée au second tour (50,9 % des suffrages valides), les rapports de force défavorables au Congrès ainsi que les profils conservateurs des gouverneurs des principaux Etats de la fédération contraignent fortement la marge de manœuvre de Lula au niveau de la politique intérieure. Au lendemain des élections, le bloc pro-Bolsonaro à la Chambre fédérale rassemblait plus de 50 % des députés et 55 % des sénateurs élus, tandis que le bloc pro-Lula réunissait 24 % des députés et 16 % des sénateurs. Un quart des congressistes sont affiliés à des partis du *Centrão* (le « milieu pragmatique »).

Pour pouvoir gouverner, Lula n'a d'autre choix que de bâtir un gouvernement de coalition hétérogène afin de stabiliser sa base législative. Le PT, qui ne compte que 68 députés sur 512 à la Chambre fédérale (13 % des sièges), ne contrôle que 12 des 37 portefeuilles ministériels. Les deux tiers des ministères reviennent à des membres d'autres formations politiques ou à des indépendants (voir figure 1), dont l'Union Brésil (droite), les Progressistes (droite) et le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), centre-droite). Au total, les neuf partis composant la base gouvernementale représentent 262 députés (51 %), mais le taux de soutien aux projets de loi du gouvernement fluctue sensiblement d'un parti à l'autre (avec une moyenne de 65 % au premier semestre, puis 75 % au second semestre 2023)¹⁶.

Figure 1
Répartition des portefeuilles ministériels par parti politique sous les administrations du PT (2003-2023)



Lula place toutefois ses proches collaborateurs du PT aux postes stratégiques : l'ancien gouverneur de Bahia, Rui Costa, à la coordination du gouvernement (*Casa civil*) ; l'ancien maire de São Paulo, Fernando Haddad, à l'Economie ; l'ancien gouverneur du Maranhão, Flávio Dino, à la Justice (jusqu'à sa nomination en décembre 2023 à la Cour suprême), Alexandre Padilha aux Relations institutionnelles, ou encore Luiz Marinho au Travail et à

¹⁶ T. Mali, « Lula dá mais cargos e verbas e eleva taxa de governismo na Câmara », *Poder 360*, 14 décembre 2023 (www.poder360.com.br/congresso/lula-da-mais-cargos-e-verbas-e-eleva-taxa-de-governismo-na-camara/).

l'Emploi. S'y ajoutent quelques choix symboliques, comme le retour de Marina Silva au ministère de l'Environnement, la nomination de la militante autochtone Sônia Guajajara à la tête du nouveau ministère des Peuples autochtones, ou encore celle de Anielle Franco – sœur de la militante et députée municipale de Rio de Janeiro, Marielle Franco, assassinée en 2018 – au ministère de l'Égalité raciale.

En conclusion, plusieurs questionnements viennent nourrir les réflexions sur le retour au pouvoir de Lula. Le néo-lulisme peut-il se réduire à des stratégies d'alliances politiques ponctuelles, que l'on sait réversibles et solubles dans les crises politiques ? Ou s'inscrira-t-il dans un projet politique plus cohérent, à la fois innovant et dans la filiation du lulisme originel ? Celui-ci s'était développé de manière inductive, dans l'expérience du pouvoir, et avait mis plusieurs années à se dessiner. Malgré sa faible marge de manœuvre au moment de son entrée en fonction, Lula est-il en mesure de proposer un projet politique plus ambitieux et sur des bases plus structurelles que lors de ses premiers mandats ? Pour prolonger la terminologie d'André Singer, le lulisme peut-il évoluer d'un réformisme faible vers un réformisme moyen ? L'adoption par le Congrès, en décembre 2023, d'une réforme du système de taxation (*PEC da reforma tributária*), qui était débattue depuis trois décennies, donne des signes encourageants. A moyen terme enfin, le lulisme peut-il survivre à la personnalité de Lula ? Un lulisme sans Lula est-il concevable ? Le lulisme originel a assez vite montré ses fragilités. Il s'est essouffé dès les années qui ont suivi le retrait politique du leader. Mais son ancrage électoral est demeuré quasiment intact (la géographie électorale du vote Dilma Rousseff en 2010 et 2014, puis du vote Haddad en 2018 correspond, dans les grandes lignes, à celle du vote Lula en 2006 et en 2022). La question de l'après-Lula et des héritages du lulisme risque de provoquer d'importants débats au sein du PT et plus largement dans le camp progressiste. Dans le camp adverse, Jair Bolsonaro a été déclaré inéligible pour les prochaines élections et l'opposition se trouve temporairement décapitée, ce qui explique en partie sa faible capacité à se structurer.

Pour citer ce chapitre : Frédéric Louault, « Le retour au pouvoir de Lula, vingt ans après sa première présidence (2003-2023). Une redéfinition du lulisme comme projet politique ? », in D. Recondo.(dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/ Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Troisième partie

L'Amérique latine aux urnes

Introduction. Vote de rejet et vrai-faux outsiders

par David Recondo

En 2023, des élections législatives et présidentielle (scrutin indirect) ont eu lieu à Cuba le 26 mars et le 19 avril, respectivement. Des élections générales se sont tenues au Paraguay (30 avril), au Guatemala (25 juin et 20 août), en Equateur (20 août et 15 octobre) et en Argentine (22 octobre et 19 novembre). Des élections régionales et municipales ont eu lieu en Colombie (29 octobre), tandis qu'au Mexique, les gouverneurs et députés locaux des Etats de Mexico et de Coahuila ont été élus le 4 juin. Enfin, au Chili, un conseil constitutionnel chargé de rédiger un projet de Constitution a été élu le 7 mai, et un référendum sur ce dernier s'est tenu le 17 décembre.

Tableau 2
Elections en Amérique latine en 2023

Dates	Pays	Types d'élection	Vainqueurs et partis	Participation*
26 mars et 19 avril	Cuba	Législatives et présidentielle (indirecte)	Miguel Díaz-Canel PCC	75,84 % (législatives) et 98,3 % (présidentielle)
30 avril	Paraguay	Présidentielle et législatives	Santiago Peña ANR-PC	45,89 %
7 mai	Chili	Conseil constitutionnel	PLR	85 %
4 juin	Mexique	Gouverneurs	Morena (Etat de Mexico) PRI (Coahuila)	50,5 % (Etat de Mexico) 56,56 % (Coahuila)
25 juin et 20 août	Guatemala	Présidentielle et législatives	Bernardo Arévalo Parti Semilla	59,45 %
20 août et 15 octobre	Equateur	Présidentielle et législatives	Daniel Noboa ADN	80,42 %
22 octobre et 19 novembre	Argentine	Présidentielle et législatives	Javier Milei La liberté en marche	77,05 %
29 octobre	Colombie	Régionales et municipales	Carlos Fernando Galan Nouveau libéralisme	Bogota : 51,98 %
17 décembre	Chili	Référendum	« Rejet »	84,48 %

* Premier tour
Partis : Parti Communiste de Cuba (PCC), Association nationale républicaine-Parti Colorado (ANR-PC), Parti républicain (PLR), Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), Action démocratique nationale (ADN)

Comme l'année précédente, et à l'exception des élections paraguayennes et cubaines, la sanction électorale des gouvernements sortants a prévalu. A première vue, le rejet des gouvernements en place a favorisé des outsiders, ces nouveaux venus en politique, issus des milieux d'affaires (Argentine, Equateur) ou de la « société civile » (Guatemala). Dans tous les cas, la victoire de ces nouvelles figures crée la surprise. Ainsi, en Argentine, l'économiste Javier Milei, qui s'autoproclame « anarcho-capitaliste », fait une percée lors des primaires du 13 août 2023, puis remporte le second tour de la présidentielle le 19 novembre 2023, alors qu'initialement les sondages le plaçaient très loin derrière les candidats des deux coalitions ayant alterné au pouvoir depuis 2015. Javier Milei est l'archétype de l'outsider antisystème, qui peut se targuer de ne jamais avoir frayé avec la classe politique qu'il qualifie de « caste »

et qu'il rend responsable de tous les malheurs des Argentins. Avant les élections, il n'était connu du grand public que par ses apparitions fréquentes sur les plateaux de télévision où il faisait étalage de son expertise économique. Rien, avant l'été, ne laissait prévoir le triomphe de ce personnage au look de rockeur échevelé un tantinet désuet dont les longs et très techniques exposés de théorie économique étaient ponctués par des harangues enflammées contre l'establishment.

Au Guatemala, Bernardo Arévalo crée aussi la surprise, au premier tour des élections, le 25 juin 2023. Candidat d'un petit parti de gauche (Parti Semilla), Arévalo est sociologue. L'essentiel de sa carrière de conseiller en maintien de la paix s'est déroulé à l'étranger. Comme son homologue argentin, il fait campagne contre la corruption de la classe politique mais il se dit social-démocrate, et son ton est modéré et conciliateur. En outre, il n'est pas un complet outsider. D'une part, il est le fils de l'ex-président et diplomate Juan José Arévalo (1945-1951) dont le souvenir reste vif dans la mémoire collective de la société guatémaltèque. D'autre part, il a été vice-ministre des Affaires étrangères de 1994 à 1995 et ambassadeur du Guatemala en Espagne de 1995 à 1996 ; il n'est donc pas un « parfait inconnu », mais plutôt un « héritier ».

En Equateur, c'est un autre « héritier », Daniel Noboa, qui remporte les élections extraordinaires. Ce dernier est un jeune (et très riche) entrepreneur sans expérience politique, dont le nom de famille est bien connu de ses compatriotes car il est fils du magnat de la banane et six fois candidat malheureux à la présidentielle, Alvaro Noboa. Tout comme Javier Milei et Bernardo Arévalo, sa virginité politique lui a permis de se démarquer de ses rivaux à qui il peut aisément reprocher d'être corrompus et d'avoir été incapables de régler les problèmes dont souffrent leurs concitoyens.

Au Paraguay, en revanche, c'est un parfait « insider » qui a remporté l'élection présidentielle, le 30 avril 2023, face à une opposition divisée. En effet, Santiago Peña est issu du parti Colorado, au pouvoir depuis plus de soixante-dix ans (excepté pour une courte parenthèse, entre 2008 et 2013), et il est le « protégé » de l'ex-président Horacio Cartes (2013-2018).

A Cuba, le 26 mars 2023, les membres de l'Assemblée nationale du pouvoir populaire ont été élus pour un mandat de cinq ans. Suivant les règles du régime de parti unique, les candidats du PCC et apparentés ont remporté la totalité des sièges. Le 19 avril, les nouveaux élus ont voté, à l'unanimité, pour le président sortant et candidat unique à sa propre succession, Miguel Díaz-Canel.

Pas de grande surprise non plus au Chili, où le référendum sur le projet de Constitution qui s'est tenu le 17 décembre 2023 a confirmé ce que tous les sondages prédisaient : le rejet du projet élaboré par un conseil où l'opposition de droite au gouvernement de Gabriel Boric était majoritaire. Toutefois, le résultat de cette consultation reflète une forte polarisation entre ceux qui ont rejeté la proposition (55,76 %) et ceux qui l'ont approuvée (44,24 %) ; polarisation qui n'est pas sans rappeler le niveau de confrontation suscité par les élections guatémaltèques, équatoriennes et argentines.

Pour citer ce chapitre : David Recondo, « Introduction. Vote de rejet et vrai-faux outsiders », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

L'élection présidentielle 2023 : un nouveau printemps démocratique pour le Guatemala ?

par Erica Guevara

La victoire inattendue de Bernardo Arévalo, candidat du parti Semilla, à l'élection présidentielle guatémaltèque de 2023, a suscité l'espoir d'un « printemps démocratique » dans un pays largement gangréné par la corruption. Cependant, le climat de forte tension de la campagne électorale, les menaces de mort adressées au nouveau président élu, ainsi que la crise institutionnelle déclenchée par le ministère public (MP, équivalent du bureau du procureur) qui tentait encore de délégitimer les résultats du scrutin en novembre 2023, rendent compte des difficultés qui attendent le nouveau gouvernement. Celui-ci est par ailleurs loin de disposer de la majorité au Parlement. Cette élection signe enfin une importante défaite pour Sandra Torres, l'éternelle candidate du parti Union nationale pour l'espérance (UNE) qui perd pour la troisième fois consécutive la course présidentielle.

Une victoire surprise

Rien n'avait laissé présager le succès de Bernardo Arévalo dans les mois précédant le premier tour du 25 juin 2023. D'une part, il n'apparaissait pas du tout dans les résultats des sondages, largement critiqués depuis. D'autre part, sa candidature à la présidence semblait noyée parmi les vingt-et-une autres. Ce grand nombre de prétendants, signe d'une fragmentation partisane croissante mais endémique au Guatemala, aurait pu être encore plus élevé si quatre autres candidatures n'avaient pas été refusées par le Tribunal suprême électoral (TSE), dont celles de deux personnalités qui avaient obtenu des scores non négligeables lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2019, Thelma Cabrera (du parti indigène Mouvement de libération des peuples, arrivée en quatrième position) et Roberto Arzú (fils de l'ancien président Alvaro Arzú, représentant du courant traditionnel conservateur avec le parti Avancée nationale, arrivé en cinquième position). La campagne aurait également pu prendre un autre tour si la candidature de Carlos Pineda (parti Prospérité citoyenne), qui rencontrait un large succès avec une campagne antipolitique menée sur les réseaux sociaux (et notamment sur TikTok)¹, n'avait pas été annulée par le TSE en mai 2023. Avant cette suspension, il était en tête des sondages, suivi par Sandra Torres (UNE), Edmond Mulet (ancien fonctionnaire de l'ONU, représentant du parti conservateur Cabal) et Zury Ríos (parti Valor), dont la candidature avait été validée malgré ses liens de parenté avec l'ancien dictateur Efraín Ríos Montt.

L'éviction de Pineda semblait donc laisser le champ libre à Sandra Torres, l'ex-femme du président Alvaro Colom (2008-2012), qui brigait le mandat présidentiel pour la troisième fois avec l'UNE, dont elle était parvenue à récupérer le contrôle malgré la crise aiguë traversée entre 2019 et 2021, à la suite de la scission du parti et de sa propre arrestation pour des

¹ Voir S. Menchú, « Carlos Pineda : el finquero y empresario que rompió la política tradicional desde Tiktok », *Prensa Libre*, 8 mai 2023.

accusations de financement illicite de sa campagne. Figure centrale de la classe politique guatémaltèque depuis le début des années 2000, symbole de la politique « traditionnelle » du pays, personnage infatigable et tenace ayant traversé pendant sa longue carrière de nombreuses crises et scandales de toutes sortes (surtout partisans ou de corruption), Sandra Torres s'était de nouveau relevée après son échec au second tour de l'élection présidentielle de 2019. Elle a ainsi réussi à remporter le premier tour du scrutin, avec 21,1 % des voix contre 15,5 % pour Bernardo Arévalo, avec un taux de participation élevé de 60 % (malgré un taux non moins élevé de 24,4 % de votes blancs et nuls). Elle a toutefois été battue au second tour le 20 août 2023, avec 37,2 % des votes contre 58 % pour Arévalo. Notons cependant qu'une importante partie de la population s'est abstenue au second tour : le taux de participation est tombé à 44,9 %, soit presque quinze points de différence avec le premier².

Même après la surprise du premier tour, la victoire de Bernardo Arévalo en août 2023 semblait peu probable : il était situé à gauche du spectre politique guatémaltèque, dans un pays qui a tendance à préférer des candidats de droite et/ou conservateurs, comme en témoignaient tant les résultats de élections des vingt dernières années que les sondages précédant le premier tour de 2023. En effet, Bernardo Arévalo est plutôt associé aux secteurs progressistes du pays, du fait de son héritage familial – il est le fils de l'ancien président Juan José Arévalo, considéré comme étant « socialiste » voire révolutionnaire et promoteur d'un programme réformiste durant son gouvernement entre 1945 et 1951 – et en raison du programme de Semilla. Créé en 2014 par des universitaires et des intellectuels qui ne disposaient que de peu d'expérience politique, ce mouvement se voulait tout d'abord un cercle de réflexion sur les problèmes du Guatemala, et notamment sur sa classe politique sclérosée par la corruption. Le mouvement a joué un rôle important lors des grandes mobilisations sociales de 2015, qui ont conduit à la démission du président Otto Pérez Molina et de la vice-présidente Roxana Baldetti, à la suite du scandale de corruption des douanes dit « la Línea », dans lequel le gouvernement était directement impliqué. Dénonçant le « pacte des corrompus » et défendant un programme ouvertement social-démocrate et écologique, le mouvement attire de nombreux jeunes, notamment dans les zones urbaines. Semilla devient un parti et présente sa première candidate, Thelma Aldana, à l'élection présidentielle de 2019. Cette procureure générale et cheffe du MP avait travaillé aux côtés de la Commission internationale contre l'impunité au Guatemala (CICIG), créée par l'ONU, dans le cadre des enquêtes qui avaient permis de révéler de nombreux scandales de corruption impliquant des membres du gouvernement, dont celui de la Línea. Sa candidature à la présidence est cependant entachée par un mandat d'arrêt prononcé par un juge l'accusant d'avoir embauché un fonctionnaire de manière irrégulière. Menacée de mort par ailleurs, elle s'exile au Salvador, où elle apprend en mai 2019 que sa candidature a été suspendue par la Cour constitutionnelle en raison de dettes en cours. Privé de candidate à la présidence, le parti n'obtient que sept postes de députés, et son avenir est incertain. Cinq ans plus tard, l'élection du candidat de Semilla à la présidence apparaît donc pour le moins inattendue.

² Selon les chiffres du TSE.

Cependant, plusieurs facteurs peuvent expliquer le succès du candidat Bernardo Arévalo : la faiblesse du système partisan, la « sandrophobie »³ – ou la polarisation affective⁴ qui conduit depuis de nombreuses années une grande partie des électeurs à voter « contre » Sandra Torres et non « pour » un autre candidat – et surtout le ras-le-bol d’un électorat jeune et de plus en plus urbain face à la corruption et à la classe politique traditionnelle en général. La variable territoriale est ainsi décisive pour comprendre les résultats des élections guatémaltèques. Malgré ses succès notables dans les zones rurales du pays depuis 2015, et surtout en 2019 et 2023, Sandra Torres ne remporte jamais les villes, où se trouve l’essentiel de la population du pays. En 2019, l’électorat urbain ayant voté pour d’autres candidats au premier tour s’était clairement reporté au second tour sur la candidature d’Alejandro Giammattei, pourtant loin derrière Sandra Torres. Au second tour de 2023, Bernardo Arévalo a obtenu plus de 79 % des votes dans le District Central, plus de 74 % dans le département du Guatemala, et plus de 82 % dans le département de Sacatepéquez. Sandra Torres n’a conquis que les zones rurales et moins peuplées du nord du pays, ses fiefs traditionnels de l’Alta Verapaz, du Petén, de Izabal et de Zacapa, avec des scores beaucoup moins impressionnants que ceux d’Arévalo. Les analyses de la cartographie électorale menées depuis 2015⁵ démontrent aussi l’importance croissante des populations urbaines dans l’ensemble des départements du pays, y compris les plus ruraux, qui ont aussi tendance à rejeter massivement les politiques perçus comme appartenant à une « vieille classe politique corrompue » en général et à ne pas s’identifier au programme de Sandra Torres en particulier, car il met plutôt l’accent sur des mesures sociales destinées aux zones rurales, perçues par l’électorat urbain comme étant clientélistes⁶. Malgré le basculement à droite de la candidate, qui a adopté lors de cette dernière campagne des positions ouvertement conservatrices sur des sujets tels que la sécurité ou le genre, c’est plutôt l’affichage anticorruption du parti adverse qui l’a emporté, qu’il soit de gauche comme en 2023, ou de droite comme en 2015 (rappelons que le comédien Jimmy Morales s’était fait élire avec le slogan « Ni voleur ni corrompu »). Notons enfin que même si de nombreuses candidates (dont Sandra Torres, Thelma Aldana, Thelma Cabrera, Zury Ríos) sont souvent populaires pendant les campagnes électorales et dans les sondages, l’électorat guatémaltèque a plutôt tendance à opter pour une candidature masculine.

Un panorama sombre et une crise institutionnelle

La victoire de Bernardo Arévalo marque donc une véritable alternance et un tournant important dans la politique guatémaltèque, car il s’agit de la première fois depuis vingt ans qu’un parti est élu avec un programme positionné à gauche du spectre politique. Elle a ouvert

³ Voir J. Estrada Tobar, « Todo sobre Sandra : los mitos, los pobres, el narco y más », *Nómada*, 30 avril 2019 ; J. Fortín, *Entre el Clivaje Social y el Clientelismo : Una Posible Explicación de los Resultados Electorales del 2019*, Centro para el análisis de las decisiones públicas, Universidad Francisco Marroquín, 2019.

⁴ S. Iyengar, G. Sood et Y. Lelkes, « Affect, not ideology. A social identity perspective on polarisation », *Public Opinion Quarterly*, Vol. 76, n° 3, 2012, pp. 405-431.

⁵ Voir J. R. Lebeau, Q. Godoy et J. Reynoso, « Segunda vuelta : Torres o Giammattei, un análisis territorial », *Plaza Pública*, 22 juin 2019.

⁶ E. Guevara, « Guatemala, an alternation in continuity », in O. Dabène (dir.), *Latin America’s Pendular Politics, Studies of the Americas*, New York, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 89-114.

aussi l'accès au gouvernement d'une nouvelle élite politique étrangère aux scandales de corruption, ce qui a conduit les médias à parler de « printemps de la démocratie » et de « renouveau de la politique » guatémaltèque.

La joie des électeurs a cependant été de courte durée. Menacé de mort, Bernardo Arévalo a dû tout d'abord suspendre des célébrations publiques. Ensuite, le résultat des élections n'a pas été reconnu par le parti de Sandra Torres. Enfin, les différentes attaques portées au processus électoral par des institutions judiciaires, et notamment le MP, dès l'annonce des résultats du premier tour ont créé un climat de fortes tensions et de crise institutionnelle majeure. Pendant plus d'un mois, de « grandes marches pour la démocratie » et de nombreuses manifestations citoyennes ont été organisées pour défendre le résultat des élections et exiger la démission de la procureure générale et cheffe du MP, María Consuelo Porras, ainsi que du Procureur spécial contre l'impunité (FECI) et d'autres procureurs et juges. Ceux-ci avaient mené des actions remettant en question le déroulement des élections (par exemple en demandant un nouveau décompte des voix et une vérification de la cohérence des procès-verbaux avec les résultats transmis) ou visant à suspendre Semilla (en raison de soi-disant falsifications de signatures dans le processus de reconnaissance officielle du parti). Des organisations d'observation électorale nationales et internationales ont exprimé leur soutien au processus électoral et reconnu la légitimité des résultats. Elles ont aussi fait part de leur inquiétude face à la judiciarisation de ce processus. L'Organisation des Etats américains (OEA), habituellement assez modérée dans ses déclarations, a insisté dans ses rapports à la fois sur la temporalité suspecte et *ex post* des accusations du MP, et sur le caractère « différencié et excessif » des mesures prises par les autorités à l'encontre de Semilla⁷, menacé de dissolution alors qu'il avait gagné les élections. Cette crise institutionnelle n'est que le symptôme d'une forte judiciarisation des élections au Guatemala, dans un contexte où la légitimité et l'indépendance des institutions judiciaires et électorales sont limitées et remises en cause. D'une part, les processus électoraux sont marqués par une forte méfiance envers le TSE, notamment à la suite de l'annulation de candidatures pour des raisons qui apparaissent souvent arbitraires. D'autre part, la très polémique procureure générale María Consuelo Porras a été nommée par l'ancien président Jimmy Morales et reconduite par Alejandro Giammattei malgré les nombreuses accusations portées à son encontre, y compris par le gouvernement des Etats-Unis qui l'accuse de protéger des politiciens corrompus et de faire obstruction à des procédures en cours.

Quelle que soit l'issue de la crise institutionnelle⁸, il y a fort à parier qu'Arévalo et son cabinet rencontreront d'importantes difficultés à gouverner, dans la mesure où Semilla ne représente que la troisième force au Parlement (avec 23 députés), derrière Vamos (le parti du président sortant Giammattei, 39 sièges) et l'UNE (28 sièges). Si Semilla est finalement dissous, ses députés élus seront reconnus comme étant « indépendants » et ne pourront pas

⁷ Voir Rapport de l'OEA du 1^{er} septembre 2023 sur le site du département de l'observation et de la coopération électorales de l'OEA : www.oas.org/eomdatabase/MoeReport.aspx?Lang=es&Id=455&MissionId=542

⁸ Lorsque nous terminions cet article, Semilla avait effectivement été suspendu par le TSE et le MP avait confirmé cette décision, rejetée par les députés élus qui continuaient à mener toutes les actions possibles pour être reconnus comme groupe politique à l'Assemblée législative.

siéger de la même manière que les autres au Parlement. Les autres partis représentés à l'Assemblée se situent plutôt à droite du spectre politique. Enfin, au niveau municipal, Semilla n'a remporté que peu de mairies face à Vamos et à l'UNE. Le gouvernement et les députés identifiés à Semilla seront donc obligés de composer avec une forte opposition et de consentir à des alliances qui peuvent compromettre leur positionnement indépendant et l'ampleur des changements annoncés dans leur programme.

Pour citer ce chapitre : Erica Guevara, « L'élection présidentielle 2023 : un nouveau printemps démocratique pour le Guatemala ? », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Un nouveau cycle d'alternance en Argentine : le triomphe de l'extrême droite à l'élection présidentielle *par Dario Rodriguez*

L'arrivée au pouvoir de Javier Milei le 19 novembre 2023 a ouvert un cinquième cycle d'alternance présidentielle et électorale depuis le retour de la démocratie en 1983. Avec un nombre de voix record depuis cette date fondatrice, elle soulève toutefois des interrogations sur le processus de consolidation institutionnelle que les cycles précédents avaient alimenté en quarante ans de vie démocratique ininterrompue. Comment expliquer la victoire écrasante d'un candidat outsider, une première en Argentine, qui incarne de surcroît un mouvement d'extrême droite, une formation politico-idéologique inédite dans l'histoire récente du pays ? Si le contexte économique et politique a son importance, il convient aussi d'examiner la construction du lien tissé par Milei avec son électorat.

La crise et encore la crise

Si la hausse des prix n'est pas un problème nouveau dans le quotidien des Argentins, ce phénomène a pris une tout autre ampleur depuis le début de l'année 2018. La variation du niveau général des prix annuel atteignait 31,2 % en juillet, et 48,5 % en septembre. Si les prix ont été relativement contenus pendant la crise sanitaire, ils ont augmenté de 55,1 % en mars 2022 avant de progresser rapidement les années suivantes, pour atteindre 142,7 % en octobre 2023, date de l'élection présidentielle¹. Dans ce contexte d'inflation incontrôlée et de stagnation du produit intérieur brut (PIB), les Argentins ont subi un climat constant d'incertitude caractérisé par une baisse des salaires réels et de leur pouvoir d'achat, et par l'augmentation des niveaux de pauvreté affectant tant les classes moyennes que les populations les plus vulnérables, malgré les plans sociaux mis en œuvre par l'Etat. Après l'amorce d'une phase de reprise au tournant du siècle, l'Argentine cumule plus d'une décennie d'instabilité macroéconomique et de détérioration des indicateurs socio-économiques et plusieurs autres décennies de déclin, sans parvenir à établir un modèle de développement pérenne.

Si la sortie du plan de convertibilité en 2002 a été suivie par un cycle économique positif, dans un contexte de hausse soutenue des prix internationaux sur le marché mondial et où l'action de l'Etat a permis de reconstituer les liens d'une société appauvrie, les gouvernements kirchnéristes successifs, artisans de ce processus, n'ont cependant pas réussi à engager l'Argentine sur la voie d'un progrès durable. Le maintien d'un modèle vulnérable aux fluctuations internationales et de plus en plus dysfonctionnel dans son développement a ainsi assombri le bilan de la décennie kirchnériste. L'arrivée de Mauricio Macri à la présidence en 2015, avec une stratégie de changement dans la continuité, n'a pas réussi à inverser cette tendance, bien au contraire. Après avoir échoué à établir un plan de réforme, ouvertement pro-marché, à la suite de sa victoire aux élections législatives de 2017, Macri a été battu à l'élection présidentielle

¹ INDEC, Rapport variation interannuelle (2016-2023), république Argentine.

de 2019, laissant un pays plus endetté et plus pauvre. Les conséquences négatives de la crise sanitaire mondiale et les conflits au sein de la coalition gouvernementale ont marqué le nouveau processus d'alternance ouvert par le retour d'un kirchnérisme renouvelé au pouvoir. Les actions d'un président sans leadership n'ont fait qu'aggraver les failles structurelles du modèle économique, laissant les citoyens dans un état d'impuissance manifeste quatre ans plus tard. Un sentiment de lassitude et de désespoir s'est installé au fur et à mesure que la situation économique se détériorait. S'il y a plus de vingt ans, lors de la crise de 2001, les citoyens avaient exprimé leur colère dans les rues en demandant qu'« ils s'en aillent tous », dans ce nouveau contexte, le scepticisme s'est exprimé autrement. Délaissant l'espace public, la colère des citoyens envers la classe politique s'est transformée en espoir et s'est traduite par un vote qui est devenu majoritaire en faveur du candidat d'extrême droite.

Le chemin vers la victoire

Depuis 2016, Javier Milei a multiplié les apparitions médiatiques en mettant en scène une image non conventionnelle : une sorte de rock star capable de dissenter sur les problèmes structurels de l'économie argentine. En adoptant un style histrionique et irrévérencieux, son discours a gagné du terrain, surchargé de messages de violence et de haine, et présenté comme libre et révolutionnaire grâce à sa non-appartenance au monde de la pègre politique. Bien que son mouvement politique, La liberté en marche (LA), n'ait obtenu que 5,55 % aux élections législatives de 2021 au niveau national, une part significative (17,03 %) des électeurs de Buenos Aires ont décidé d'opter pour la rupture et de voter pour sa candidature. Fort de cette base, Milei s'est lancé dans la course à l'élection présidentielle de 2023.

A l'approche des élections internes (appelées primaires, ouvertes, simultanées et obligatoires, PASO) en août de la même année, sa stratégie de campagne s'est définie autour de trois dimensions clés. Nourri dans les arènes virtuelles des réseaux sociaux, un dispositif d'identification populiste a pris forme à partir duquel son image de leader providentiel, capable de refonder le pays, s'est articulée à celle d'un homme ordinaire, à l'écoute des préoccupations quotidiennes des Argentins. Ce dispositif a aussi été alimenté par la définition d'un collectif d'appartenance existentiellement opposé à un ennemi de chair et de sang, la « caste », et à un autre plus impersonnel et abstrait, l'Etat. Naturalisant la division entre la classe politique et la société, et construisant ainsi une opposition entre l'élite et le peuple, la première a été vilipendée pour sa corruption, sa servilité et son inutilité. Le second, pour sa part, a été présenté comme le responsable de tous les maux, justifiant ainsi un discours d'un libéralisme extrême : il faut se débarrasser de l'Etat régulateur et interventionniste, et laisser au dieu marché le soin non seulement d'organiser librement et efficacement la société, mais aussi de détruire les mécanismes de protection sociale qui génèrent une multitude de parasites économiquement improductifs. Libérés des carcans bureaucratiques de l'Etat, les citoyens pourront enfin exploiter leurs capacités entrepreneuriales dans une société moins lisible, plus fragmentée, en inaugurant la voie du progrès naturel. En parallèle, le retrait de l'Etat s'articule avec l'affirmation de son rôle répressif en tant que garant de l'ordre public et de la sécurité des citoyens. Le discours sur cette politique de la « main de fer » s'est accompagné

d'un positionnement stratégique très conservateur au niveau des mœurs et ouvertement réactionnaire dans le domaine des politiques mémorielles.

Face aux résultats surprenants des PASO – LA arrivant en tête avec 7 352 244 voix (30 % de l'électorat) –, le néokirchnérisme a cherché à reprendre l'initiative perdue à l'approche des élections générales. Articulé autour de la figure du ministre de l'Economie et candidat à la présidence pour l'Union pour la patrie (UP), Sergio Massa, il a axé sa principale stratégie de campagne sur le projet de construction d'un grand accord national comme réponse à la crise économique et sociale. L'ubiquité idéologique et la plasticité politique du candidat ont permis la mise en scène de ce projet, tandis que les ressources de l'Etat ont été consacrées à la fidélisation de l'électorat le plus vulnérable. Enfin, la défense de la démocratie face au risque de régression autoritaire, incarné par le danger de l'extrême droite, a permis au candidat du gouvernement d'améliorer son résultat du premier tour et de rêver à la victoire – en dépit du fait que l'inflation annuelle au moment du second tour dépassait les 140 %.

Face à une opposition divisée entre un candidat ouvertement radicalisé et une autre, Patricia Bullrich (Ensemble pour le changement, JC), qui a cherché à se radicaliser sans tenir compte de l'attrait de l'image antisystème dont pouvait se prévaloir Milei, l'UP a réussi à obtenir 9 645 948 voix (36,7 %), soit huit points de plus qu'aux primaires. Elle a été suivie par LA avec 7 884 336 voix (30 %), JC avec 6 267 152 voix (23,8 %) et le candidat néopéroniste Juan Schiaretti (Nous agissons pour notre pays, HNP) avec 1 784 315 voix (6,8 %).

A l'approche du ballottage, Mauricio Macri, ancien président et principale référence de JC, a décidé de s'allier à LA afin de battre Massa, et ce au prix d'une division de JC entre les secteurs les plus radicalisés, sous son leadership et celui de Bullrich, et les secteurs plus modérés emmenés par l'ex-chef du gouvernement de la ville de Buenos Aires, Horacio Larreta et les autres partenaires du parti (l'Union civique radicale et la Coalition civique). Si la candidature de Milei a obtenu un soutien organisationnel significatif grâce à cette alliance, il lui a fallu justifier auprès de son électorat ses accords avec la caste tant vilipendée. Si Massa cherchait à activer une sorte de front démocratique en revitalisant le consensus fondateur de 1983, il devait être capable de proposer un véritable changement à une société désespérée, lui qui était l'incarnation institutionnelle de la continuité. Les résultats du scrutin ont montré que l'option d'un virage brutal vers l'inconnu l'a emporté sur toute autre alternative. LA a obtenu 14 476 462 voix (55,6 %), soit plus de quinze points de plus qu'au premier tour, contre 11 516 142 voix (44,3 %) pour l'UP, soit un peu plus de sept points supplémentaires².

Milei a remporté 21 des 24 circonscriptions électorales nationales et jouit donc d'un soutien socialement transversal et idéologiquement hétérogène, expliquant la défaite la plus importante subie par le péronisme au cours de sa longue histoire et confirmant à nouveau que cette force a perdu le monopole « naturel » de la représentation du monde populaire³. Cependant, son triomphe a également révélé l'existence d'un vote jeune, essentiellement masculin, en partie composé de travailleurs indépendants et informels, et foncièrement anti-péroniste, si

² Ministère de l'Intérieur, République argentine : www.argentina.gob.ar/dine/resultados-electorales

³ G. Vommaro, « L'extrême droite de Milei en Argentine : entre opportunisme et innovation », AOC, 27 novembre 2023 (<https://aoc.media/analyse/2023/11/26/lextrême-droite-de-milei-en-argentine-entre-opportunisme-et-innovation/>).

L'on considère la variable territoriale et le transfert des votes de JC. Sans nier le poids de la situation économique dans cette stratégie de fuite que Milei a su exploiter très efficacement, nous remarquons également qu'une partie de son électorat s'articule autour d'un noyau dur de valeurs traditionnelles et réactionnaires, illustrant l'émergence possible d'une version locale d'une nouvelle droite déjà présente à l'échelle régionale et mondiale⁴.

Et maintenant ?

Milei sera un président outsider cherchant à mettre en œuvre le plan de réformes le plus ambitieux de ces dernières décennies. S'il bénéficie pour ce faire d'un soutien électoral inégalé depuis 1983, le fait est qu'il n'a jamais exercé de fonctions électives jusqu'à sa nomination comme député national en décembre 2021, qu'il ne peut s'appuyer sur une structure partisane propre, qu'il est privé de toutes relations institutionnalisées avec les syndicats et/ou les mouvements sociaux, qu'il ne peut compter sur aucun gouverneur de sa force politique et qu'il doit composer avec le soutien législatif le plus faible de l'histoire de la démocratie argentine⁵. Le principal défi pour le prochain gouvernement sera donc celui de la gouvernabilité. Pour l'instant, deux scénarios se dessinent à cet égard.

Dans le premier, le président se retrouve sans pouvoir, bloqué par les chambres du Parlement et contré dans la rue par la mobilisation organisée des acteurs populaires, mais aussi par des contestations moins encadrées, rejetant ouvertement son projet de gouvernement. Dans ce cas de figure, le conflit pourrait opposer dans l'espace public partisans et détracteurs, engendrant une crise politique aiguë et un possible chaos social qui mettront à l'épreuve les institutions démocratiques comme jamais depuis 1983. Dans le second scénario, l'épreuve du pouvoir conduit le futur président à modérer son projet et à inscrire son action présidentielle dans le cadre de la négociation/collaboration avec les secteurs partisans et corporatifs qui le soutiennent ou qui pourraient le soutenir, en adoptant une politique ouvertement néolibérale et offensive sur le plan économique mais plus limitée concernant les batailles culturelles propres à la nouvelle extrême droite. Reste encore à évaluer le possible niveau d'intensité du conflit social.

Un des facteurs déterminants réside donc dans la manière dont s'opèrera le rééquilibrage des tensions entre le président Milei et le leadership partisan de Macri, dans un pays où aucune coalition électorale n'a fonctionné et où le péronisme a été la seule force politique capable de mener à bien un plan d'austérité drastique et structurel. Le cycle ouvert par la crise de 2001 est arrivé à son terme. Espérons que le cycle fondateur inauguré en 1983 ne s'achève pas lui aussi.

⁴ E. Calvo, « Un nuevo actor político », *El Diplo*, n° 294, décembre 2023 (www.eldiplo.org/294-que-nos-espera/un-nuevo-actor-politico/).

⁵ Sans tenir compte des alliances futures, sa force politique compte aujourd'hui 38 députés sur un total de 257 et seulement 7 sénateurs sur un total de 72.

Pour citer ce chapitre : Darío Rodríguez, « Un nouveau cycle d'alternance en Argentine : le triomphe de l'extrême droite à l'élection présidentielle », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Election au Paraguay : une continuité historique ?

par *Andréanne Brunet-Bélanger*

Le 30 avril dernier, l'économiste Santiago Peña a été élu président du Paraguay en obtenant 43,93 % des voix. Candidat de l'Association nationale républicaine-Parti colorado (ANR-PR), il a remporté la victoire contre son rival du Parti libéral radical authentique (PLRA), Efraín Alegre, qui a récolté 28,25 %. Si les sondages indiquaient une course serrée à quelques semaines des élections, cette nouvelle victoire du Parti colorado n'est toutefois pas surprenante. En effet, depuis près de quatre-vingts ans, le paysage politique du pays est largement dominé par ce parti de droite conservatrice. Plus étonnant en revanche sont les 22 % obtenus par Paraguayo Cubas (Parti de la croisade nationale, PCN), connu pour son discours virulent contre le parlementarisme et la bureaucratie. Comment expliquer ces résultats ?

Le règne du Parti colorado

Pour comprendre la vie politique paraguayenne, il est essentiel de saisir l'ampleur de l'emprise du Parti colorado, au pouvoir de manière quasi continue depuis 1948¹. Malgré des oppositions en interne porteuses d'instabilité politique², le général Alfredo Stroessner a orchestré un coup d'Etat en 1954 qui lui a permis de consolider son régime et d'établir une dictature autoritaire personnalisée jusqu'en 1989. Durant cette période, il a gouverné le pays en cumulant les fonctions de président de la République, de président honoraire du Parti colorado et de commandant en chef des forces armées, exerçant un contrôle absolu sur ces institutions, réprimant violemment ses opposants et appliquant des politiques économiques favorables à ses partisans.

La destitution de Stroessner en février 1989 et la transition démocratique qui s'en est suivie ont néanmoins renforcé le Parti colorado. En effet, son successeur, le général Andrés Rodríguez, a orchestré le coup d'Etat militaire et est devenu président provisoire sous son égide. Le premier scrutin démocratique s'est tenu en 1991 à l'occasion des élections municipales. Les candidats de l'opposition ont remporté des victoires dans 43 des 207 municipalités du pays, dont Asunción, grâce à un mouvement indépendant de centre gauche. La défaite dans la capitale a incité les colorados à mobiliser leurs efforts pour obtenir de meilleurs résultats lors des élections ultérieures pour la Convention constitutionnelle de 1991 chargée d'élaborer la Constitution nationale de 1992. Le Parti colorado y a alors obtenu plus de 60 % des sièges³.

¹ A l'exception d'une brève parenthèse à gauche sous Fernando Lugo entre 2008 et 2012. Ancien prêtre catholique, Lugo a été surnommé « l'évêque des pauvres » en raison de son engagement en faveur des droits des populations marginalisées et de son travail social. Il est devenu une personnalité politique majeure dans le pays en tant que leader du mouvement de gauche, incarnant l'opposition au long règne du Parti colorado. Il a suscité un large soutien parmi les citoyens, en particulier dans les zones rurales où les inégalités sociales étaient plus prononcées. Son élection a marqué un tournant historique, mettant fin à plus de six décennies de domination du Parti colorado. Cependant, son mandat présidentiel a été empreint de difficultés et de controverses. Il a été confronté à des défis politiques, économiques et sociaux, notamment des affrontements avec les propriétaires terriens, des protestations populaires et des tensions avec le Congrès. En 2012, il a été destitué de ses fonctions par ce dernier suivant un processus accéléré.

² Entre 1948 et 1954, six présidents se sont succédé, dont quatre ont été renversés par des coups d'Etat. Tous appartenaient au Parti colorado.

³ B. Turner, « Paraguay consolidation of limited democracy », in H. F. Kline et C. J. Wade (dir.), *Latin American*

Depuis lors, la vie politique paraguayenne se caractérise par des crises politiques fréquentes et une absence de réformes socio-économiques et environnementales, mais le système établi par le Parti colorado demeure indéfectible. L'une des principales raisons de sa longévité réside dans une pratique ancrée et assidue du patronage politique. Cette pratique consiste pour des individus en position de pouvoir, appelés « patrons », à accorder des faveurs, des avantages ou des ressources à des personnes ou groupes, appelés « clients », en échange de leur soutien politique, de leur loyauté ou de leur allégeance. Ces faveurs peuvent inclure des emplois, des promotions, des contrats, des subventions, ou encore l'accès à des services, entre autres⁴.

Cette pratique a été adoptée par le Parti colorado après la guerre de la Triple Alliance (1865-1870), lorsque les familles de l'élite divisée d'Asunción se sont regroupées au sein de deux partis : l'ANR et le PLRA. Lorsque les membres du Parti colorado ont pris le contrôle, ils ont centralisé l'Etat au moyen d'un vaste système hiérarchique de *seccionales*, des bureaux du parti qui distribuaient des faveurs et assuraient le maintien de l'ordre public au nom du régime⁵. Durant la dictature, le parti contrôlait efficacement tous les emplois du service public.

Après l'effondrement de la dictature et l'avènement d'élections démocratiques régulières, cette machine politique a veillé à ce que le Parti colorado reste au pouvoir en mettant à profit la fonction publique et les nombreux actifs à sa disposition pour servir les intérêts des colorados⁶. Sa puissance tient également à sa large couverture nationale et à sa capacité à demeurer la principale force électorale dans la plupart des départements du pays⁷.

Entre droite(s) et extrême droite

L'élite politique et le poids de Taïwan

Lors de l'élection présidentielle du 30 avril 2023, l'ANR comme le PLRA ont obtenu des scores parmi les plus bas jamais enregistrés (voir tableau 3). Bien qu'Alegre se réclame d'un centre gauche et que Peña se positionne comme centre droit, la polarisation idéologique entre ces deux grands partis est en réalité assez faible⁸, tous deux se situant sur l'échiquier politique à droite du spectre idéologique.

Politics and Development, Londres, Routledge, 2022, pp. 268-289.

⁴ A. Weingrod, « Patrons, patronage, and political parties », *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 10, n° 4, 1968, pp. 377-400.

⁵ K. Hetherington, *The Government of Beans : Regulating Life in the Age of Monocrops*, Durham, Duke University Press, 2020, p. 87.

⁶ *Ibid.*

⁷ O. Dabène et D. Larrouqué, « Paraguay 2018. A country of electoral "intralation" ? », in O. Dabène (dir.), *Latin America's Pendular Politics Electoral Cycles and Alternations*, Londres, Palgrave Macmillan, 2023, pp. 275-291.

⁸ P. Feliú Ribeiro, C. López Burian et F. Urdeñez, « Legislative behavior, mass media, and foreign policy making : The Case of Paraguay », *Latin American Research Review*, Vol. 56, n° 2, 2021, pp. 334-352 (doi:10.25222/larr.592).

Tableau 3
Score des partis politiques traditionnels à l'élection présidentielle

Année	ANR (Colorado)	PLRA et ses alliances
1998	53,7 %	42,6 %
2003	37,1 %	24 %
2008	30,6 %	40,9 %
2013	45,8 %	36,9 %
2018	46,4 %	42,7 %
2023	43,93 %	28,25 %

Données : Celag

En raison de cette faible polarisation idéologique de la classe politique paraguayenne, les clivages électoraux sont déterminés par le clientélisme, mais aussi par les thèmes abordés durant les campagnes électorales.

Au cours de sa campagne, Efraín Alegre a déclaré que l'alliance de longue date de son pays avec Taïwan lui coûtait des opportunités et serait questionnée s'il était élu lors des scrutins généraux⁹. Un positionnement risqué lorsque l'on connaît le lien qui unit les élites politiques, les propriétaires terriens et la politique étrangère. Même après trente ans de transition démocratique, la structure institutionnelle et le contexte historique favorisent des politiques conservatrices et fortement orientées, notamment en matière de relations internationales, ainsi qu'une certaine « privatisation » de l'Etat, au sein duquel les élites ont une voix puissante¹⁰.

La cohésion et l'isolement des élites sont encore plus marqués dans la prise de décisions en matière de politique étrangère, un domaine marqué par un faible engagement de la société civile et où les groupes d'intérêts sont étroitement liés aux acteurs politiques influents¹¹. Les relations avec Taïwan demeurent cruciales pour les élites paraguayennes, tant d'un point de vue économique que symbolique.

Ainsi, la troisième défaite consécutive d'Efraín Alegre n'a rien d'étonnant si l'on considère l'absence de programme politique distinctif et sa tendance à se mettre à dos les élites politiques.

• Payo Cubas : la surprise

La véritable surprise de cette élection est le vote populaire obtenu par Paraguayo Cubas. Alors que son parti, nouvellement créé, avait été relégué à la septième place lors des élections de 2018, il s'est considérablement rapproché du score d'Alegre. Son engagement à lutter contre la corruption, notamment en rétablissant la peine de mort pour ceux qui s'en rendraient coupables, ainsi qu'à combattre la pauvreté ont trouvé un écho dans un pays où une personne sur quatre vit sous le seuil de pauvreté¹².

⁹ « Paraguay's Taiwan ties safe as ruling party retains presidency », *The Guardian*, 1^{er} mai 2023.

¹⁰ T. Long et F. Urdinez, « Status at the margins : Why Paraguay recognizes Taiwan and shuns China », *Foreign Policy Analysis*, Vol. 17, n° 1, 2021, p. 7 (<https://doi.org/10.1093/fpa/oraa002>).

¹¹ *Ibid.*

¹² « Poverty & equity brief. Latin America & the Caribbean. Paraguay », Banque mondiale, 2023 (https://databankfiles.worldbank.org/public/ddpext_download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/current/Global_POVEQ_PRY.pdf).

Paraguayo Cubas, pour qui « la démocratie ne fonctionne pas et ne fonctionnera plus¹³ », a exprimé son soutien à une forme de gouvernement dictatorial contrôlant les trois pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) de l'Etat, faisant valoir une tradition paraguayenne. Interrogé sur la manière dont il prévoyait de gouverner, Cubas a affirmé qu'il procéderait par décrets jusqu'à ce qu'une nouvelle Constitution soit adoptée, en s'appuyant sur les forces armées¹⁴.

Ces propos doivent être replacés dans le contexte de corruption systémique au sein des partis politiques traditionnels du Paraguay. Peña, ancien ministre des Finances sous la présidence d'Horacio Cartes (2013-2018), a été soutenu par ce dernier, toujours leader du parti, alors qu'il figurait sur la liste noire du gouvernement américain en raison d'accusations de corruption¹⁵. D'autres scandales similaires concernent de hauts responsables du Parti colorado, y compris le vice-président actuel¹⁶. En 2022, le déficit fiscal du pays a atteint 3 % du produit intérieur brut (PIB), sa croissance annuelle moyenne sur les quatre dernières années a accusé une baisse de 0,7 %, et la pauvreté a augmenté¹⁷.

Le vote en faveur de Cubas s'explique en partie par un rejet de la corruption institutionnalisée au sein du Parti colorado et de l'establishment politique propre au Paraguay. Mais il s'inscrit également dans un phénomène sud-américain plus vaste : le virage à gauche du continent au début du XXI^e siècle. La présidence de nombreux pays a été remportée par des candidats aux positions idéologiques de gauche et les mouvements de gauche ont été renforcés dans les pays où leurs candidats n'ont pas accédé à la présidence. Cependant, cette tendance a marqué le pas récemment. En effet, le paysage politique actuel du sous-continent a connu un revirement à droite à la faveur de nouveaux processus électoraux et de changements de gouvernement dans plusieurs pays, dont l'Argentine, le Brésil et le Chili entre 2015 et 2018, et plus récemment le Pérou¹⁸.

La droite en Amérique latine est souvent associée au populisme, caractérisé par des éléments idéologiques tels que le nativisme, l'autoritarisme et le rejet de certains aspects de la démocratie libérale. Avec son discours antidémocratie et anticonstitution, Cubas s'inscrit dans cette tendance. La corruption endémique et l'essor d'idéologies radicales et racistes favorisent la montée du populisme de droite sur le continent. On observe d'ailleurs des

¹³ « Payo Cubas propone reforma constitucional y fortalecer el anarquismo », *Ultima Hora*, 4 avril 2023. Nous traduisons

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ A. J. Blinken, « Designation of former paraguayen president Horacio Manuel Cartes Jara for involvement in significant corruption », Press Statement, U.S. Department of State, 22 juillet 2022 (www.state.gov/designation-of-former-paraguayen-president-horacio-manuel-cartes-jara-for-involvement-in-significant-corruption/).

¹⁶ A. J. Blinken, « Designation of paraguayen Vice President Hugo Velazquez and Yacyretá bi-national entity legal counsel Juan Carlos Duarte for involvement in significant corruption », Press Statement, U.S. Department of State, 12 août 2022 (www.state.gov/designation-of-paraguayen-vice-president-hugo-velazquez-and-yacyreta-bi-national-entity-legal-counsel-juan-carlos-duarte-for-involvement-in-significant-corruption/).

¹⁷ « Paraguay election build-up dominated by corruption and Taiwan », CNN, 28 avril 2023 (www.cnn.com/2023/04/28/americas/paraguay-election-intl-latam/index.html). D'après les chiffres récents, la pauvreté a augmenté de 23,5 % à 26,9 % entre 2019 et 2020. Bien que ce taux soit resté globalement stable pendant la pandémie, il a augmenté dans les zones rurales pour atteindre 34,6 % selon la Banque mondiale (www.worldbank.org/en/country/paraguay/overview).

¹⁸ T. Kestler, « Radical, nativist, authoritarian—Or all of these ? Assessing recent cases of right-wing populism in Latin America », *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 14, n° 3, 2022, pp. 289-310 (<https://doi.org/10.1177/1866802X221117565>).

similitudes marquées entre les nouveaux populistes de droite en Amérique latine et les droites ailleurs dans le monde¹⁹.

En conclusion, si la victoire du Parti Colorado n'est pas surprenante, les résultats électoraux suscitent toutefois l'étonnement. Les partis traditionnels ont obtenu des scores inférieurs à la normale, ouvrant la voie à un tripartisme et à une possible montée de l'extrême droite qui séduit par sa rhétorique anti-establishment. Malgré l'arrestation et la détention préventive de Cubas au lendemain des élections pour « trouble à l'ordre public²⁰ », sa popularité est intacte. Les prochaines élections auront lieu dans cinq ans. Leur issue dépendra de l'évolution du mécontentement actuel des citoyens envers les partis traditionnels, et de la capacité de Peña à s'attaquer aux problèmes sociaux qui alimentent la montée de l'extrême droite.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ « El ex candidato a presidente de la República Paraguayo Cubas fue detenido durante la tarde de este viernes por orden del Ministerio Público », *Ultima Hora*, 5 mai 2023.

Pour citer ce chapitre : Andréanne Brunet-Bélanger, « Election au Paraguay : une continuité historique ? », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

La polarisation des élites au Chili, entre processus constituant et commémoration du coup d'Etat

par Antoine Faure et Antoine Maillet

Si la politique chilienne en 2023 devait être résumée en un mot – dans la lignée du mot de l'année du *Dictionnaire d'Oxford* –, ce serait probablement « polarisation ». Certes, cela fait déjà plusieurs années que ce concept circule amplement et répétitivement dans l'espace public chilien, sans pour autant être défini ni moins encore expliqué ou employé de manière univoque. Polarisation idéologique, électorale, citoyenne ou sociale cohabitent et renforcent l'idée même d'une polarisation.

Ce retour en force des récits politiques, médiatiques, experts et universitaires invoquant cette notion trouve un catalyseur dans la révolte sociale de 2019 (finalement étouffée lors de la pandémie de covid-19). Et l'intensité de la séquence électorale qui a suivi a non seulement procédé de ce discours, mais elle aurait aussi un peu plus polarisé la société chilienne (neuf élections ont eu lieu entre octobre 2019 et décembre 2023).

L'année 2023 a aussi offert un terrain particulièrement propice à ce discours, principalement pour deux raisons : la second processus constituant qui s'est terminé par un nouveau référendum, après le rejet d'un premier texte en 2022¹ ; la commémoration des cinquante ans du coup d'Etat de 1973, événement dont l'explication hégémonique réside toujours dans la polarisation politique des citoyens et de la société durant le gouvernement de l'Unité populaire. Ainsi, selon le discours dominant, il ne s'agit pas de savoir en quoi consiste cette polarisation et comment elle se révèle, mais plutôt si elle s'est enracinée, approfondie et renforcée en 2023.

En proie à d'importantes difficultés liées au scandale dit des « fondations »² qui affecte sa coalition, le président Boric a lui-même cédé aux déclarations sur la polarisation du pays tout en invoquant le leadership politique comme seul moyen de freiner le phénomène. Il a ainsi déclaré, après l'élection du nouveau Conseil constitutionnel : « lorsque le pendule de l'histoire oscille sans cesse, ce sont toujours les personnes les plus vulnérables qui en pâtissent, et l'enjeu pour les dirigeants est d'arrêter ce mouvement de balancier³. »

Par polarisation, nous désignons une situation où, progressivement, le débat public s'ancre aux extrêmes, détruisant la multipolarité, atténuant le poids du centre politique et empêchant les institutions de canaliser le conflit politique. Le bilan de l'année politique et des retours vers l'histoire récente des cinquante années qui se sont écoulées depuis le putsch nous conduit à nous demander dans quelle mesure cette polarisation si souvent décriée se traduit par une vie politique pendulaire au quotidien. L'examen du processus constituant de 2023 ainsi que

¹ Voir A. Maillet et A. 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 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude).

² Soupçons de détournement de fonds publics par des organisations (les fondations) dirigées par des militants ou proches du Front ample (FA). Les révélations qui se sont succédé pendant plusieurs mois ont donné lieu à des dizaines de mises en examen, parfois à l'incarcération préventive de différentes personnalités au niveau national et dans les régions, et à la démission du ministre Giorgio Jackson, personnage clé du FA.

³ « Boric : "Invito al Partido Republicano a no cometer el mismo error que cometimos nosotros" », *Cooperativa.cl*, 7 mai 2023.

la contextualisation du discours sur la polarisation à l'aune des batailles historiques et mémorielles relatives à la commémoration semblent offrir quelques éléments de réponses.

Le processus constituant : du consensus des experts à la polarisation droite

Après le rejet massif par référendum du texte élaboré par la Convention constitutionnelle en septembre 2022, un large spectre de partis politiques – auquel le Parti républicain (PLR) a refusé de s'associer – s'est rassemblé en décembre de la même année autour d'un « Accord pour le Chili » qui donnait le départ d'un nouveau processus constituant. La première étape a consisté en la nomination des membres d'une commission d'experts, composée à parité de forces du gouvernement et de l'opposition. Ces experts, quasi exclusivement juristes, ont eu la charge d'élaborer un nouveau texte destiné à servir de base de travail au Conseil constitutionnel élu au suffrage universel. Ils ont remis leur texte aux conseillers en juin, un mois après l'élection qui s'est conclue par la victoire d'une ampleur inattendue du PR de José Antonio Kast, opposé au changement de Constitution. Ce parti a en effet obtenu 35 % des voix, auxquels s'ajoutent les 21 % de la droite traditionnelle. Grâce à cette majorité qualifiée, les forces de droite se sont donc retrouvées dans la position dominante occupée par la gauche lors du précédent processus. Les conseillers se sont ainsi éloignés du texte des experts, en proposant des articles plus radicaux que ceux de la Constitution en vigueur, pourtant déjà considérée comme exceptionnellement marquée à droite.

Le PLR a pu imposer son agenda sur différents thèmes. Même si le texte a maintenu la référence à un « Etat de droit social et démocratique » établie par les experts, il s'en éloigne en substance en inscrivant dans la Constitution le principe de « libre choix » en matière de droits sociaux, empêchant de fait le service public de se distinguer du privé. La volonté d'affaiblir le secteur public se manifeste également à travers la suppression de la taxe foncière, qu'aucune mesure ne vient compenser, dans une logique libertarienne. Concernant l'un des éléments constitutifs de la popularité du PLR, le texte indique notamment que l'expulsion des migrants entrés illégalement dans le pays devra se faire « dans les plus brefs délais ». Et sur un autre sujet fondamental pour ses bases militantes, le texte remet en cause le droit à l'avortement, en proclamant la protection de « la vie des enfants à naître ». Autant de manifestations très concrètes du processus de polarisation à l'œuvre.

Dimensions mémorielles et historiques du discours sur la polarisation

Le contexte de commémoration des cinquante ans du coup d'Etat est un terreau fertile aux manifestations et discours sur la polarisation du pays. D'abord, parce que la population chilienne reste très divisée sur les questions du passé récent et de sa mémoire⁴. Soixante pour cent des sondés déclarent par exemple que l'autoritarisme peut se justifier dans certaines circonstances⁵. Cela s'est particulièrement manifesté à travers les difficultés qu'a connues le

⁴ Voir la contribution de L. M. Ruiz Rodríguez dans ce volume.

⁵ « Encuesta Chile Dice 2023 », Universidad Alberto-Hurtado – Criterias (www.uahurtado.cl/chile-dice/).

gouvernement pour proposer des événements commémoratifs. Ainsi, le principal conseiller présidentiel pour la commémoration, Patricio Fernández, n'est resté qu'une année en poste, après des déclarations qui ont divisé le gouvernement, le Parti communiste accusant Fernández d'avoir « justifié le coup d'Etat⁶ ».

Au-delà de ce poste spécifique, le ministère de la Culture, promu principal ordonnateur de cette commémoration, a vécu une année de crise, avec deux changements de ministre. Nommé en mars afin de préparer cet événement, Jaime de Aguirre, issu du monde du spectacle et de la télévision, a été remplacé en août sur fond de grèves des fonctionnaires du ministère relative à leurs conditions de travail et de nombreuses déclarations publiques sur l'absence d'horizon et d'organisation de l'instance étatique.

Sur le fond, le débat sur le « *nunca más* » (jamais plus) est redevenu en 2023, comme au début des années 1990, un conflit sur les erreurs du passé et leur non-répétition. Bien plus qu'en 2013, et dans un retour aux termes du débat utilisés en 1993 et 2003, les droites chiliennes et leurs intellectuels médiatiques ont repris cet entreprise de justification du coup d'Etat par les erreurs, dérives et échecs des « mille jours » de Salvador Allende qui auraient – selon eux – conduit à l'intervention militaire. Les responsabilités sont attribuées à la gauche politique chilienne – dans toute son hétérogénéité – et la polarisation est agitée comme le facteur principal d'une décision inévitable.

La réappropriation de ce discours en 2023 se caractérise par l'extension de la disqualification de l'Unité populaire à la séquence politique ouverte par la révolte sociale de 2019 et poursuivie par le premier processus constituant, puis l'élection et la présidence de Gabriel Boric.

Sur la base de ces deux controverses, il nous semble que la « polarisation » renvoie bien plus aux prises de position des élites et partis politiques qu'à l'opinion publique. Dans une certaine mesure, elle est plus un référentiel et un instrument de gouvernement qu'elle ne traduit une montée de la violence politique. Elle est précisément ce qui organise le conflit politique aujourd'hui au Chili, un ordonnancement productif pour les forces politiques qui divergent et cherchent à conquérir des positions étatiques influentes.

La victoire du vote « contre » la seconde proposition de texte constitutionnel – par plus de dix points d'écart – le 17 décembre dernier semble valider cette hypothèse d'une polarisation des élites et non pas citoyenne. Face au rejet des deux processus constitutants (2022 et 2023), les électeurs et électrices ont fait preuve de bien plus de distance et de modération que leurs représentants. Le champ politique semble le principal perdant tant sa position de faiblesse et sa perte de légitimité se révèlent dans ces deux votes par une confiance citoyenne profondément entamée. Dans ce contexte, alors que le Front ample s'est montré moins transformateur dans sa pratique du pouvoir que ce à quoi l'on pouvait s'attendre, l'action publique des deux prochaines années reste un enjeu majeur. Par ailleurs, on peut se demander si le PLR accédera aux fonctions exécutives et si cela se traduira par un changement substantiel. C'est tout l'enjeu du cycle électoral qui s'ouvrira en 2024.

⁶ « Patricio Fernández y críticas tras sus declaraciones por el golpe de Estado : “Jamás lo he justificado” », CNN Chile, 30 juin 2023.

Pour citer ce chapitre : Antoine Faure et Antoine Maillet, « La polarisation des élites au Chili, entre processus constituant et commémoration du coup d'Etat », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Quatrième partie

L'Amérique latine en perspective

Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges

par Hélène Combes

Lorsque le Mexique assume la présidence temporaire du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU) en novembre 2021, son président de la République, Andrés Manuel López Obrador axe son discours sur la lutte contre la corruption, sa « principale préoccupation », en appelant à « un compromis mondial pour combattre la corruption et l'inégalité [qui ne sont] pas une pandémie mais un fléau¹ ». La thématique n'est, pour lui, pas nouvelle ; elle est même au cœur de son discours depuis les années 2000². Ce président de gauche, élu en 2018, l'évoque très fréquemment lors de ses fameuses conférences de presse journalières, les *matutinas*, rappelant parfois son engagement de longue date pour la cause³. Pour lui, la corruption, qui remonterait à l'arrivée des Espagnols sur le continent, est avant tout celle des élites, souvent économiques. Ces dernières auraient accaparé les marchés publics et peuplé les hautes sphères de l'Etat à la faveur d'une administration régie par le *spoils system*. Pour la combattre, il prône d'abord « l'austérité républicaine », un Etat au train de vie modeste, en réduisant notamment les salaires des hauts fonctionnaires qui pouvaient atteindre des sommes astronomiques (dans les cas extrêmes, jusqu'à 350 fois le salaire minimum). A son arrivée au pouvoir, alors que le Mexique occupe le deuxième rang des pays les plus inégalitaires d'Amérique latine et de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), il ne mise pas sur une réforme fiscale pour augmenter les subsides de l'Etat et pour financer sa politique sociale de lutte contre la pauvreté, mais bien sur l'argent récupéré via la lutte contre la corruption (notamment au sein de la compagnie nationale pétrolière Pemex). Il crée par ailleurs une instance au titre évocateur : l'Institut pour rendre au peuple ce qui a été volé (INDEP)⁴. Le combat contre la corruption passe aussi par un contrôle qui prend quasiment la forme d'une nationalisation des grands chantiers, pensés comme des politiques de relance, qu'il confie non pas à des entreprises via des appels d'offre mais à la marine nationale qui gère la coordination des chantiers classés « sécurité nationale » – à l'instar de son projet pharaonique de train maya parcourant la péninsule de Yucatán, ou encore la construction d'un nouvel aéroport à Mexico.

Cependant, cette vision de la lutte contre la corruption est loin de faire l'unanimité dans l'espace public et toute une série d'acteurs, institutionnels ou non, sont porteurs de visions concurrentes qui en sont assez éloignées. En effet, la généalogie de l'anticorruption dans le Mexique contemporain remonte aux années 1990-2000 et trois types d'acteurs relativement intriqués y sont engagés : des organes autonomes de l'Etat fédéral, des ONG et des organes

¹ Conseil de sécurité des Nations unies, New York, 9 novembre 2021.

² H. Combes, « Quand la gauche mexicaine gouverne... sans gouverner. L'expérience du "gouvernement légitime" », in O. Dabène (dir.), *La Gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, pp. 75-104.

³ Par exemple, dans celle du 24 novembre 2023 où il rappelle qu'il a commencé à la combattre en 1967 depuis l'Institut national indigène de Tabasco et qu'il la mentionne pour la première fois dans son livre sur les fraudes dans le Tabasco, en 1988 (www.youtube.com/watch?v=7E3DCc7xzAI).

⁴ Il s'agit en fait d'un organisme du ministère de l'Economie qui a été rebaptisé et chargé de la gestion des biens saisis (www.gob.mx/indep).

de presse. En 2016, une loi, en partie débattue avec la société civile, a donné naissance au Système national anticorruption (SNA) qui est progressivement mis en place à l'échelle fédérale puis à l'échelle fédérée à travers des systèmes étatiques anticorruption (*sistemas estatales anticorrupción*, SEA). Les acteurs de la société civile y jouent un rôle clé, notamment via des conseils citoyens. Néanmoins, entre 2018 et 2021, certains Etats mexicains créent des ministères publics spécialisés qui héritent des instructions dès lors ouvertes en matière de corruption, dans le cadre de délits désormais bien mieux définis à la suite d'une réforme du Code pénal. De manière non anticipée par les acteurs historiques de l'espace de l'anticorruption⁵, le pouvoir judiciaire, qui en était jusqu'alors largement absent, devient la clé de voûte du dispositif de lutte contre la corruption. Cette évolution engendre des tensions entre société civile et pouvoir judiciaire, et contraint plus largement le travail de la justice, loin de la conception de l'anticorruption du président de la République.

Grâce à une enquête par entretiens (environ 70) menée auprès des acteurs clés de l'anticorruption à l'échelle fédérale et dans quelques Etats fédérés⁶, nous avons reconstitué cette généalogie⁷ et observé la mise en place des ministères publics anticorruption (*fiscalías*) et leur travail au prisme d'un cas, celui de l'Etat de Quintana Roo⁸. Nous mettons ainsi en lumière les difficultés des juges d'instruction à mener un travail sous l'œil défiant de la société civile et, parfois, en décalage avec les attentes morales de cette dernière.

La cause de l'anticorruption

Dans les années 1990 et au début des années 2000, des changements institutionnels interviennent et engendrent des organes dits autonomes⁹, dans le cadre de ce qui est alors considéré comme une transition démocratique. En 1996, l'Institut fédéral électoral (IFE) devient autonome et assure la robustesse des scrutins. Ces évolutions, combinées à la création d'un Institut fédéral d'accès à l'information (IFAI) assez largement impulsée par des acteurs de la société civile (dont des journalistes)¹⁰, déplacent une partie des acteurs de la société civile (des ONG fortement liées au milieu universitaire) jusqu'alors engagée dans la lutte

⁵ « Un univers de pratique et de sens relativement autonome à l'intérieur du monde social, et au sein duquel [les acteurs de l'anticorruption] sont uni[s] par des relations d'interdépendance. » Nous adaptons ici assez librement la définition de l'espace des mouvements sociaux proposée par Lilian Mathieu. L. Mathieu, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, n° 77, 2007, pp. 131-151.

⁶ Cette enquête a été menée avec Romain Busnel dans le cadre du projet « Lutter contre la corruption pour imposer les bonnes pratiques démocratiques en Amérique latine (CORRUPT-AL) », dirigé par Marie-Laure Geoffroy (IHEA-Sorbonne Nouvelle). Si la partie sur le Quintana Roo s'appuie sur un terrain de l'auteure, le reste du travail s'inspire d'une réflexion commune développée avec Romain Busnel.

⁷ Les étapes de la création d'un espace anticorruption et les acteurs qui le composent sont analysés dans une publication à venir : H. Combes et R. Busnel, « De l'utilisation des dispositifs institutionnels à leur dénonciation : les effets retours de la croisade contre la corruption au Mexique », article soumis à la revue *Cultures & Conflits*.

⁸ Grâce à un séjour de recherche en immersion réalisé en août 2023 auprès de la procureure anticorruption de l'Etat de Quintana Roo, Rosaura Villanueva Arzápalo, par ailleurs présidente de la Convention nationale des procureurs anticorruption (Conafa).

⁹ J. Ackerman, *Autónomos y Democracia. El Caso de México*, Mexico, Siglo XXI, 2007.

¹⁰ J. F. Escobedo, « Movilización de la opinión pública en México. El caso del grupo de Oaxaca y de la ley de acceso a la información pública », *Derecho comparado a la información*, n° 2, juillet-décembre 2003, pp. 63-92.

contre les fraudes électorales vers la question de la transparence. Le dispositif est dupliqué dans les Etats fédérés, offrant, notamment aux membres des ONG, de nombreuses opportunités professionnelles très bien rémunérées. L'accès à l'information publique transforme aussi très largement la nature du travail journalistique¹¹ : les principaux ouvrages dénonçant la corruption¹² se fondent désormais sur des documents de dépenses publiques obtenus via l'IFAI¹³. Parallèlement, des institutions sont mises en place pour garantir un meilleur contrôle des dépenses. La Cour des comptes fédérale devient autonome en 1999. Après l'alternance de 2000, un ministère de la Fonction publique est créé qui constitue certes un espace de professionnalisation des fonctionnaires, mais aussi et surtout un lieu de contrôle de leurs pratiques individuelles¹⁴. Un espace de l'anticorruption se construit alors à l'intersection de ces organes autonomes, du milieu universitaire (certains de ses acteurs ayant également occupé un poste dans un organe autonome) et de la presse d'investigation – la presse traditionnelle en premier lieu, puis de nouveaux médias philanthropiques dans les années 2010, collaborant parfois très directement avec les ONG. Ainsi, l'ONG Mexicanos contra la corrupción y la impunidad (MCCI) crée un modèle intégré réunissant des juristes, des politistes et des journalistes, à l'instar de Daniel Lizárraga. Depuis ces officines, ce dernier mène la première enquête au Mexique sur l'affaire Odebrecht¹⁵. Cette ONG développe aussi des collaborations avec des journalistes de médias indépendants comme *Animal político*, qui débouchent sur la parution d'articles puis d'un ouvrage intitulé *La estafa maestra*, autre grande affaire très médiatisée impliquant la ministre du Développement social Rosario Robles de Peña Nieto, accusée d'avoir détourné des fonds d'une campagne de lutte contre la faim à des fins électorales.

Parallèlement, à partir de 2013, dans le cadre d'une consultation relative à un projet de loi, les acteurs de l'espace de l'anticorruption débattent des moyens de donner une forme institutionnelle à leur combat. Dans la loi finalement adoptée en 2016, sur fond de division de la société civile, le SNA a donc pour fonction de réunir l'ensemble des organisations compétentes en matière de corruption autour d'un même comité de coordination¹⁶.

¹¹ Entretien avec Daniel Moreno, directeur du journal d'investigation *Animal Político*, Mexico, novembre 2022.

¹² Les deux plus emblématiques : A. Quintero et A. Hernandez, *La Familia Presidencial : El Gobierno del Cambio Bajo Sospecha de Corrupción*, Mexico, Grijalbo, 2005 ; D. Lizárraga, *Corrupción Azul : El Despilfarro en las Transiciones Presidenciales*, Mexico, Debate, 2009.

¹³ Entretien avec Arely Quintero, siège de la chaîne de télévision Latinus, Mexico, novembre 2022. Arely Quintero est alors responsable éditoriale d'une chaîne de télévision dédiée à la dénonciation de la corruption ; Entretien avec Daniel Lizárraga, bar du quartier de la Condesa, Mexico, avril 2023.

¹⁴ A l'échelle des Etats fédérés, la vocation de cette instance est beaucoup plus explicite. Elle est appelée « Contraloría ».

¹⁵ Du nom de l'entreprise de BTP brésilienne, cette affaire est liée aux versements de pots-de-vin pour l'obtention de marchés publics dans dix pays latino-américains. Au Mexique, elle s'inscrit dans le cadre de la privatisation partielle de l'entreprise pétrolière mexicaine Pemex et implique notamment son directeur, Emilio Lozoya.

¹⁶ A. Monsivais-Carrillo, « Innovación institucional para la rendición de cuentas : el Sistema Nacional Anticorrupción en México », *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, n° 65, 2019, pp. 51-69.

Figure 2
Le Système national anticorruption mexicain



Source : Gouvernement du Mexique, www.gob.mx/sesna/es/articulos/el-sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

Dans les entretiens menés après trois ans d'exercice de cette instance, les parties prenantes du SNA reviennent de manière récurrente sur l'inefficacité du dispositif. Les raisons avancées sont diverses : le manque de compétences des conseillers citoyens en matière d'anticorruption, le mauvais design institutionnel, l'absence de moyens propres comparé aux organes autonomes fortement dotés en personnel, les relations conflictuelles entre des acteurs clés et puissants qui paralysent les réunions, le profil trop juriste ou technique du secrétariat ou encore le désintérêt du président de la République pour le dispositif. Bref, le SNA est assez vite considéré, par les acteurs qui le composent ou l'ont composé, comme une « machine à gaz » peu efficace. Ce constat doit en fait être appréhendé à l'aune du basculement institutionnel qui s'opère en son sein même. Le SNA implique la mise en place d'un ministère public de lutte contre la corruption (*fiscalía especializada en combate a la corrupción*)¹⁷, à l'échelle fédérale et fédérée, en charge du suivi judiciaire des affaires. L'anticorruption tombe donc dans le giron du pouvoir judiciaire.

Le pouvoir judiciaire aux commandes...

Des ministères publics spécialisés dans l'anticorruption sont peu à peu établis à l'échelle fédérale et fédérée¹⁸. Leur constitution est complexe et leur mise en place se fait dans certains cas en toute discrétion afin de récupérer les instructions sans attirer l'attention¹⁹, alors même que le SNA n'est pas encore en fonction. Dans d'autres cas, les instructions en cours restent

¹⁷ Le Mexique a une tradition de ministères publics spécialisés : en matière de crime organisé, de féminicide, de délits électoraux, etc.

¹⁸ Dans de rares cas comme dans celui de l'Etat de Morelos, le ministère public a été créé avant la loi fédérale.

¹⁹ Entretien avec un juge d'instruction, Chetumal, août 2023.

entre les mains du procureur général (comme pour la *estafa maestra* et l'affaire Odebrecht). Des titulaires, appelés le plus souvent procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption, sont désignés selon des modalités qui dépendent de la législation fédérale ou fédérée : souvent, comme pour les organes autonomes, ils sont désignés via un vote du congrès (fédéral ou fédéré selon l'échelon). D'après les entretiens réalisés avec certains de ces procureurs, leur profil est hétérogène. Ils sont parfois issus de la société civile et sont passés par des instances locales de la transparence et de l'accès à l'information²⁰. D'autres, à l'instar du ministère public de Quintana Roo, ont fait toute leur carrière au sein du pouvoir judiciaire et ont souvent gravi les échelons pour devenir juge. Une fois ces nominations faites – elles se sont échelonnées en fonction des Etats fédérés entre 2019 et 2023 –, les procureurs ont parfois dû batailler pour constituer leur équipe et obtenir des locaux, souvent quelques bureaux dans les bâtiments du ministère public général dans la capitale de l'Etat fédéré. Leur équipe s'est ensuite constituée selon des arrangements complexes avec le ministère public dans chaque entité, en fonction de plusieurs facteurs dont la volonté de ce dernier de leur affecter du personnel, la législation locale du SEA attribuant ou pas un budget propre afin de recruter des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires du ministère public. Pour le parquet fédéral, une petite unité du bureau du procureur général en charge des délits des fonctionnaires sert de base à sa mise en place, mais dans un cadre normatif qui est initialement flou²¹. L'immersion dans un ministère public m'a permis de comprendre le rôle clé du procureur spécial : dans le cas du Quintana Roo, Rosaura Villanueva Arzápalo, très active, arrive à obtenir quatre lieux : un au sein du ministère public à Cancún, un au sein de celui de Playa del Carmen, un cédé par la mairie de cette ville touristique pour recevoir le public venu dénoncer des cas et un au sein de celui de la tranquille capitale de l'Etat, Chetumal. Au moment de la création de ces nouveaux ministères publics, des personnels internes sont aussi affectés : des policiers d'investigation et des juges d'instruction. Certains sont « invités » par la procureure spéciale, d'autres nommés par le procureur général parfois à leur demande. Dans le cas observé, certains policiers et les juges d'instruction arrivent par hasard dans le service, d'autres car ils ont une appétence particulière pour l'anticorruption²², et d'autres encore car l'anticorruption offre des conditions de travail bien plus sûres et tranquilles que d'autres ministères publics. Ainsi, un policier d'investigation m'explique que les années passants, étant devenu père, il a jugé plus raisonnable de choisir un domaine peu dangereux comme la corruption. D'ailleurs, lors des journées en immersion, aucun des policiers n'a sorti son arme de service de la réserve et l'ambiance est bon enfant. Même lors de nos déplacements avec la procureure spéciale, aucune mesure de sécurité n'est prise quand nous descendons de la camionnette (certes blindée) dans la rue ou déjeunons dans des restaurants. La lutte contre la corruption au Mexique est relativement sans danger²³. La charge de travail y est aussi nettement moins importante pour les juges d'instruction, ce qui explique également le bon rendement en termes d'instructions bouclées.

²⁰ Entretien avec le procureur de l'Etat de Coahuila, novembre 2022.

²¹ Entretien avec Maria de la Luz Mijangos Borja, procureure spéciale de la lutte contre la corruption, Mexico, octobre 2022.

²² Comme le signale la procureure fédérale, cela pose des risques d'infiltration.

²³ Un constat déjà dressé auprès des journalistes. La corruption est d'ailleurs aussi une thématique de reconversion de journalistes ayant été menacés dans le cadre d'enquêtes sur le crime organisé.

Le combat contre la corruption nécessite aussi des personnels formés aux questions comptables, chose rare et aléatoire. Ainsi, la procureure fédérale évoque le fait que ses deux juges d'instruction les plus efficaces sont passés auparavant par une unité de lutte contre la fraude fiscale et avaient des connaissances en matière de détection de blanchiment d'argent. Dans le cas de Quintana Roo, le hasard a bien fait les choses. Le (seul) policier d'investigation financière a eu une première vie professionnelle comme comptable. La recherche d'un emploi de fonctionnaire, dans une ville peu dynamique économiquement, l'a amené à se présenter à un concours de la police judiciaire. Policier judiciaire pendant plus de dix ans, il se rend dans les champs où du bétail a été volé – délit courant dans la région –, sur les scènes où un corps a été trouvé ou sur les lieux d'accidents de la route. Quand le ministère public de la lutte contre la corruption est créé, il fait valoir sa formation initiale comme comptable pour y être affecté. Quand je le rencontre, il prépare sa plaidoirie pour le volet local d'une des plus grandes affaires de corruption nationale : des millions de pesos ont été détournés via des entreprises fantômes²⁴. Autant dire que sa première vie professionnelle dans plusieurs entreprises de la région lui a été utile pour détecter ces malversations.

Le profil du procureur a un impact sur sa capacité à recruter une équipe compétente : ceux issus de la société civile sont fort mal armés pour identifier de bons professionnels du ministère public dont les mutations se font généralement « par invitation », selon des logiques de cooptation dans un contexte d'interconnaissance professionnelle. De cette description des personnels se profile déjà un élément clé : ceux qui sont désormais en charge de l'anticorruption ont très majoritairement des profils fort différents des acteurs décrits jusqu'à présent, formés à l'espace de l'anticorruption. Ils sont aussi pour beaucoup issus d'universités locales et bien moins prestigieuses que les acteurs de la société civile, souvent diplômés de masters et de doctorats effectués à l'étranger et issus des classes moyennes supérieures de Mexico. Parmi les personnels judiciaires rencontrés au cours de cette enquête et d'une précédente menée en 2018 sur une autre thématique, la très grande majorité sont d'ailleurs des primo-diplômés dans leur famille. Le pouvoir judiciaire est un espace de promotion sociale des milieux populaires dans les Etats fédérés.

Quels sont les délits pris en charge par les ministères publics ? D'après le Code pénal, désormais bien plus précis : l'exercice illégal de service public, l'abus d'autorité, l'usage illégal d'attribution et de faculté, les emplois fictifs, les intimidations, l'exercice abusif de ses fonctions, l'enrichissement illicite, le trafic d'influence. Parallèlement, le fonctionnaire incriminé fait souvent l'objet de poursuites devant le tribunal administratif pour faute professionnelle. Précisons ici que dès que le délit implique des liens de collusion avec le narcotrafic, comme plusieurs affaires touchant des gouverneurs, il bascule dans le giron du ministère public chargé du crime organisé.

Comment les cas de corruption arrivent-ils entre les mains du ministère public ? Si de nombreux messages institutionnels via des radios, des affiches ou encore des fascicules parfois édités en langues indigènes incitent les citoyens à dénoncer le mauvais usage des ressources publiques, lors de mon séjour à Chetumal, nous avons attendu en vain la venue

²⁴ Entretien avec *el perrito contador*, Chetumal, août 2023.

d'un citoyen ordinaire pour observer sa déposition. Néanmoins, dans les villes de Cancún ou de Playa del Carmen, des citoyens dénoncent fréquemment l'extorsion policière. Dans le reste de l'Etat fédéré, région peu peuplée, de nombreux délits concernent des faux en écriture faisant office d'un usage illégal de faculté : des fonctionnaires municipaux s'approprient des terrains prometteurs pour le développement touristique. La très grande majorité des cas traités par le ministère public lui parviennent en réalité par des canaux institutionnels : via l'équivalent de la cour des comptes locale et l'organe de contrôle des comptes au sein du gouvernement local – le contrôleur social. Ce service vérifie chaque année l'exercice fiscal des différentes administrations et *municipes* de l'Etat fédéré.

A l'origine des ministères publics de lutte contre la corruption, l'ouverture des premiers dossiers d'instruction ne se fait pas sans difficulté, comme le narre la procureure fédérale se remémorant les premiers mois de 2019 :

« Il y avait de grandes attentes de l'opinion publique. Mais les premières plaintes qui ont commencé à arriver étaient des plaintes institutionnelles, du ministère de la Fonction publique et de la Cour des comptes fédérales. Une accumulation de plaintes. Cependant, on ne pouvait même pas ouvrir les dossiers d'instruction [dans une base de données interne au pouvoir judiciaire]. Un juge d'instruction demande qu'on ouvre un dossier et son superviseur rentre le code. Mais moi, je n'en avais pas²⁵ ! »

Après plusieurs mois, les dossiers sont enfin ouverts mais aucun policier d'investigation n'a encore été affecté, un préalable nécessaire pour déposer les demandes de pièces légales et faire avancer l'instruction.

« Cela a été une période avec beaucoup de pression car il y avait beaucoup d'attentes et, en même temps, on ne pouvait pas expliquer la situation. Tout le monde nous rejetait la faute et personne ne nous aidait. [...] Et donc la première année, nous n'avons traité aucun cas d'importance²⁶. »

Le travail effectué par le ministère public est, en effet, essentiellement un travail dit d'officine : des demandes de pièces envoyées aux administrations avec des délais légaux précis à respecter. Parfois, le juge d'instruction, accompagné d'un policier, se déplace au siège d'une administration locale pour saisir des pièces administratives, mais cela reste rare. Un policier ayant longtemps mené des infiltrations dans le cadre de la délinquance organisée regrette que le service ne mène pas plus d'enquêtes avec des agents sous couverture (ce qui commence à être fait) ou en utilisant de la technologie d'écoute ou de géolocalisation.

A l'échelon local comme fédéral, certains acteurs du SEA ou du SNA jouent donc un rôle clé dans la chaîne de dénonciation de la corruption. Cette chaîne répond à des logiques institutionnelles. Cependant, notre observation en local nous laisse penser qu'elle dépend fortement des liens interinstitutionnels et interpersonnels bilatéraux qui se tissent entre les titulaires de ces dépendances, plus que du cadre formel des SEA.

²⁵ Entretien, *op. cit.*

²⁶ Entretien, *op. cit.*

Avec la création de ces procureurs spéciaux, de nouveaux acteurs sont donc entrés dans l'espace de l'anticorruption. Du fait d'un cadre normatif désormais précis typifiant les délits de corruption, le ministère public est devenu la clé de voûte du dispositif. Sauf exception, les acteurs qui le composent et qui viennent du très contesté système judiciaire en pleine réforme n'ont pas été des membres ou des compagnons de route de la société civile, n'ont pas intégré l'espace de l'anticorruption au tournant des années 2010 et traînent avec eux une mauvaise réputation²⁷, comme le rappelle Arely Gómez : quand elle devient procureure générale de la République en 2015, elle se donne comme « une des principales tâches de rendre cette institution plus transparente et de lutter contre l'image de corruption qui règn[e]²⁸ ». Les acteurs de l'espace de l'anticorruption ne contrôlent donc plus ni le contenu ni la temporalité des affaires. Dans le cadre des normes professionnelles, morales et pratiques qui sont les leurs, ils développent dès lors des dispositifs de contrôle des instructions en cours et des ministères publics.

...et sous le contrôle de la société civile

Ainsi, à partir de 2020, des ONG ou des think tanks de recherche/action liés à des universités²⁹ s'attèlent à la tâche de contrôler le travail des ministères publics (fédéral et fédérés), en produisant notamment des rapports. Arrêtons-nous ici sur les dispositifs d'évaluation du ministère public déployés par ces acteurs de l'espace anticorruption pour en comprendre ses effets sur celui-ci. Pour ce faire, nous avons effectué un suivi régulier de cette thématique précise en réalisant des entretiens, en observant des réunions, mais aussi en échangeant fréquemment via WhatsApp, depuis octobre 2022, avec la Convention nationale des procureurs anticorruption (Conafa). Nous avons aussi effectué des entretiens formels et informels avec les personnes en charge de ces rapports dans certaines ONG.

Au cours des années 2000, la méthode de travail de la société civile, ONG comme journalistes, a été profondément façonnée par la loi sur la transparence et l'accès à l'information³⁰. Le travail d'évaluation des ONG s'inscrit dans cette histoire de l'obtention de documents *via* les services de transparence. Il ne se fait pas en rentrant en contact avec les ministères publics, en se rendant sur place pour observer le travail, en réalisant des entretiens ou encore en s'informant sur leurs actions annuelles via les rapports d'activités que toutes les administrations présentent chaque année devant le pouvoir législatif et qui sont publics³¹. « Cela prendrait beaucoup de temps » me confie un membre d'une organisation lors d'une discussion informelle sur leurs méthodes. Il n'existe pas non plus à priori de moments informels de sociabilité –

²⁷ D'après l'Institut national de la statistique et de la géographie (INEGI), le ministère public et les policiers se trouvent en queue du classement de la confiance accordée par les Mexicains (30 points), mais devant les députés, les partis et le gouvernement fédéral. Cité in P. González Ullua et N. Sánchez Hernández, *La Corrupción en México. Retos y Oportunidades de los Sistemas Anticorrupción*, Mexico, Gedisa, 2022. Dans le fil de commentaires des *Matutinas* de López Obrador, très suivies par ses partisans, les insultes contre les juges « corrompus » sont légion.

²⁸ Entretien avec Arely Gómez, *op. cit.*

²⁹ Nous avons suivi en particulier le travail de trois d'entre elles.

³⁰ H. Combes et R. Busnel, « De l'utilisation des dispositifs... », art. cité.

³¹ A titre d'exemple, le cinquième rapport du procureur Rosaura Villanueva Arzápalo est disponible et donne, en 80 pages, le menu détail des activités réalisées et des statistiques des dossiers instruits.

professionnelle ou ordinaire, très courants dans le milieu de la société civile et le monde universitaire – où l'on échange sur le travail réalisé, les difficultés rencontrées et les avancées des dossiers. Une demande d'information ciblée et formatée pour répondre aux questionnements des organisations est envoyée via le portail de la Plateforme nationale de transparence³². Les ministères publics ont alors dix jours ouvrables pour répondre³³. Dans ce domaine comme dans d'autres³⁴, les ONG cherchent à produire rapidement des indicateurs chiffrés facilement lisibles et donnant une apparence d'objectivité sur les performances des administrations.

Première difficulté rencontrée par les ministères publics d'Etats fédérés : « On ne peut pas évaluer de manière égale des [institutions] qui ne le sont pas³⁵. » En effet, leurs effectifs peuvent varier d'une dizaine de personnes (avec deux-trois juges d'instruction) à plus de 250. Les indicateurs chiffrés et standardisés posent donc problème à cet égard. De plus, ils ont des statuts variés – tous ne sont pas indépendants du ministère public général³⁶, ne disposent donc pas d'un service dédié aux questions de transparence en charge de la réception des demandes et ne sont d'ailleurs toutes pas assujetties à cette règle (elles ne sont pas *sujetos obligados*). « Que fait le ministère public général ? Il l'envoie à son unité de transparence et cela n'arrive pas au procureur spécial de la lutte contre la corruption. Et donc, soit ils ne donnent pas d'informations car ils ne l'ont pas, soit ils donnent l'information qu'ils ont qui n'est pas pertinente³⁷. » Le rapport se base ainsi sur une information manquante, qui se traduit par une mauvaise note.

Deuxième problème, les méthodes de quantification très rapides impliquent aussi parfois de ne pas prendre en compte l'information quand elle est trop détaillée. Ainsi, le procureur de Quintana Roo a particulièrement investi dans la formation de ses personnels : parmi les policiers judiciaires et les personnels administratifs, nombreux sont ceux qui ont entrepris un master ou un doctorat à distance en procédures pénales grâce à une convention avec un établissement d'enseignement supérieur. Ils sont aussi fortement incités à suivre des formations courtes appelées au Mexique des *diplomados*, notamment en « transparence », et des formations plus ponctuelles d'une journée, par exemple sur la manière de travailler en équipe³⁸, leur sont régulièrement prodiguées. La formation étant un axe privilégié du travail de ce ministère public³⁹, la responsable de la transparence a indiqué dans sa réponse les pages du rapport d'activités annuel qui ont trait à la question. Or, dans la grille d'évaluation du rapport, le ministère public

³² www.plataformadetransparencia.org.mx/

³³ Nous avons par exemple eu accès à l'accusé de réception de la demande faite au ministère public de Quintana Roo.

³⁴ H. Combes et G. Vommaro, « Gouverner le vote des "pauvres". Champs experts et circulations de normes en Amérique latine (regards croisés Argentine/Mexique) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 216-217, n° 1-2, 2017, pp. 4-23.

³⁵ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, Chetumal, août 2023.

³⁶ Ce qui donne aussi lieu à une note alors que cela dépend de la loi locale et non de leur propre travail.

³⁷ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, *op. cit.* Il y a un point plus technique : certains ne sont pas « *sujetos obligados* » et donc légalement contraints de répondre.

³⁸ En août 2023, nous suivons avec le personnel de Chetumal cette formation dispensée par des universitaires en psychologie sociale.

³⁹ La procureure a conçu la formation comme un moyen d'améliorer l'(auto-)estime des membres du ministère public. Plusieurs policiers ou juges d'instruction ne cachent pas leur fierté d'être *maestro* ou *doctor* et évoquent la manière dont cela a changé le regard de leur entourage.

est présenté comme défaillant en la matière⁴⁰. De plus, il obtient même un zéro en ce qui concerne la formation de ses cyber-policiers... alors qu'il n'en compte aucun dans ses rangs.

Ce même ministère public est très mal noté sur un autre volet bien plus problématique et au cœur même du travail de la lutte contre la corruption. Il lui est reproché de n'avoir obtenu aucune condamnation en matière de corruption⁴¹ au cours de l'année passée. Nous touchons ici au troisième problème de ce type d'évaluation : le décalage entre le fonctionnement de la justice et l'évaluation qui en est faite parfois par des non-professionnels du droit. Comme l'expliquent l'ensemble des juristes interrogés au cours de cette enquête, la réforme du système judiciaire, dans un pays aux prisons surpeuplées (en particulier par des personnes incarcérées pour homicides), incite à trouver des alternatives à l'emprisonnement, notamment la réparation. Les cas de corruption s'y prêtent d'ailleurs particulièrement. Le ministère public de Quintana Roo a d'ailleurs obtenu des résultats exceptionnels en matière de restitution financière : 90 % des restitutions à l'échelle nationale⁴². Pour donner un ordre d'idée, cela correspond à l'équivalent de son budget de fonctionnement annuel (pour plus de 60 employés). La capacité à obtenir des restitutions financières ou de biens (immobiliers, terrains, voitures, etc.) est mentionnée mais ne fait pas l'objet d'une note.

Les think tanks universitaires ou les ONG sont généralement composés de politistes ou d'internationalistes plus que de juristes, qui adoptent des positions plus morales que juridiques, dans un contexte où le nouveau système pénal reste encore peu connu et pratiqué. « La société ne le comprend pas. Le système abrégé, c'est que tu n'aïlles pas en prison et que le préjudice soit réparé⁴³. » En cela, les ONG sont proches d'une opinion publique qui « veut du sang et des têtes⁴⁴ ». Un point intéressant relatif à ce décalage entre les attentes morales et le droit est aussi que la réparation peut intervenir rapidement précisément quand le travail du ministère public a été bien mené. Ainsi, un juge d'instruction en charge d'un cas d'irrégularités dans l'usage de la fonction publique de la part d'un ancien ministre du gouvernement de Quintana Roo explique :

« Moi, j'étais prêt à aller jusqu'au jugement mais comme j'avais très bien monté mon dossier, l'inculpé a dit non. [...] Donc, lui a voulu la réparation du préjudice. C'était 50 millions de pesos [2,6 millions d'euros]. Et il a réparé : il a donné des maisons, des voitures, de l'argent liquide. Et tout cela en faveur de l'Etat. Il a aussi rendu des terrains qu'il s'était approprié⁴⁵. »

Lorsque le dossier d'instruction est solide juridiquement, la probabilité est donc élevée que l'instruction débouche sur une procédure abrégée et non sur un procès. Un accord est alors trouvé à la demande de l'inculpé qui anticipe sa condamnation en cas de procès. Les

⁴⁰ Document interne, « ne répond pas sur la formation ».

⁴¹ Document interne.

⁴² Chiffre de l'auteur basé sur les quantités de données récupérées. Cendejas Jáuregui, *Informe Fiscalías anticorrupción. Transparencia, autonomía y resultados*, 3^e édition, p. 25.

⁴³ Entretien avec María de la Luz Mijangos Borja, procureure spéciale pour la lutte contre la corruption, Mexico, octobre 2022.

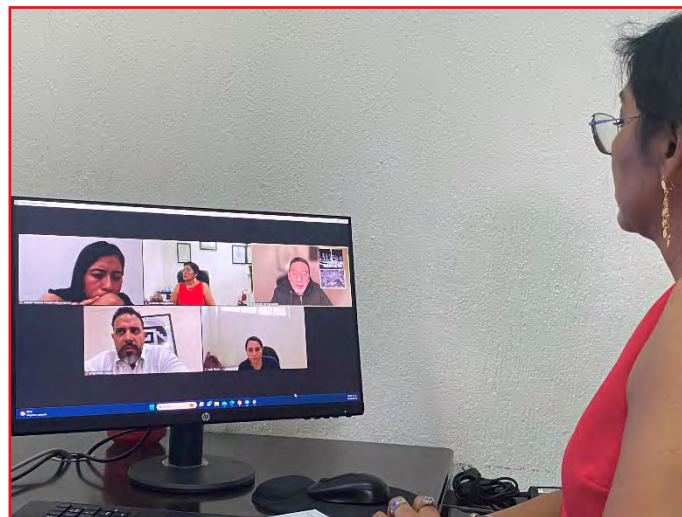
⁴⁴ Entretien avec Karla Rivero, secrétaire technique de la Conafa, Chetumal, août 2023.

⁴⁵ Entretien avec un juge d'instruction, Chetumal, août 2023.

rapports signalent certes les montants récupérés, mais l'un des indicateurs élaborés et scrutés de près par des acteurs de la société civile est le nombre de condamnations obtenues. En cas de procès abrégé, point de condamnation donc.

« Conséquence directe de [la sortie nationale du rapport], des ministères publics anticorruption ont été convoqués devant leur congrès⁴⁶ » pour justifier leurs « mauvais résultats », explique la secrétaire technique de la Conafa. La coordinatrice de cette dernière, Rosaura Villanueva Arzápalo, par ailleurs procureure du Quintana Roo, le rappelle d'ailleurs lors de son audition devant le Sénat de la République⁴⁷. Dans un contexte très tendu entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, alors que pour la première fois un procureur général d'un Etat fédéré est arrêté en août 2023⁴⁸ dans l'exercice de ses fonctions, ces rapports sont utilisés pour questionner le pouvoir judiciaire. La Conafa prend donc conseil auprès d'homologues latino-américains, manière aussi de les avertir qu'ils sont en danger et de les préparer à se mobiliser dans l'éventualité où certains d'entre eux étaient incarcérés⁴⁹.

Figure 3
Réunion entre les procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption et un procureur argentin



Crédit photo : Hélène Combes, août 2023.

Lors de sa réunion annuelle en octobre 2023, la Conafa publie un communiqué intitulé « Nous exigeons le respect maximum du cadre juridique des ministères publics anticorruption

⁴⁶ Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa, *op. cit.*

⁴⁷ Observation (en distanciel) de l'audition au Sénat, 28 novembre 2023.

⁴⁸ Ce procureur est arrêté le 4 août, la veille de mon arrivée sur le terrain, pour entrave à la justice dans le cas d'un féminicide. Si son instruction du cas soulève de nombreuses questions, son arrestation en soulève d'autres en termes de procédure. Entretien avec Carlos Pérez, avocat, ancien secrétaire particulier du président de la Cour suprême, Mexico, août 2023.

⁴⁹ Observation d'une réunion avec plusieurs procureurs spéciaux de la lutte contre la corruption et des procureurs argentins (réunion Zoom), Chetumal, août 2023.

du Mexique » appelant au respect de l'indépendance de la justice⁵⁰, et pointant les difficultés rencontrées dans l'Etat du Morelos et du Tamaulipas.

Par ailleurs, les demandes de transparence constituent une surcharge de travail pour le pouvoir judiciaire en sous-effectif chronique, même si chaque dépendance étatique à désormais au moins un poste dédié.

« Des fois, on ne sait même pas comment répondre aux demandes de transparence. Écoutez professeure, j'ai un cas, pas ici mais quand avant je travaillais au ministère public des féminicides. Par l'unité de transparence est arrivée une demande qui voulait connaître la taille des victimes, la couleur de la peau, des yeux et des cheveux. Mais certaines de ces informations, on ne les a pas traitées de manière systématique. On a dû reprendre chacun des dossiers d'instruction ! Alors tout le service a arrêté d'enquêter sur les féminicides et s'est mis à faire ces statistiques⁵¹ pour ne pas avoir de problème [...]⁵² ! »

Les exigences de transparence viennent alourdir et parfois ralentir le travail déjà de long cours, par définition, de la justice. Dans le cadre d'une des plus grosses affaires de corruption de ces dernières années à l'échelle fédérale, le policier en charge de la coordination des investigations évoque en entretien une demande d'information faite par une ONG sur une affaire en cours d'instruction :

« Toutes les enquêtes sont confidentielles. Mais Transparence [INAI] a fait tout un discours sur le fait que dans le cas des affaires de corruption, on doit informer. Nous avons fait des recours. Nous en avons gagné un mais perdu les autres. Et c'est totalement inattaquable et on a donc dû s'y plier et on a dû initier un processus au sein de l'organe interne de contrôle. [...] Cela nous fait perdre du temps sur l'enquête elle-même. Et ils nous demandent des noms qui sont dans l'instruction. Mais on ne peut pas les donner ! C'est vraiment entraver la procédure. On ne peut pas faire cela et leur donner ! Et ils nous ont fait télécharger tout le dossier d'instruction du cas [...] sur la Plateforme nationale de transparence. Enfin, la version publique. Cela veut dire qu'on a dû vérifier tout ce qui était confidentiel et réservé [sur un dossier d'instruction ouvert depuis quatre ans et comportant des milliers de pages]. Et quand ils voyaient qu'on avait grisé des noms, ils refaisaient une demande d'information par [la Plateforme] en demandant "cette partie grisée correspond au frère d'un tel ou à un tel". [...] Ils ont aussi posé des questions sur la coopération internationale avec le Brésil, des informations sur des comptes bancaires ! Là cela a été simple : on ne peut pas parler ! [...] Mais cela va s'arrêter quand ? On a rendu public tout ce qu'on pouvait rendre public. Vraiment compliqué⁵³ ! »

Le rapport final⁵⁴ réalisé par de jeunes diplômés est finalement publié et critique vertement l'absence de transparence du ministère public sur cette affaire. En entretien avec les auteurs,

⁵⁰ Page Facebook du ministère public de Quintana Roo, consultée le 13 octobre 2023.

⁵¹ Ces données étaient sans doute requises par des chercheurs ayant mené une enquête sur le profil des victimes, puis ensuite publiées dans une revue mexicaine de rang A où nous les avons lues.

⁵² Entretien avec la secrétaire technique de la Conafa.

⁵³ Entretien avec un policier judiciaire, Mexico, octobre 2022.

⁵⁴ Ce rapport est public. Dans cette section, nous avons choisi de garantir un minimum d'anonymat et donc de ne citer les noms ni des affaires ni des enquêtes quand cela nous semblait délicat.

quand on s'étonne un peu de la nature des demandes d'information, ils rappellent *in fine* la mauvaise réputation de l'institution, par définition corrompue.

En août 2023, sous le patronage de l'ambassade des Etats-Unis, une réunion est organisée entre la Conafa et des organisations de la société civile afin de « créer avec eux de nouveaux indicateurs » et « qu'on nous note pour ce que l'on doit réellement faire⁵⁵ ». Affaire à suivre.

Le pouvoir judiciaire se trouve ainsi piégé dans le paradoxe du gouvernement par les chiffres, les injonctions à la transparence et la construction d'indicateurs selon des critères élaborés par la société civile et éloignés du quotidien de ses pratiques. Dans un climat aujourd'hui très tendu entre le pouvoir judiciaire et l'exécutif, marqué par l'arrestation d'un procureur, évènement vécu par une partie de ses pairs comme une entrave à la liberté de la justice, ces rapports de la société civile revêtent une importance cruciale. En effet, ils sont utilisés par le pouvoir politique pour remettre en cause le travail du pouvoir judiciaire, en questionnant les ministères publics, en les menaçant de destitution, voire de poursuites. Ces rapports font donc involontairement le jeu de cette guerre entre le pouvoir judiciaire et l'exécutif alors même que les organisations qui les produisent sont largement en opposition avec le gouvernement actuel, qui a notamment coupé de nombreuses subventions et fortement critiqué leurs actions depuis son arrivée au pouvoir. Plus généralement, le pouvoir judiciaire se trouve ainsi prisonnier des classements qui permettent une argumentation rapide et efficace dans le contexte d'une prise de parole minutée des députés et sénateurs lors de leur audition devant le pouvoir législatif⁵⁶. De plus, l'augmentation des dénonciations et des instructions en cours en matière de corruption renforce la propension des opposants à dénoncer une hausse de la corruption⁵⁷. Hors enregistrement, un acteur phare de l'anticorruption, dépité, me confiait : « plus on travaille, plus il y a de cas, plus on nous critique et on chute dans les classements internationaux. » Car nous ne l'avons que peu évoqué ici mais tous ces acteurs sont profondément internationalisés et participent de la circulation de normes à l'échelle continentale et internationale. En plus de la pression médiatique locale et nationale, ils sont aussi sous le regard de leurs collègues étrangers lors de grandes rencontres internationales. Quelques jours après mon séjour, la procureure du Quintana Roo s'envole pour la Colombie, puis pour la Suisse.

Plus généralement, les controverses sur la corruption et la manière de la combattre ne concernent pas que le pouvoir judiciaire étudié ici (et qui l'est rarement). MCCI a dénoncé le train de vie du fils du président dans sa belle villa de Houston, sur fond de soupçons de collusion avec l'industrie pétrolière nord-américaine. L'un des journalistes travaillant dans les rangs de cette ONG a publié un livre à ce sujet intitulé *La casa gris*, en référence au scandale

⁵⁵ Comparution de Rosaura Villanueva Arzápalo devant le Sénat de la République, 28 novembre 2023, écoutée en direct par l'auteur sur la chaîne YouTube de ce dernier.

⁵⁶ Observation lors des auditions publiques du procureur général et de la ministre de la Sécurité de l'Etat de Campeche devant le congrès de Campeche, Campeche, août 2023.

⁵⁷ On observe le même phénomène dans d'autres domaines (féminicides, environnement, etc.).

de la Casa blanca sous le gouvernement de Peña Nieto en 2014⁵⁸. Le journal du Mouvement régénération nationale (Morena), le parti du président López Obrador, dénonce quant à lui le coût de cette enquête journalistique⁵⁹. Comme le regrette la procureure fédérale de la lutte contre la corruption, pas même cette ONG ne s'est attaquée à la corruption du secteur privé, et en particulier du milieu pharmaceutique alors que le Mexique connaît une pénurie de médicaments. Ni le secteur privé ni l'armée ne sont donc inquiétés car la routine des acteurs, le cadrage de la corruption mais aussi les dispositifs de poursuite les laissent hors champ.

Alors que nous roulons dans la camionnette blindée de la procureure de la lutte contre la corruption du Quintana Roo et longeons pendant 350 km le chantier du train maya, elle soupire : « Et dire qu'on a aucun accès aux comptes à cause du secret défense. »

Figure 4
Réunion avec la procureure spéciale
de la lutte contre la corruption du Quintana Roo



Ministère public de la lutte contre la corruption, Chetumal, août 2023. Réunion en présence du président du tribunal administratif de l'Etat de Quintana Roo, du président de la cour des comptes locale, de la contrôlease, de la procureure, de la présidente de l'Institut d'accès à l'information et de protection des données personnelles et du personnel du bureau de Chetumal.

Crédit photo : Hélène Combes

⁵⁸ Le président et sa femme, célèbre actrice de *telenovela*, ont acheté un luxueuse villa en dessous du prix du marché à une entreprise qui avait obtenu des contrats publics dans l'Etat de Mexico lorsque Peña Nieto y était gouverneur (2005-2011).

⁵⁹ 619 000 pesos (33 000 euros). A. B. Avendaño, « Claudio X. González habría pagado más de 619 mil pesos por reportaje de la "Casa Gris" », *Regeneración*, 9 juillet 2023 (<https://regeneracion.mx/claudio-x-gonzalez-habria-pagado-mas-de-619-mil-pesos-por-reportaje-de-la-casa-gris/>).

Pour citer ce chapitre : Hélène Combes, « Au Mexique, quand la corruption devient l'affaire des juges », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].

Annexe

Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Argentine

Changeons : Cambiemos

Coalition civique : Coalición Cívica (CC)

Ensemble pour le changement : Juntos para el Cambio (JC)

Front pour la victoire : Frente para la Victoria (FPV)

La liberté en marche : Libertad Avanza (LA)

Nous agissons pour notre pays : Hacemos por Nuestro País (HNP)

Parti justicialiste : Partido Justicialista (PJ)

Union civique radicale : Unión Cívica Radical (UCR)

Union pour la patrie : Unión por la Patria (UP)

Brésil

Mouvement démocratique brésilien : Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/MDB)

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

Parti des travailleurs : Partido de los Trabajadores (PT)

Progressistes : Progressistas

Union Brésil : União Brasil

Chili

Alliance gouvernementale : Alianza de Gobierno

Approbation dignité : Apruebo Dignidad

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

Convergence sociale : Convergencia social

Evolution politique : Evolución Política (Evópoli)

Front ample : Frente Amplio

Parti démocrate-chrétien du Chili : Partido Demócrata Cristiano (PDC)

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

Parti républicain : Partido Republicano (PLR)

Parti social-démocrate radical : partido radical-social-demócrata (PRSD)

Parti socialiste du Chili : Partido Socialista de Chile (PSC)

Rénovation nationale : Renovación Nacional (RN)

Révolution démocratique : Revolución democrática

Union démocrate indépendante : Unión Demócrata Independiente (UDI)

Unité populaire : Unidad Popular (UP)

Colombie

Nouveau libéralisme : Nuevo Liberalismo

Cuba

Parti communiste de Cuba : Partido Comunista de Cuba (PCC)

Equateur

Action démocratique nationale : Acción Democrática Nacional (ADN)

Confédération des peuples et nationalités indigènes de l'Equateur : Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)

Conseil de la participation citoyenne et du contrôle social : Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)

Créer des opportunités : Creando Oportunidades (CREO)

Gauche démocratique : Izquierda Democrática (ID)

Pachakutik (PK)

Parti social-chrétien : Partido Social Cristiano (PSC)

Révolution citoyenne : Revolución Ciudadana (RC)

Guatemala

Avancée nationale : Avanzada Nacional

Cabal

Mouvement de libération des peuples : Movimiento de Liberación Nacional (MLN)

Parti Semilla : Movimiento Semilla

Prospérité citoyenne : Prosperidad Ciudadana

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

Valor

Vamos

Mexique

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

Parti action nationale : Partido Acción Nacional (PAN)

Parti révolutionnaire institutionnel : Partido Revolucionario Institucional (PRI)

Paraguay

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

Parti de la croisade nationale : Partido Cruzada Nacional (PCN)

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

Pérou

Force populaire : Fuerza Popular

Les Etudes du CERI

Directrice de collection : Stéphanie Balme

Rédactrice en chef : Judith Burko

Edition : Colombe Camus