HAL
open science

Amérique latine - L'année politique 2020

Olivier Dabène

To cite this version:

Olivier Dabène. Amérique latine - L'année politique 2020. Les Études du CERI, 252-253, pp.102, 2021, 10.25647/etudesduceri.252-253 . hal-03366771

HAL Id: hal-03366771

https://hal.science/hal-03366771v1

Submitted on 5 Oct 2021

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

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

SciencesPo
CENTRE DE RECHERCHES INTERNATIONALES

LES ÉTUDES DU CERI

N° 252-253 - janvier 2021

AMÉRIQUE LATINE
L'ANNÉE POLITIQUE 2020

Sous la direction d'**Olivier Dabène**

LES ANNUELS DES ÉTUDES DU CERI

Amérique latine. L'Année politique 2020 est une publication de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc) du CERI-Sciences Po. Il prolonge la démarche du site **www.sciencespo.fr/opalc** en offrant des clés de compréhension d'un continent en proie à des transformations profondes. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site.

Pour citer ce volume : Olivier Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI,* n° 252-253, janvier 2021 [en ligne, **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les auteurs

Cécilia Baeza est docteure en science politique et enseignante à Sciences Po Paris.

Elodie Brun est professeure au Centre d'études internationales du Colegio de México.

Olivier Dabène est professeur des universités à Sciences Po Paris, président de l'Opalc et chercheur au CERI-Sciences Po.

Manuel Gárate Château est professeur d'histoire à l'Université catholique du Chili.

Miguel Lago est directeur exécutif de l'Institute for Health Policy Studies (IEPS).

Damien Larrouqué est chercheur post-doctoral (Fondecyt n°3190155) auprès de l'Institut des affaires publiques (INAP) de l'Université du Chili.

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

Kevin Parthenay est professeur des universités à l'Université de Tours.

Gustavo Pastor est docteur en études politiques de l'EHESS et professeur à l'Universidad Católica Santa María de Arequipa.

Roman Perdomo est étudiant en master de théorie politique à Sciences Po Paris et stagiaire à l'Opalc.

Thomas Posado est docteur en science politique, Université Paris 8 et chercheur associé au CRESPPA-CSU.

Sandrine Revet est directrice de recherche FNSP au CERI-Sciences Po.

Sebastián Urioste est enseignant-chercheur à La Rochelle Université, membre du Centre de recherche en histoire internationale et atlantique (CRHIA).

Table des matières

Introduction

L'année Covid : une conjoncture critique pour l'Amérique latine ?
par Olivier Dabène..... *p. 5*

Première partie – L'Amérique latine dans l'actualité

L'Amérique latine et les Caraïbes dans les crises des multilatéralismes
par Elodie Brun et Kevin Parthenay..... *p. 13*

La résilience de l'autoritarisme maduriste
par Thomas Posado..... *p. 19*

Brésil : le gouvernement Bolsonaro tombe le masque
par Frédéric Louault..... *p. 24*

Les réponses collectives à la pandémie de Covid-19 au Pérou
par Roman Perdomo..... *p. 32*

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

Entre patriotisme et indifférence :
les commémorations manquées de la guerre de la Triple Alliance (1864-1870)
par Damien Larrouqué..... *p. 39*

Chili : cinquante ans après la victoire de l'Unité populaire,
un nouveau cycle de manifestations
par Manuel Gárate Château..... *p. 44*

Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020)
par Gustavo Pastor..... *p. 49*

L'épidémie de Covid-19 en Amérique latine :
se préparer ou réduire la vulnérabilité ?
par Sandrine Revet..... *p. 54*

Troisième partie – L'Amérique latine aux urnes

Elections 2020 : un effet Covid modéré
par Olivier Dabène..... *p. 60*

Bolivie : le retour du Mouvement vers le socialisme
par Sebastián Urioste..... *p. 64*

Les élections municipales de 2020 au Brésil : un ancrage local du vote conservateur
par Frédéric Louault..... *p. 69*

Les élections législatives péruviennes
par Gustavo Pastor..... *p. 75*

Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique
par Cecilia Baeza..... *p. 79*

Quatrième partie – L'Amérique latine en perspective

La santé publique en Amérique latine : un état des lieux
par Miguel Lago..... *p. 85*

Annexe – Partis politiques latino-américains..... *p. 100*

Table des figures et tableaux..... *p. 102*

NB : Toutes les adresses des sites internet cités dans ce volume ont été vérifiées en janvier 2021.

Introduction
L'année Covid : une conjoncture critique pour l'Amérique latine ?

Olivier Dabène

L'Amérique latine a connu une année 2020 rythmée par les décomptes macabres de victimes de la Covid-19. Peu affectée jusqu'en avril-mai, la région est devenue l'épicentre mondial de la crise sanitaire en juin-juillet, avec toutefois des différences significatives entre les pays relativement épargnés (comme le Costa Rica, l'Uruguay ou le Paraguay) et d'autres comptant rapidement plusieurs milliers de morts (Pérou, Bolivie, Chili, Equateur et Brésil en tête).

En Amérique latine comme ailleurs, la pandémie a agi comme un révélateur et un déclencheur, à la fois moment d'exacerbation de tendances observables de longue date et conjoncture critique susceptible d'ouvrir une période de changements conséquents. Le potentiel transformateur de la séquence est difficilement appréciable sans plus de recul, mais différents indices donnent à penser que les ajustements institutionnels provoqués par la crise peuvent s'avérer durables.

La pandémie a frappé un continent en proie à de puissantes mobilisations sociales, dans un contexte de décroissance qui, depuis 2014, annihile les progrès sociaux réalisés dans les années 2000. S'il est tôt pour prendre la mesure des conséquences d'un tel désastre, on peut sans risque affirmer qu'au plan économique et social, l'Amérique latine a connu un grand bond en arrière. Les prévisions de croissance de la Banque mondiale sont passées de -4,6 % à -7,2 % entre avril et juin 2020. Le Fonds monétaire international (FMI) pronostiquait de son côté -9,4 % au début de l'été, avant de se montrer un peu moins pessimiste en octobre avec -8,1 %. A l'automne, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) tablait sur -9,1 % et estimait à seize millions le nombre de personnes tombées dans l'extrême pauvreté[1].

Cette crise d'une ampleur inégalée depuis un siècle n'a toutefois pas frappé les populations de façon uniforme. Une étude comparative portant sur quatre cas (Argentine, Brésil, Colombie et Mexique) a ainsi montré que les plus pauvres n'étaient pas nécessairement les plus affectés par la crise[2]. Certes, le confinement pénalise davantage les catégories de la population vivant dans le secteur informel. Mais les plans de soutien au pouvoir d'achat leur ont été bénéfiques, tandis que les classes moyennes basses se trouvaient en grande difficulté en raison de la hausse du chômage. De ce point de vue, la crise a un effet redistributif qu'il conviendra d'examiner de plus près, pays par pays, afin de mesurer si les plans d'aide ont pu momentanément compenser les pertes de pouvoir d'achat. Ils ont d'ores et déjà fait progresser l'inclusion financière[3].

[1] Cepal, « El desafío social en tiempos del Covid-19 », *Informe especial,* n° 3, 12 mai 2020 ; Cepal, *Estudio económico de ALC 2020,* 6 octobre 2020.

[2] N. Lustig, V. Martinez Pabon, F. Sanz et S. D. Younger, « The impact of COVID-19 lockdowns and expanded social assistance on inequality, poverty and mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico », CEQ Institute, Tulane University, *Working Paper,* n° 92, août 2020.

[3] Des millions de familles pauvres ont dû ouvrir des comptes en banque pour pouvoir recevoir les allocations des gouvernements. M. Cárdenas, « Looking at the bright side. 10 positive effects of the pandemic », *Americas Quarterly*, 13 juillet 2020, **www.americasquarterly.org/article/looking-at-the-bright-side-10-positive-effects-of-the-pandemic**/

L'Amérique latine. L'année politique 2020 fait une large place à l'analyse de cette situation inédite en proposant plusieurs éclairages sur l'impact de la crise, en complément des sources primaires et secondaires présentées sur le site de l'Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc)[4].

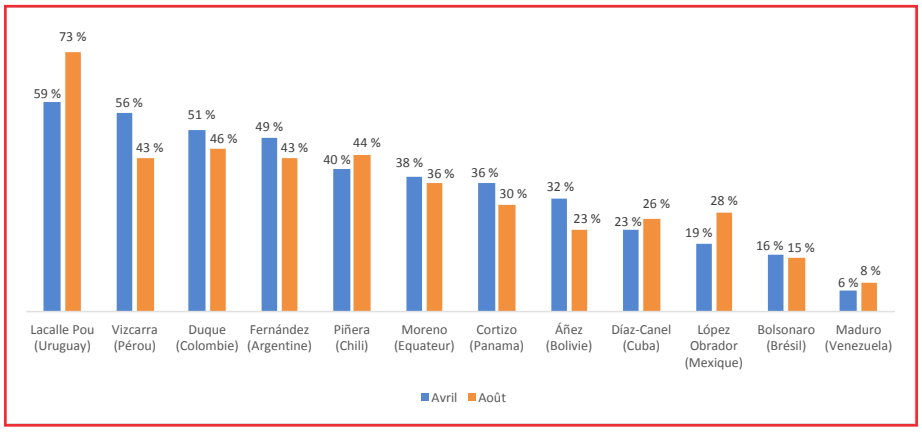
Une substitution d'agenda

Au plan politique, la Covid-19 a indiscutablement imposé une substitution d'agenda. Quels qu'aient été les plans des différents gouvernements de la région pour 2020, la priorité de la plupart d'entre eux a bifurqué brutalement pour se concentrer exclusivement sur la gestion de la crise sanitaire. Ils ont dû se résoudre à délaisser la gestion des conflits sociaux de 2019 au profit d'une délicate recherche de moyens permettant de sauver des vies humaines sans provoquer une crise économique sans précédent.

Le dilemme « sauver des vies/sauver l'économie » a été abordé de diverses manières. Au Brésil, le président Jair Bolsonaro s'est longtemps obstiné à nier l'importance de la pandémie et a refusé l'option du confinement. Impassible face au drame humain, il a toutefois pris le parti d'allouer aux quelque cinquante-quatre millions de Brésiliens en situation de pauvreté une allocation mensuelle de 600 reales (100 euros). Début septembre, il a décidé de diminuer le montant de l'aide de moitié, tout en la prolongeant jusqu'à la fin de l'année, ce qui lui a valu un regain de popularité inattendu au vu de son bilan jusqu'alors calamiteux[5].

D'autres présidents ont engrangé des bénéfices politiques inespérés plus ou moins durables au premier semestre. Luis Lacalle Pou (Uruguay), Martín Vizcarra (Pérou), Iván Duque (Colombie) et Alberto Fernández (Argentine) ont su faire preuve de sang-froid et de leadership. Mais à mesure que la crise se prolongeait, leurs soutiens ont faibli, sauf en Uruguay et au Brésil où la popularité de Jair Bolsonaro a atteint 40 % en septembre.

Figure 1
« Approuvez-vous la façon dont le président gère la crise sanitaire ? »



Source : IPSOS, novembre 2020

[4] **www.sciencespo.fr/opalc/content/le-covid-19-en-amerique-latine.html**

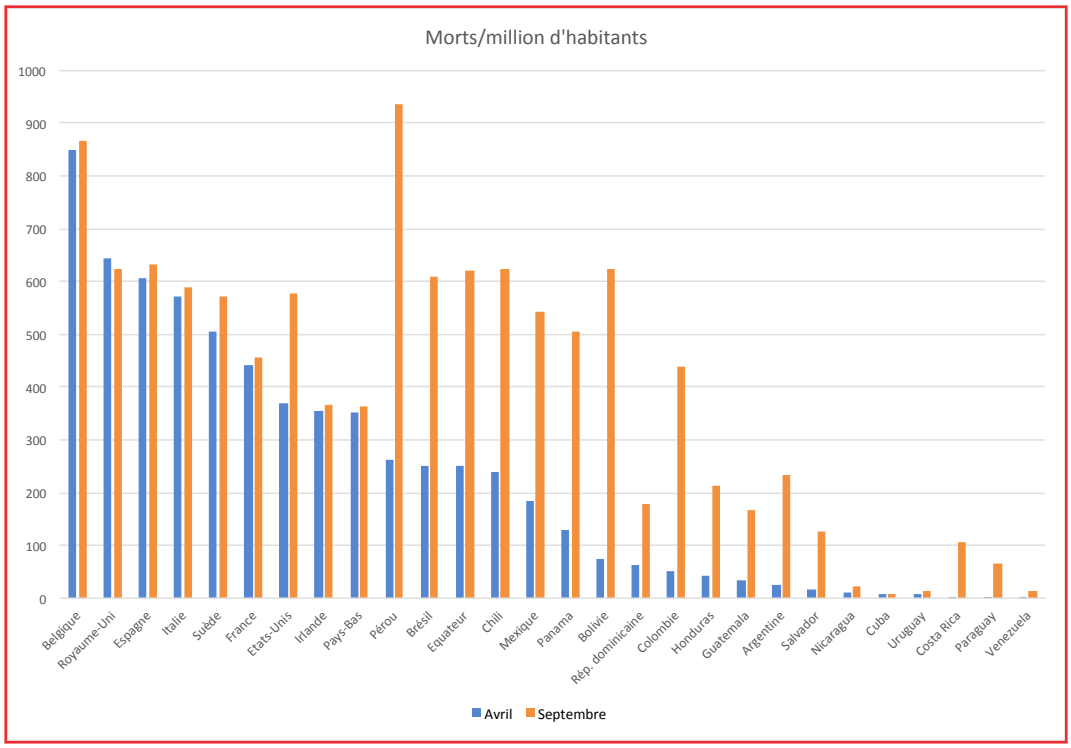
[5] Lire l'analyse de Frédéric Louault dans ce volume.

Les faiblesses des institutions

L'Amérique latine s'est distinguée par l'adoption rapide des mesures recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), mais avec des résultats très décevants. Entre avril et septembre, le nombre de morts a explosé.

Le Pérou est un cas emblématique dans la mesure où les taux de croissance enregistrés ces vingt dernières années lui avaient permis de se doter de marges de manœuvre fiscales importantes. Neuf jours après que le premier mort de la Covid-19 a été déploré, le président Vizcarra a décrété un confinement généralisé, puis élaboré un plan d'aide économique massif représentant 12 % du produit intérieur brut du pays. Malgré cela, le Pérou est devenu au second semestre 2020 le pays du monde comptant le plus grand nombre de victimes par million d'habitants, et sa croissance a chuté de près de 12 % en 2020. En fin d'année, la destitution du président par le Parlement a grévé davantage encore la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale.

Figure 2
Taux de morbidité de la Covid-19, avril-septembre 2020



Source : **statista.com**

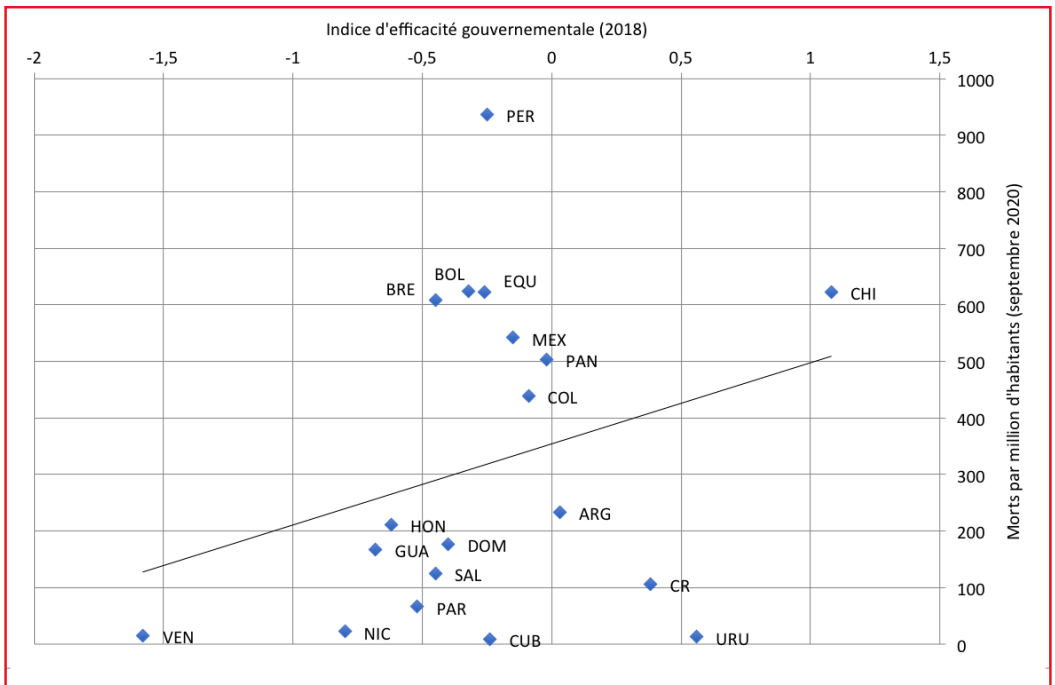
Comment expliquer un tel paradoxe ? Comment rendre compte de telles disparités d'un pays à l'autre ? En complément d'évidentes différences entre les systèmes de santé[6], et comme souvent en Amérique latine, la variable institutionnelle permet d'avancer des hypothèses. La

[6] Lire l'analyse de Miguel Lago dans ce volume.

capacité des gouvernements à prendre des décisions adaptées à leur pays[7] et à les faire appliquer diffère d'un pays à l'autre. Examinant les cas du Brésil, de l'Argentine et du Mexique, trois chercheuses[8] ont notamment pointé l'importance des soutiens parlementaires dont disposent les présidents. De ce point de vue, Alberto Fernandez a pu s'appuyer sur un parti politique solide, ce que ne pouvait faire ni Jair Bolsonaro ni Andrés Manuel López Obrador (AMLO). Les bases électorales de ces deux derniers étaient fragiles comparées à celles du péronisme. Alberto Fernandez possédait aussi l'avantage de ne pas avoir affaire à des gouverneurs puissants, ce qui lui a permis d'imposer un confinement dans tout le pays. En somme, rien d'étonnant à ce que l'Argentine se soit montrée plus efficace. Au Pérou, cas extrême, l'inefficacité de l'Etat trouve sa source dans un temps long dominé par un développement économique déconnecté du pays « réel »[9].

Pour autant, la corrélation entre mortalité et capacités de l'Etat est loin d'être robuste[10] et elle est surtout positive, ce qui est contre-intuitif et indique que de plus amples recherches sont nécessaires pour expliquer les performances relatives des pays.

Figure 3
Relation entre efficacité gouvernementale* et mortalité



* L'indice d'efficacité gouvernementale (*government effectiveness*) de la Banque mondiale mesure l'efficacité des services publics.

Source : O. Dabène sur la base des données de la Banque mondiale (septembre 2020)

[7] Le confinement est impossible dans les pays où la majorité de la population survit dans le secteur de l'économie informelle.

[8] A. Giraudy, S. Niedwiecki et J. Pribble, « How political science explains countries reactions to Covid-19 », *Americas Quarterly*, 30 avril 2020, **www.americasquarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/**

[9] A. Vergara, « La crisis del Covid-19 como Aleph peruano », CIUP, 18 juin 2020.

[10] Le coefficient de corrélation (Pearson) est de 0,23 pour toute l'Amérique latine.

Estimer l'impact politique à plus long terme de la crise sanitaire requiert également quelque prudence. Contribuera-t-elle à affaiblir durablement et profondément la démocratie ?

La gestion des urgences provoque généralement une concentration du pouvoir entre les mains de l'exécutif. Mieux armés pour réagir promptement, les présidents tendent à court-circuiter les dispositifs de concertation, de débat ou même de contrôle de constitutionnalité. Les parlements sont alors marginalisés *de facto* ou volontairement par le truchement d'un vote de délégation de pouvoirs étendus et sans obligation de rendre des comptes. Le pouvoir judiciaire est lui aussi privé de sa capacité de contrôle.

En Amérique latine, ces évolutions rencontrent un environnement *a priori* favorable, car la reddition de compte y est peu institutionnalisée et les dérives plébiscitaires et populistes des régimes présidentiels sont fréquentes. Dans les pays gouvernés par des *outsiders* (Brésil, Salvador), la faible institutionnalisation du système partisan conforte les penchants autocratiques des présidents.

Pour autant, la thèse de la régression démocratique, qui s'appuie notamment sur les données du projet V-Dem[11], ne fait pas l'unanimité. Certes, l'expression démocratique, que ce soit par le bais du vote ou de l'occupation de l'espace public pour exprimer des idées ou revendiquer, s'est dans un premier temps trouvée anesthésiée. Certes, les parlements ont été sommés de voter en urgence des lois impliquant des privations de libertés, sans prendre le temps de débattre. Mais des études ont également montré que l'érosion des libertés publiques et les dérives autoritaires demeuraient limitées[12]. Les cours de justice ont été vigilantes sur la question de la légalité des mesures prises (Salvador, Equateur, Colombie). Dans certains cas, le pouvoir judiciaire a directement contribué à la gestion de la crise en libérant massivement des détenus (Argentine). Au Brésil, alors que le président s'obstinait à nier les progrès de la pandémie, le Tribunal suprême a utilement rappelé qu'en matière de santé publique, les municipalités et les Etats fédérés disposaient de compétences partagées avec l'Etat fédéral, ce qui a permis aux maires de grandes villes, comme à São Paulo, de décréter le confinement sans l'aval, et même contre l'avis de Brasilia. A Bogota (Colombie), la mairesse Claudia López a également pris des décisions qui allaient à l'encontre des orientations nationales fixées par le président Duque.

Par ailleurs, si certains calendriers électoraux ont été affectés, des élections ont tout de même eu lieu[13] et les mouvements sociaux ont parfois repris la rue, en dépit des interdictions et dangers. Les policiers de la province de Buenos Aires ont su faire entendre leur voix à propos de leurs revendications salariales, les Colombiens ont manifesté en masse à la suite de multiples cas de violence policière et de meurtres de défenseurs des droits humains, et les manifestations ont repris à Santiago avant le référendum du 25 octobre. Les opposants aux gouvernements en place se sont exprimés bruyamment au Mexique (où des militants du

[11] A. Lührmann, A. Edgell et S. Maerz, « Pandemic backsliding : Does Covid-19 put democracy at risk ? », *V-Dem Institute Policy brief*, n° 23, 2020, **www.v-dem.net/media/filer_public/52/eb/52eb913a-b1ad-4e55-9b4b-3710ff70d1bf/pb_23.pdf**

[12] T. Ginsburg et M. Versteeg, « Binding the unbound executive : Checks and balances in times of pandemic », *Virginia Public Law and Legal Theory Research Paper*, n° 52, 2020.

[13] Voir la troisième partie de ce volume.

Front national anti-AMLO, le Frena, ont occupé la place centrale de la capitale), au Costa Rica (Mouvement de sauvetage national[14]) et en Argentine (*banderazos*[15]). Au Chili et en Colombie, les célébrations du premier anniversaire des manifestations de 2019 (18 et 21 octobre respectivement) ont donné lieu à un regain de mobilisation. En Colombie, les mobilisations indiennes (Minga) ont convergé avec les grèves civiques (Comité del Paro). Enfin au Pérou, la rue s'est opposée à la destitution du président Vizcarra, lors d'une journée de manifestations le 13 novembre.

Des ajustements durables ?

Les conjonctures critiques ont pour effet de provoquer des ajustements institutionnels durables[16]. La crise de la Covid-19 semble en prendre le chemin, dans la mesure où elle accélère une tendance à la réaffirmation des pouvoirs locaux en Amérique latine qui bénéficie du soutien de la société civile. La consolidation du rôle joué par les autorités locales, résultant d'une évolution des rapports de forces politiques ou de décisions de justice, ne sera pas facilement remise en cause.

Au titre des ajustements durables, le cas de Cuba méritera attention. Venant s'ajouter aux sanctions américaines, la Covid a incité le président Díaz-Canel à « libérer définitivement les forces productives du pays ». Les réformes lancées fin juillet ont octroyé plus de marges de manœuvre au secteur privé. En décembre, le président annonçait la tant attendue réunification monétaire. Cuba pourrait se rapprocher de la voie vietnamienne du socialisme de marché. D'autres pays ont dû procéder à des ajustements sévères. Au Mexique, AMLO a fait voter une loi éliminant cent neuf fiducies, portant sur un montant de trois milliards de dollars, dont bénéficiait notamment la recherche scientifique. Au Chili, le Congrès a voté le 23 juillet une loi permettant aux salariés de retirer jusqu'à 10 % des sommes déposées dans les fonds de pension pour leur retraite. Cette réforme, qui a ébranlé le noyau dur du modèle économique néolibéral chilien comme aucun mouvement social n'avait pu le faire, a préfiguré le travail de refonte de la Constitution qui occupera le pays en 2021.

Enfin, partout les organisations de la société civile ont été particulièrement actives pour venir en aide aux populations en détresse[17]. En 1985, le tremblement de terre à Mexico avait provoqué une mobilisation similaire, « par le bas », qui avait ensuite contribué à la démocratisation du pays. A la différence des années 1980, ces acteurs locaux sont parfois des illégaux aujourd'hui. Les images de la fille de Joaquín Guzmán (dit El Chapo)[18] distribuant des produits de première nécessité ont été abondamment relayées sur les réseaux sociaux.

[14] Movimiento de rescate nacional.

[15] Marches exhibant le drapeau national.

[16] D. Collier et G. Munck, *Symposium on Critical Junctures and Historical Legacy*, UC Berkeley, 2017.

[17] Voir pour le Pérou l'analyse de Roman Perdomo dans ce volume.

[18] Chef du cartel de Sinaloa (Mexique), Joaquín Guzmán purge une peine de prison à perpétuité aux Etats-Unis. La marque « El Chapo 701 » que dirige sa fille Alejandrina est florissante.

Le multilatéralisme en panne

Au plan international, l'Amérique latine a souvent montré au cours de son histoire qu'elle était capable de surmonter ses différends politiques pour envisager des solutions collectives à des problématiques communes telles les guerres en Amérique centrale dans les années 1980. Le XXIe siècle avait plutôt bien démarré avec une nouvelle vague de régionalisme se dotant d'un agenda original. Plus rien de tel depuis une dizaine d'année. La région est profondément polarisée et aucune réponse multilatérale à la crise n'a pu être élaborée[19], sauf en Amérique centrale et dans la zone Caraïbe[20].

En 2018-2019, neuf des douze Etats membres de l'Union des nations sud-américaines (Unasur) se sont retirés de l'organisation au motif qu'elle était excessivement « politisée ». Son péché originel résidait dans le leadership des présidents Hugo Chávez (Venezuela) et Lula (Brésil) au moment de sa création en 2008. L'Unasur avait pourtant fait de la santé publique une priorité et s'était montrée performante dans la diffusion de normes[21]. Son démantèlement, qui inclut son Institut sud-américain de gouvernance de la santé (ISAGS), prive la région d'un outil précieux pour faire face à la pandémie.

Deux preuves supplémentaires de l'impuissance latino-américaine[22] nous ont été offertes en 2020. La première a mis en scène la désignation d'un nouveau président de la Banque interaméricaine de développement (BID). Bafouant une tradition établie depuis la création de la banque en 1959, le président Trump a suggéré qu'un de ses conseillers pourrait occuper cette fonction. En dépit de multiples protestations, l'Amérique latine et les Caraïbes se sont montrées incapables de présenter une candidature alternative unique. La BID est désormais présidée par Mauricio Claver-Carone, un membre de la communauté cubano-américaine au discours provocateur.

Autre illustration : le Marché commun du Sud (Mercosur) a adopté au titre de son Fonds de convergence (Focem) une modeste enveloppe de seize millions de dollars américains pour lutter contre le virus. En parallèle, le Forum pour le progrès de l'Amérique du Sud (Prosur)[23] a sollicité un financement auprès de la BID d'un montant de quinze milliards de dollars américains.

La Covid-19 a rapidement traversé les frontières des pays latino-américains en 2020, mais les gouvernements se sont efforcés de les consolider.

---

[19] Lire l'analyse d'Elodie Brun et Kevin Parthenay dans ce volume.

[20] K. Parthenay, « Quand on ne peut que prévenir : les risques d'une propagation du Covid-19 en Amérique centrale », *Le Grand Continent*, 2 avril 2020, **https://legrandcontinent.eu/fr/2020/04/02/quand-on-ne-peut-que-prevenir-les-risques-dune-propagation-du-covid-19-en-amerique-centrale/**

[21] G. Agostinis, « Regional intergovernmental organizations as catalysts for transnational policy diffusion : The case of Unasur Health », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, n° 5, 2019, pp. 1111-1129.

[22] E. Actis et B. Malacalza, « Autonomía líquida : América latina y la política exterior en el siglo XXI », *Perfil*, 26 octobre 2020, **www.perfil.com/noticias/internacional/esteban-actis-bernabe-malacalzaautonomia-liquida-america-latina-y-la-politica-exterior-siglo-xxi.phtml** ; A. Malamud et L. Schenoni, « Latin America is off the global stage, and that's OK », *Foreign Policy*, 10 septembre 2020, **https://foreignpolicy.com/2020/09/10/latin-america-global-stage-imperialism-geopolitics/**

[23] Lancé en 2019 par les présidents colombien et chilien pour remplacer l'Unasur.

Pour citer ce chapitre : Olivier Dabène, « Introduction. L'année Covid : une conjoncture critique pour l'Amérique latine ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Première partie

L’Amérique latine dans l’actualité

L'Amérique latine et les Caraïbes dans les crises des multilatéralismes

par Elodie Brun et Kevin Parthenay

Pour les représentants politiques latino-américains et caribéens, mettre en avant l'engagement de leurs pays envers la négociation collective, les institutions internationales et les valeurs du multilatéralisme est presque devenu une tradition. Défini comme « la production par les Etats, les organisations internationales et les ONG [organisations non gouvernementales] de normes et de règles visant à établir un ordre international coopératif régissant les interdépendances internationales »[1], le multilatéralisme connaît cependant une crise de grande ampleur aujourd'hui. Plusieurs Etats latino-américains et caribéens, notamment le Brésil et le Venezuela, ont largement alimenté cette crise, tant à l'échelle régionale que globale.

La fragmentation du multilatéralisme latino-américain et caribéen

En Amérique latine et dans les Caraïbes, comme dans la plupart des autres régions du monde, les organisations régionales et sous-régionales ont proliféré tout au long du XXe siècle. Sous l'ère progressiste du début des années 2000, le renouveau du multilatéralisme latino-américain s'est caractérisé par des marqueurs idéologiques forts, tels que l'opposition au modèle néolibéral (postlibéral ou postcommercial) ou la mise en avant de la solidarité internationale. Fondées sur ces principes, les organisations régionales ont également participé à renforcer des lignes de fracture susceptibles de générer de l'instabilité. Trois facteurs ont alimenté ce risque : leur prolifération, leur idéologisation et leur enchevêtrement. Ils ont contribué, directement ou indirectement, à transformer les tensions politiques en des vecteurs de paralysie de la coopération continentale et de fragmentation du multilatéralisme latino-américain et caribéen.

Durant cette décennie, de nouveaux projets régionaux ont vu le jour, tels que l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba) en 2004, l'Union des nations du Sud (Unasur) en 2008, la Communauté des Etats latino-américains et des Caraïbes (Celac) en 2010 et l'Alliance du Pacifique en 2011. Ils sont venus s'ajouter aux organisations déjà existantes comme le Marché commun du Sud (Mercosur) ou encore le Système d'intégration centraméricain (Sica). Cette prolifération a alimenté une dynamique d'enchevêtrement et de superposition. Les Etats, et en particulier le Venezuela, se sont alors trouvés aux prises avec des logiques de multi-appartenance (voir Tableau 1), ce qui a placé le régionalisme latino-américain et caribéen en situation de grande vulnérabilité en cas de crise.

[1] F. Petiteville, *Le Multilatéralisme*, Paris, Montchrestien, 2009, p. 13.

Tableau 1
Les appartenances aux organisations régionales latino-américaines en 2020

	OEA[1]	Caricom[2]	Sela[3]	Aladi[4]	Sica	Mercosur	CAN[5]	Alba	Unasur[6]	AP	Celac	Total/pays
Antigua et Barbuda	X	X						X			X	4
Argentine	X		X	X		X			X		X	6
Bahamas	X	X	X								X	4
Barbade	X	X	X								X	4
Belize	X	X	X		X						X	5
Bolivie	X		X	X		(X)	X	(X)	X		X	6 (8)
Brésil	X		X	X		X			X		(X)	5 (6)
Chili	X		X	X					X	X	X	6
Colombie	X		X	X			X		X	X	X	7
Costa Rica	X		X		X					(X)	X	4 (5)
Cuba			X	X				X			X	4
Dominique		X						X			X	3
Rep. dom.	X		X		X						X	4
Equateur	X		X	X			X	(X)	X	(X)	X	6 (8)
Grenade	X	X	X					X			X	5
Guatemala	X		X		X					(X)	X	4 (5)
Guyana	X	X	X						X		X	5
Haïti	X	X	X								X	4
Honduras	X		X		X			(X)			X	4 (5)
Jamaïque	X	X	X								X	4
Montserrat (brit.)		X										1
Mexique	X		X	X						X	X	5
Nicaragua	X		X		X			X			X	5
Panama	X		X	X	X					(X)	X	5 (6)
Paraguay	X		X	X		X			X		X	6
Pérou	X		X	X			X		X	X	X	7
El Salvador	X		X		X						X	4
Suriname	X	X	X					X			X	5
St Christ. et Niévès	X	X						X			X	4
St Vinc. et les G.	X	X						X			X	4
Sainte-Lucie		X						X			X	3
Trinité-et-Tobago	X	X	X								X	4
Uruguay	X		X	X		X			X		X	6
Venezuela	(X)		X	X		(X)	(X)	X	X		X	5 (8)

(X) : appartenance problématique (suspension récente et incorporation en cours). Précisions : OEA : sortie du Venezuela en 2017 / Mercosur : demande d'adhésion par la Bolivie et suspension du Venezuela (décembre 2016) / CAN : sortie du Venezuela en 2006 / Alba : retrait du Honduras en 2010, de l'Equateur en 2018 et de la Bolivie en 2019 / AP : demande d'adhésion du Panama, du Guatemala, de l'Equateur et du Costa Rica (candidature suspendue depuis 2018 toutefois) / Celac : suspension du Brésil en 2020.

[1] Organisation des Etats américains
[2] Communauté caribéenne
[3] Système économique latino-américain et caribéen
[4] Association latino-américaine d'intégration
[5] Communauté andines des nations
[6] Pour l'Unasur, seuls demeurent membres (en novembre 2020) le Guyana, le Suriname et le Venezuela.

Avec la multiplication des projets régionaux sont apparues des lignes de fracture. Elles ont opposé des modèles antagoniques : d'un côté, un modèle anticapitaliste, anti-impérialiste et fondé sur la solidarité, la complémentarité et la coopération[2] ; de l'autre, un modèle néolibéral orienté vers le marché, qui découle d'une proximité commerciale avec les Etats-Unis, et basé sur l'ouverture économique des pays et la compétitivité. Ces différents projets régionaux ont été marqués par des séquences temporelles spécifiques. Le « régionalisme ouvert » des années 1990, selon lequel la coopération était synonyme de développement, a été suivi une décennie plus tard par un régionalisme diversement qualifié de postlibéral, posthégémonique ou postcommercial[3]. Enfin, ces dissensions ont provoqué une fracture d'ordre géographique, entraînant un accroissement simultané des propositions de coopération « atlantiques » et « pacifiques »[4]. Seule l'Amérique centrale, consciente de sa vulnérabilité, s'en est partiellement tenue à l'écart en adoptant des stratégies plus pragmatiques – à l'exception du Nicaragua, allié indéfectible du Venezuela d'Hugo Chávez (1999-2013) et de Nicolás Maduro (depuis 2013)[5].

L'accumulation des divisions, l'arrivée au pouvoir de gouvernements conservateurs et la multiplication des crises politiques dans plusieurs Etats de la région, elles-mêmes nourries par la recomposition des rapports de forces internationaux, ont alimenté une dynamique de politisation des diverses formes de coopération.

Plusieurs pays ont connu de fortes tensions politiques, en particulier le Venezuela (surtout à partir de février 2014), le Nicaragua (avril 2018) et la Bolivie (octobre 2019). L'idéologie bolivarienne et les allégeances induites par la diplomatie pétrolière du Venezuela ont alors engendré un clivage entre les soutiens et les opposants au régime de Nicolás Maduro, qui a peu à peu paralysé certaines organisations régionales latino-américaines dont la gouvernance repose sur le principe d'unanimité. Blocage de la nomination des personnels dans le cas de l'Unasur, polarisation des positions (au sein du Sica, de la Caricom, de la CAN) et politisation des arènes de dialogue régional, en particulier au sein du Mercosur (jusqu'à la suspension du Venezuela annoncée en décembre 2016), de la Celac (réunion extraordinaire de 2017 à San Salvador) et de l'OEA (jusqu'à la sortie du Venezuela, annoncée en avril 2017) : les organisations régionales se sont progressivement enrayées.

Créées notamment pour garantir la stabilité démocratique du continent, elles se sont retrouvées inopérantes du fait des divergences entre Etats membres qui ont empêché l'activation de leurs clauses ou mécanismes de promotion ou de protection. Les initiatives de résolution pacifique des crises ont également été entachées de soupçons d'instrumentalisation. En témoignent l'échec de l'initiative de médiation du « Groupe des ex-présidents », impulsée par le secrétaire général de l'Unasur Ernesto Samper, puis le déclin de l'Unasur elle-même. Dans ce même registre, la politisation de l'OEA du fait des positions fermes de son secrétaire général,

[2] J. Briceño-Ruíz et A. Puntigliano Rivarola, *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean : Development and Autonomy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

[3] D. Tussie et P. Riggirozzi, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres, Springer, 2012.

[4] J. Briceño-Ruíz et I. Morales, *Post-hegemonic Regionalism in the Americas : Toward a Pacific-Atlantic Divide ?*, Londres, Routledge, 2017.

[5] K. Parthenay et O. Dabène, « Régionalisme pragmatique en Amérique centrale », *Etudes internationales*, Vol. 50, n° 1, 2019, pp. 95-120.

l'Uruguayen Luis Almagro, et la reconnaissance de la présidence intérimaire de Juan Guaidó au Venezuela (10 avril 2019) ont affaibli l'organisation. La création du Groupe de Lima en 2017 pour contourner les blocages de l'OEA atteste également des divisions au sein de l'organisation continentale[6]. L'accumulation des crises politiques au Nicaragua (depuis avril 2018) et les prises de positions tranchées eu égard aux événements boliviens d'octobre 2019 ont achevé de la disqualifier durablement.

Dans plusieurs Etats de la région, les effets des crises politiques ont contribué à entamer les fondements de la solidarité latino-américaine et caribéenne érigés sous l'ère progressiste, fragilisant ainsi la plupart des mécanismes régionaux de coopération. En 2020, l'Unasur est devenue une « organisation zombie »[7], délaissée par la majorité de ses membres, et la Celac a brièvement donné signe de vie à l'occasion d'un sommet organisé par le Mexique en janvier, avant de replonger dans une phase d'atonie. Les autres organisations régionales se sont repliées sur leur fonctionnalisme routinier et se contentent de remplir les standards minimaux de la coopération économique et commerciale, désamorçant à nouveau les dynamiques de coopération plus politiques.

La crise sanitaire globale provoquée par le virus Covid-19 est venue lancer un véritable défi à des régionalismes déjà affaiblis[8]. Résilientes, voire relégitimées dans certaines régions où les Etats étaient plus vulnérables face à la pandémie (Amérique centrale et Caraïbes), les solidarités régionales se sont révélées fragiles, comme en témoigne l'absence de coordination interétatique des flux de migrants de retour au Venezuela. Par ailleurs, plus que des propositions régionales ou des positions communes, ce sont des initiatives isolées qui ont été privilégiées dans des cadres coopératifs globaux.

La contribution de l'Amérique latine et des Caraïbes à la crise du multilatéralisme global

Les actions des gouvernements latino-américains et caribéens sont diverses au sein des organisations internationales universelles, allant de la promotion de la coopération au blocage des institutions, en particulier depuis 2019.

Plusieurs pays de la région revendiquent la tradition autoproclamée d'adhésion au multilatéralisme et s'engagent en sa faveur au nom de la coopération qu'il permet. Ainsi, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, la diplomatie mexicaine a porté la proposition de la future Résolution 74/274 de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptée par consensus le 20 avril 2020. Le texte porte sur la « Coopération internationale visant à assurer l'accès mondial aux médicaments, aux vaccins et au matériel médical pour faire face à la Covid-19 » et a préalablement obtenu le parrainage de cent soixante-dix-neuf Etats (sur les cent quatre-vingt-treize membres de l'Assemblée). De même, les représentants latino-américains et caribéens

[6] T. Legler, « A story within a story : Venezuela's crisis, regional actors, and western hemispheric order upheaval », *ERALCS*, n° 109, 2020, pp. 135-156.

[7] J. Gray, « Life, death, or zombie ? The vitality of international organizations », *International Studies Quarterly*, Vol. 62, n° 1, 2018, pp. 1-13.

[8] D. Nolte et B. Weiffen (dir.), *Regionalism Under Stress : Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon/Oxon, Routledge, 2020.

ont approuvé en mai 2020 la résolution finale de l'Assemblée mondiale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), qui plaide pour une juste distribution des produits sanitaires dans la lutte contre la Covid-19, et en particulier des vaccins (les Etats-Unis ont émis une réserve sur ce point). Enfin, l'OMS et le Costa Rica de Carlos Alvarado se sont associés pour lancer une plateforme ouverte d'échanges de données scientifiques sur le virus, le Covid-19 Technology Access Pool (C-TAP). On constate donc un intérêt renouvelé de certains pays de l'Amérique latine et des Caraïbes envers les enceintes multilatérales qui facilitent la promotion de leurs visions. Cependant, cet intérêt n'est pas unanimement partagé, comme le révèlent deux tendances.

Tout d'abord, plusieurs gouvernements de la région cherchent à rompre le consensus de manière intentionnelle, afin de contester certains mécanismes de la coopération internationale. C'est notamment le cas de celui de Jair Bolsonaro, qui dénonce les institutions multilatérales dont l'existence menacerait la souveraineté des Etats. Ainsi, le Brésil n'a pas soutenu la résolution de l'Assemblée générale susmentionnée et a refusé de rejoindre l'initiative costaricienne à son lancement. Paradoxalement, cette position résolument sceptique s'apparente à celle défendue par les gouvernements chavistes, pourtant ennemis jurés de l'équipe rapprochée du président.

De même, la radicalisation du Groupe de Lima a nourri et accéléré le blocage du Conseil de sécurité des Nations unies sur le dossier vénézuélien. Des sessions informelles ont été organisées à l'initiative des Etats-Unis dès 2017, mais la situation s'est tendue en 2018 après une modification des rapports de forces régionaux[9]. Initialement, les deux représentants latino-américains, la Bolivie et l'Uruguay, exigeaient que la gestion de la crise reste régionalisée, et ce bien qu'ils n'appartiennent pas au même camp (la Bolivie était encore pro-Maduro). L'élection du Pérou, membre fondateur du Groupe de Lima, au Conseil de sécurité en 2018 a changé la donne, puisqu'il a soutenu l'inscription du dossier à l'agenda du Conseil. Les Etats-Unis ont alors profité de l'autoproclamation de Juan Guaidó comme président par intérim en janvier 2019 pour forcer la discussion sur le Venezuela. Une session officielle publique a été organisée quelques jours plus tard à la suite d'un vote, et non grâce au consensus des membres comme le veut la coutume de cette institution. Les résultats sont connus : en février, une passe d'armes peu habituelle au sein du Conseil a eu lieu. Les Etats-Unis ont proposé une résolution sur la crise vénézuélienne, bloquée par le double veto de la Chine et de la Russie. Dans la foulée, cette dernière a fait circuler une contre-proposition, qui n'a pas obtenu le nombre de voix requis pour être adoptée. Depuis lors, le dossier vénézuélien est devenu un facteur de blocage supplémentaire au Conseil de sécurité, dans un contexte de forte polarisation entre les puissances mondiales.

En définitive, ces exemples illustrent la contribution directe des dirigeants latino-américains à la crise des organisations internationales. Le multilatéralisme, construit après la Seconde Guerre mondiale, repose sur des valeurs essentiellement libérales : ouverture économique, respect des droits humains, participation au dialogue collectif et promotion de la démocratie[10].

[9] E. Brun et K. Parthenay, « The multiple voices of the United Nations on the venezuelan and nicaraguan crises : A sociological approach of international organizations », *Latin American Policy*, Vol. 11, n° 1, 2020, pp. 6-23.

[10] T. Long, « Latin America and the liberal international order : An agenda for research », *International Affairs*, Vol. 96, n° 6, 2018, pp. 1371-1390.

Or plusieurs représentants latino-américains et caribéens s'érigent actuellement contre certaines de ces valeurs. La défense des droits humains au Conseil des droits de l'homme des Nations unies (CDH) est loin d'être la première préoccupation du Brésil de Jair Bolsonaro et du Venezuela de Nicolás Maduro. Ils ont pourtant tous deux été élus par l'Assemblée générale de l'ONU en 2019, au détriment du Costa Rica, prouvant l'état critique du libéralisme au niveau mondial. La dérive autoritaire au Venezuela s'est traduite sans surprise dans les positions que ce pays défend à l'échelle multilatérale. Il en va de même pour le Brésil, qui promeut au sein du CDH l'agenda social rétrograde développé par certains soutiens évangélistes de ses dirigeants et qui a approfondi en même temps son alignement sur les Etats-Unis de Donald Trump. Ainsi, le gouvernement de Jair Bolsonaro s'oppose systématiquement aux résolutions relatives à la santé sexuelle et reproductive. En juillet 2020, les représentants brésiliens se sont fait remarquer lors de la négociation d'une résolution sur l'interdiction des mutilations génitales féminines. Ils ont reconnu la nécessité de lutter contre cette pratique, mais ont refusé que l'accès des jeunes femmes à la santé sexuelle et reproductive soit mentionné. L'actuel gouvernement brésilien estime que cela faciliterait la promotion de l'avortement, autre norme libérale contestée.

Cependant, à l'échelle globale, les critiques et les blocages latino-américains à l'encontre du multilatéralisme n'égalent pas les dommages causés aux institutions régionales. De même qu'Hugo Chávez avait décrété le retrait du Venezuela de la Banque mondiale en 2007, sans le concrétiser, la menace proférée par le gouvernement de Jair Bolsonaro de quitter l'OMS en juin 2020 pourrait n'être qu'un autre mimétisme rhétorique de Donald Trump, sans suite.

Pour conclure, la participation active des pays latino-américains et caribéens aux déboires des institutions internationales au cours des dernières années nous indique qu'il est grand temps de questionner le discours politique et académique relatif à leur engagement traditionnel en faveur du multilatéralisme, de ses pratiques et de ses valeurs. Des travaux récents réfutent cette vision homogénéisante et complaisante et ouvrent des perspectives de recherche prometteuses pour réinterpréter la relation de l'Amérique et des Caraïbes à la coopération internationale et ne plus se laisser surprendre par le présent[11].

[11] M. Albaret, *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2014 ; R. F. de Moraes, « Opinion – Bolsonaro's foreign policy is typically latin american », *blog E-International Relations*, 13 juillet 2020, **www.e-ir.info/2020/07/13/opinion-bolsonaros-foreign-policy-is-typically-latin-american/**

Pour citer ce chapitre : Elodie Brun et Kevin Parthenay, « L'Amérique latine et les Caraïbes dans les crises des multilatéralismes », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

La résilience de l'autoritarisme maduriste

par Thomas Posado

Le Venezuela connaît depuis sept ans une crise économique d'une ampleur inédite. Selon les données du Fonds monétaire international (FMI), l'économie vénézuélienne se serait contractée de 71,98 % entre 2014 et 2020[1]. Un tel effondrement a des conséquences dramatiques dans la société vénézuélienne. L'Organisation des nations unies (ONU) et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estiment que 5,4 millions de Vénézuéliens ont quitté leur pays[2], soit l'une des plus importantes crises migratoires de la planète. Gouverner un pays dans de telles conditions constitue une gageure, et le maintien au pouvoir de Nicolás Maduro depuis 2013 demeure une énigme. Comme l'écrit Javier Corrales, « la réponse la plus évidente [à cette question] est que Maduro a survécu parce qu'il est devenu plus autoritaire »[3]. Ces pratiques autoritaires, diverses et variées dans leur configuration, permettent à Nicolás Maduro de conserver le pouvoir. Son autorité est telle actuellement que le politologue Laureano Márquez parle même d'« antifragilité » pour qualifier le régime vénézuélien et souligner ainsi le fait que chacune des difficultés que rencontre la société vénézuélienne renforce paradoxalement l'exécutif[4]. En 2020, le gouvernement Maduro a réussi une fois de plus à se maintenir au pouvoir malgré la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19, l'isolement du pays orchestré par les Etats-Unis et l'annonce d'élections législatives en décembre, d'ores et déjà jugées inéquitables par l'opposition.

Une gestion précoce de la pandémie

Le déclenchement d'une épidémie dans une société fragilisée où les services publics d'eau et de santé sont dans un état de délabrement avancé constitue un défi pour les pouvoirs politiques. Dans un pays où la majorité des municipalités est régulièrement privée d'eau potable et 93,8 % des foyers des dix principales villes doivent en stocker en raison des failles du système de distribution[5], respecter un geste barrière aussi basique que le lavage régulier des mains est quasi impossible. Pourtant, la propagation de l'épidémie de Covid-19 est longtemps demeurée limitée au Venezuela. Le gouvernement de Nicolás Maduro a été le premier en Amérique latine à prendre des mesures drastiques pour y faire face. Dès le 16 mars, alors que le pays ne comptait officiellement que dix-sept personnes malades, l'état d'alerte a été déclaré, l'activité scolaire suspendue, une enquête lancée à travers la plateforme Patria afin que toute personne présentant des symptômes susceptibles de correspondre à la Covid-19 puisse le déclarer en ligne et le confinement décrété pour la capitale du pays, Caracas, et six Etats fédéraux (il sera généralisé

[1] FMI, page consacrée au Venezuela, **www.imf.org/en/Countries/VEN**

[2] Les chiffres sont actualisés sur la Plateforme de coordination interinstitutionnelle pour les réfugiés et les migrants du Venezuela (**https://r4v.info/es/situations/platform**). Les chiffres indiqués sont ceux du 5 novembre 2020.

[3] J. Corrales, « Authoritarian survival : Why Maduro hasn't fallen », *Journal of Democracy*, Vol. 31, n° 3, 2020, p. 40.

[4] L. Márquez, « Un régimen antifragilístico », *Tal Cual*, 4 août 2020.

[5] Données de l'Observatoire vénézuélien des services publics (OVSP), décembre 2019.

à l'ensemble du pays dès le lendemain). Deux facteurs expliquent cette réactivité. D'une part, une pénurie d'essence menaçait de bloquer *de facto* le pays, ce qui a incité le gouvernement à anticiper cette paralysie au nom de la santé publique. D'autre part, l'exécutif avait sans doute conscience de la fragilité du système de soins face à une crise de cette ampleur.

Les alliés géopolitiques du Venezuela ont contribué à façonner cette stratégie de lutte contre l'épidémie, du fait de la présence de médecins cubains sur le territoire depuis 2003 ou encore via des livraisons massives par la Chine et la Russie de tests rapides, de masques et de gants jetables. Contrairement à la plupart des pays de la région, le gouvernement Maduro a garanti la gratuité des tests de diagnostic et du traitement. En revanche, un rapport du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU a révélé que seuls 2,4 % des tests réalisés dans le pays jusqu'au 21 mai étaient des tests dits PCR, c'est-à-dire que la quasi-totalité d'entre eux étaient des tests rapides peu fiables[6]. Jusqu'au 15 mai, la propagation de l'épidémie a été très limitée : selon les chiffres officiels, seuls 459 cas et 10 décès ont été recensés. Ce résultat est à mettre au crédit du confinement précoce du pays, mais aussi de son relatif isolement aérien.

A partir de la mi-mai, l'épidémie a nettement progressé avec un pic en août, jusqu'à atteindre 104 177 cas et 916 décès au total le 6 décembre 2020 selon les chiffres officiels – des chiffres qui demeurent toutefois marginaux en comparaison des pays voisins. Paradoxalement, c'est à partir du 1er juin que le gouvernement a décidé d'assouplir la quarantaine. Dans les faits, les Vénézuéliens la contournaient déjà depuis plusieurs semaines pour générer des revenus et se ravitailler en eau, en nourriture, en gaz… Comme dans de nombreux pays latino-américains, près de la moitié de la population active relève du secteur informel, et la satisfaction des besoins les plus élémentaires exige de pouvoir sortir dans la rue quotidiennement malgré les risques sanitaires. Le déconfinement a été organisé de manière progressive, alternant période de travail et période de reconfinement, selon un schéma cinq jours/dix jours puis sept jours/sept jours, puis de manière différenciée selon les régions et selon les secteurs économiques[7].

Les conséquences politiques de la crise sanitaire ont été limitées. Ce n'est que le 1er juin que les équipes de Nicolás Maduro et Juan Guaidó se sont engagées auprès de l'Organisation panaméricaine de santé pour y faire face. En revanche, la crise migratoire a été fortement impactée par le déclenchement de la pandémie. Des dizaines de milliers de Vénézuéliens émigrés ont perdu leur travail et ont tenté de revenir chez eux car ils ne disposaient d'aucune protection sociale dans leur pays d'accueil. Selon les autorités vénézuéliennes, cette inversion des flux migratoires concerne près de soixante mille personnes. Le gouvernement de Nicolás Maduro les a accusés d'être responsables de la propagation de la Covid-19 au Venezuela : d'abord implicitement, en distinguant lors des bilans épidémiques quotidiens les cas « importés » de l'étranger et les cas « communautaires », puis explicitement en accusant les *trocheros*, ceux qui ne se plient pas aux contraignantes mesures de retour au pays, d'être des « bioterroristes ».

[6] Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU, « Venezuela : COVID-19 », *Flash Update N° 4*, 22 mai 2020, **www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ven_covid-19_flash_update_no4_final_en_0.pdf**

[7] V. Davies, « Un enfermo para atender enfermos : El sistema de salud venezolano ante la llegada del nuevo coronavirus », *Análisis y Debate*, Rosa Luxemburg Stiftung Oficina Región Andina, n°11, juillet 2020.

Le 8 mai, un rapport de l'Académie nationale de sciences physiques, mathématiques et naturelles (ACFIMAN) vénézuélienne a alerté sur le risque d'un pic épidémique entre juin et septembre et recommandé aux autorités de s'y préparer[8]. Diosdado Cabello, président de l'Assemblée nationale constituante et numéro deux du régime, a réagi en accusant les auteurs du rapport de « générer de la panique » et en les menaçant explicitement d'arrestations arbitraires.

En définitive, le Venezuela a été moins frappé par l'épidémie de Covid-19 que la plupart de ses voisins. Pour le gouvernement de Nicolás Maduro, cette crise sanitaire a été une opportunité pour accroître son contrôle sur la société et limiter l'impact désastreux de la pénurie de carburant qui était annoncée.

Une pression américaine contre-productive

La survenue de la pandémie aurait pu provoquer un moratoire sur les sanctions américaines qui asphyxient l'économie vénézuélienne depuis 2017. Pourtant, l'administration Trump a choisi de durcir sa politique à l'égard du Venezuela. Si ces mesures ne sont pas à l'origine de la crise économique, leur impact se fait toutefois d'autant plus ressentir. La volonté affichée de Donald Trump était de renverser Nicolás Maduro. Le 26 mars, le département américain de la Justice et deux juridictions fédérales ont annoncé des poursuites judiciaires pour narcotrafic à l'encontre de Nicolás Maduro et d'une dizaine de dirigeants vénézuéliens, offrant quinze millions de dollars pour toute information permettant l'arrestation ou la condamnation du chef de l'Etat. De toute évidence, ce type de poursuites est à géométrie variable si l'on compare avec le sort réservé à Juan Orlando Hernández, président du Honduras, accusé par un procureur fédéral new-yorkais d'avoir été financé par El Chapo, mais qui jouit toujours de relations diplomatiques très cordiales avec Washington. Le 31 mars, le gouvernement américain a proposé un « Cadre pour une transition démocratique »[9] au Venezuela qui prévoyait l'établissement d'un Conseil d'Etat transitoire bipartisan où ne siègeraient ni Nicolás Maduro ni Juan Guaidó. Cette proposition est restée lettre morte.

Le 3 mai, vingt-deux mercenaires sont entrés dans la baie de Macuto, à une trentaine de kilomètres de Caracas, déclenchant l'« opération Gedeon » visant à capturer le président. Basée sur un contrat passé entre des secteurs de l'opposition et l'entreprise de sécurité américaine Silvercorp, dirigée par Jordan Goudreau, vétéran des forces spéciales, l'opération a été rapidement neutralisée. Le gouvernement Maduro a promptement accusé les Etats-Unis et Juan Guaidó d'être à l'origine de cette tentative de coup de force. Dans les faits, Silvercorp a effectivement assuré la sécurité de meetings politiques de Donald Trump, ainsi que celle du concert organisé par le camp Guaidó à la frontière colombienne en février 2019, sur recommandation de la Maison-Blanche. Ledit contrat a bien été signé par Juan Guaidó pour 212,9 millions de dollars, honoré seulement à hauteur de cinquante mille dollars. La somme

[8] Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, « Estado actual de la epidemia de la COVID-19 en Venezuela y sus posibles trayectorias bajo varios escenarios », 8 mai 2020, **https://acfiman.org/2020/05/08/estado-actual-de-la-epidemia-de-la-covid-19-en-venezuela-y-sus-posibles-trayectorias-bajo-varios-escenarios/**

[9] US Department of State, « Democratic transition framework for Venezuela », *Fact Sheet*, Office of the Spokesperson, 31 mars 2020, **www.state.gov/democratic-transition-framework-for-venezuela/**

totale semble toutefois dérisoire pour prétendre prendre le contrôle d'un pays de trente millions d'habitants, avec une armée forte de 365 000 hommes. Autre preuve de l'amateurisme de cette opération : son évocation publique par le général en retraite Clíver Alcalá dès mars 2020. Sans compter que les assaillants ont tenté d'entrer sur le territoire vénézuélien en plein jour, à quelques kilomètres de la capitale, dans une aire densément peuplée. La probabilité de succès de l'opération Gedeon était donc à peu près nulle[10]. Le lien ténu entre Silvercorp et l'administration Trump ne prouve pas non plus l'implication des Etats-Unis dans l'organisation de cette opération. Son échec n'en a pas moins contribué à renforcer la légitimité du gouvernement de Nicolás Maduro, en donnant du crédit à son récit d'un pays menacé dans sa souveraineté nationale par l'impérialisme américain, et en lui permettant ainsi de remobiliser sa base sociale. Cette tentative avortée a également servi de prétexte à un renforcement des pratiques autoritaires.

Le durcissement des sanctions extra-territoriales est tel que tout approvisionnement en essence engage le pays dans un bras de fer géopolitique avec les Etats-Unis, comme ce fut le cas fin mai avec l'arrivée de pétroliers envoyés par l'Iran au Venezuela. Outre l'accentuation de la crise économique et son corollaire, la dégradation des conditions de vie de la population, la littérature scientifique a montré la faible efficacité de ces sanctions pour impulser un changement politique, surtout lorsqu'elles frappent l'ensemble des secteurs de la société, ont un coût économique majeur et se pérennisent. Dans les faits, les mesures coercitives américaines ne font qu'accroître la dépendance de la population au gouvernement via la distribution irrégulière de paniers de nourriture par les Comités locaux d'approvisionnement et de production (CLAP) pour pallier les pénuries. Les analyses convergent quant à leur caractère contre-productif[11].

Des élections législatives frauduleuses relégitiment Maduro

Début juillet, le Conseil national électoral (CNE) a annoncé la tenue des élections législatives le 6 décembre 2020. L'enjeu était important puisqu'il s'agissait d'élire les représentants de la seule institution aux mains de l'opposition depuis sa victoire au scrutin de 2015. Ses prérogatives avaient été suspendues par l'exécutif en raison de suspicions de fraude pour l'élection de trois députés d'un Etat fédéré du sud du pays, l'Amazonas, sans qu'un nouveau scrutin ne soit organisé. Le 5 janvier 2020, les députés chavistes avaient élu un opposant dissident, Luis Parra, à la tête de l'Assemblée nationale, mais l'opposition ne reconnaît quant à elle que la présidence de Juan Guaidó, créant de nouveaux pouvoirs parallèles dans un Etat qui en est désormais coutumier.

A l'été 2020, le pouvoir judiciaire, acquis à Nicolás Maduro, a suspendu les directions nationales de plusieurs partis d'opposition (dont Action démocratique) et nommé des directions *ad hoc* composées de membres plus favorables au gouvernement. Ces derniers

[10] M. Sutherland, « ¿ Cómo fue la parodia venezolana de Bahía de los Cochinos ? », *Nueva Sociedad*, mai 2020.

[11] S. Gratius et A. Ayuso Pozo, « Sanciones como instrumento de coerción : ¿ Cuán similares son las políticas de Estados Unidos y la Unión Europea hacia Venezuela ? », *América Latina Hoy*, n° 85, 2020, pp. 31-53 ; M. Sutherland, « Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela », PROVEA, 27 mai 2019, **www.derechos.org.ve/web/wp-content/uploads/SancionesSutherland-1.pdf**

étaient alors les seuls à pouvoir s'engager dans un processus électoral sous la bannière du parti, en utilisant son logo et ses emblèmes. Le même procédé a été utilisé à l'égard du parti dissident de la majorité présidentielle, Patrie pour tous, moins de trois semaines après l'annonce de la création d'une Alternative populaire révolutionnaire pour participer de manière autonome aux élections législatives. Cette pratique n'est pas nouvelle : déjà neuf partis en ont fait les frais depuis 2012[12].

Le gouvernement de Nicolás Maduro a cherché en 2020 à maintenir un équilibre entre répression de l'opposition et maintien d'une façade démocratique pour obtenir une reconnaissance internationale. Le 31 août 2020, il a octroyé une grâce collective à cent dix opposants dont vingt-trois députés et quatre suppléants, leur permettant ainsi de participer aux élections législatives. Ces pratiques ont eu pour conséquence de diviser l'opposition. Comme l'explique Javier Corrales, les pratiques autoritaires « peuvent avoir deux effets contraires. Soit l'opposition est scandalisée et se mobilise, soit elle se décourage, se divise et s'affaiblit. Au Venezuela de Maduro, la première réaction a dominé pendant les années 2013-2017, la seconde a pris le pas au second semestre 2017 »[13]. Il semblerait que cette tendance se soit confirmée cette année. D'une part, l'ancien candidat de l'opposition à l'élection présidentielle de 2012 et 2013, Henrique Capriles, a exprimé son souhait de participer aux élections législatives malgré le non-respect des fondements de la démocratie représentative, pour affronter le gouvernement dans les urnes. Il n'est pas parvenu à un accord sur les conditions d'organisation de celles-ci mais d'autres opposants ont participé au scrutin. D'autre part, María Corina Machado a exclu toute participation électorale, refusant toute concession au régime de Maduro, et appelle toujours de ses vœux une intervention militaire extérieure pour « libérer » le pays. Entre ces deux pôles, Juan Guaidó a peiné à faire entendre son appel à l'unité des forces politiques d'opposition. Dans une telle configuration, Nicolás Maduro a pu se maintenir au pouvoir en renforçant ses pratiques autoritaires. Sans surprise, sa coalition a obtenu 69,3 % des suffrages exprimés et 256 des 277 sièges, avec une abstention de 69 % selon les chiffres du CNE.

On pourrait être tenté de souscrire à l'hypothèse de l'« antifragilité » tant Nicolás Maduro semble plus installé au pouvoir que jamais. Son autoritarisme inébranlable ainsi que le délitement de ses opposants et du soutien de ses alliés internationaux ont permis à son gouvernement de surmonter une fois de plus toutes les crises qui ont frappé le pays cette année[14]. Toutefois, les conditions de vie des Vénézuéliens sont de plus en plus difficiles en raison de l'ampleur de la crise économique (dont l'exécutif est le premier responsable), de la crise sanitaire et des sanctions promulguées par l'administration Trump. La prétendue force de l'exécutif maduriste paraît ne tenir qu'à un fil tant il semble qu'une simple étincelle pourrait suffire à mettre le feu à la poudrière qu'est le Venezuela.

---

[12] Observatorio Electoral Venezolano, « Decisiones del TSJ impactan el sistema de partidos y la oferta electoral », Boletín n° 44, juin 2020.

[13] J. Corrales, « La crise électorale au Venezuela », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2017/Les Etudes du CERI*, n° 233-234, 2018, pp. 30-31.

[14] T. Porras Ponceleón, « Negociar sin maximizar », *Política Exterior*, 23 juillet 2020.

Pour citer ce chapitre : Thomas Posado, « La résilience de l'autoritarisme maduriste », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Brésil : le gouvernement Bolsonaro tombe le masque

Par Frédéric Louault

> *« J'ai des sentiments pour tous ceux qui sont morts, mais cela a été surdimensionné. Maintenant tout est pandémie. Il faut arrêter avec cette affaire. […] Nous allons tous mourir un jour. Tout le monde va mourir. Ça ne sert à rien de fuir cela, cette réalité. Il faut arrêter d'être un pays de pédés. »*
>
> Jair Bolsonaro, 10 novembre 2020

Le président de la République fédérative du Brésil, Jair Bolsonaro, n'a pas attendu la crise sanitaire pour tomber le masque et dévoiler son projet réactionnaire. Tant par son style que par ses pratiques politiques, il présente les principales caractéristiques d'un dirigeant néopopuliste : discours de rupture contre un ordre établi, stratégie visant à polariser la société (« eux » contre « nous »), identification d'ennemis de la nation auxquels s'opposent ses amis, communication directe avec ses soutiens via les réseaux sociaux, proximité affichée avec le peuple, mépris manifeste envers les institutions représentatives (partis politiques, Congrès). Comme dans les années 1990 avec Fernando Collor (Brésil), Carlos Menem (Argentine) ou Alberto Fujimori (Pérou), ce néopopulisme s'articule à un projet économique résolument néolibéral, atténué par quelques plans ciblés d'assistance sociale[1]. Jair Bolsonaro y ajoute une teinte d'autoritarisme, directement inspirée des dictatures du siècle passé (régime militaire des années 1964-1985 au Brésil, dictature de Pinochet au Chili, etc.). Au-delà de ces « inspirations » historiques, il développe également des attitudes obscurantistes, dont nous avons déjà évoqué certaines manifestations dans l'édition précédente de cette publication à propos de la déforestation[2].

L'année 2020 a confirmé cette dynamique néopopuliste et accéléré le glissement d'une régression démocratique vers une forme d'« autoritarisme compétitif »[3], donnant raison à Georges Couffignal pour qui « la pratique populiste du pouvoir ne peut que déboucher sur une dérive autoritaire »[4].

Une dynamique gouvernementale teintée d'obscurantisme

Dès le mois de janvier 2020, le secrétaire national à la Culture a été contraint de démissionner pour apologie du nazisme. Dans une allocution sur l'avenir de la politique culturelle brésilienne, Roberto Alvim s'est inspiré directement d'un discours prononcé en 1933 par l'idéologue nazi Joseph Goebbels :

---

[1] K. Weylandt, « Neopopulism and neoliberalism in Latin America : How much affinity ? », *Third World Quarterly*, Vol. 24, n° 6, 2003, p. 1099.

[2] F. Louault, « Les tontons flingueurs de la politique environnementale du Brésil », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 245-246, janvier 2020, p. 19.

[3] S. Levitsky et L. A. Way, *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

[4] G. Couffignal, *La Nouvelle Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 139.

> « L'art brésilien de la prochaine décennie sera héroïque et national. Il sera doté d'une grande capacité d'investissement émotionnel et sera tout autant impératif, car il est profondément lié aux aspirations urgentes de notre peuple… ou il ne sera pas ! »[5]

Comme s'il fallait lever toute ambiguïté, il a choisi l'opéra *Lohengrin* de Richard Wagner comme musique de fond. Quelques jours plus tard, Jair Bolsonaro a nommé Benedito Guimarães Aguiar Neto à la tête de l'Agence fédérale d'enseignement supérieur (CAPES). Ancien recteur de l'université presbytérienne Mackenzie de São Paulo, il est connu pour ses positions créationnistes :

> « Nous voulons apporter un contrepoint à la théorie de l'évolution et diffuser l'idée que l'existence d'un "dessein intelligent" [théorie créationniste] puisse être évoquée dès l'éducation primaire, de manière à pouvoir, avec des arguments scientifiques, discuter le créationnisme. »[6]

Cette nomination aura eu le mérite de faire oublier la résurgence du débat sur le platisme, après une nouvelle remise en question de la rotondité de la terre par le président de la Fondation nationale des Arts, Dante Mantovani, en décembre 2019[7].

La pandémie de Covid-19, qui a touché le Brésil dès le mois de février, n'a pas cassé la dynamique obscurantiste alimentée par certains membres du gouvernement, loin s'en faut. Depuis le début de la crise sanitaire, Jair Bolsonaro lui-même a multiplié les déclarations et comportements visant à minimiser un virus qu'il a d'abord qualifié de « petite grippe » (voir en annexe) : rejet des gestes barrières, critique d'une « hystérie » entretenue par les médias, dénonciation des mesures de confinement assimilées à une politique de « terre brulée », valorisation de remèdes dont l'efficacité n'est pas prouvée scientifiquement ou encore rejet du « vaccin chinois de João Doria », développé par la société biopharmaceutique chinoise Sinovac Biotech en collaboration avec un institut de recherches médicales de l'Etat de São Paulo (dont João Doria, devenu un opposant à Bolsonaro, est le gouverneur).

En pratique, la gestion de la crise a été assurée de manière conjointe par les différents niveaux de pouvoir et les divers acteurs de la politique sanitaire (personnel hospitalier, pouvoirs locaux, ministère de la Santé, agences sanitaires, Congrès fédéral, pouvoir judiciaire), en dépit de Jair Bolsonaro et souvent contre lui. Celui-ci n'a pas gouverné la crise. Il s'est borné à naturaliser le virus, à prodiguer quelques conseils de bon sens (« faites du sport et mangez sainement »), à privilégier les actions d'ordre économique et à se féliciter de l'octroi d'une aide d'urgence lancée au mois d'avril, sur laquelle nous reviendrons. Certains membres du gouvernement ont aussi vu dans la crise sanitaire une aubaine pour accélérer leur agenda de réforme. Le ministre de l'Environnement, Ricardo Salles, a évoqué cette perspective de manière directe lors d'une réunion ministérielle enregistrée le 22 avril :

---

[5] L'allocution est disponible à cette adresse : **www.youtube.com/watch?v=3lycKFW6ZHQ**

[6] P. Martins, « Novo presidente da Capes é defensor da teoria criacionista », *Congresso em Foco*, 24 janvier 2020, **https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/novo-presidente-da-capes-e-defensor-da-teoria-criacionista**

[7] « Novo presidente da Funarte, que relacionou rock a satanismo, acredita que a Terra é plana », *Globo News*, 3 décembre 2019, **https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-pauta/video/novo-presidente-da-funarte-que-relacionou-rock-a-satanismo-acredita-que-a-terra-e-plana-8137477.ghtm**. D'après une enquête publiée en juillet 2019 par l'institut Datafolha, 7 % des Brésiliens estiment que la Terre est plate et 26 % que l'être humain n'est jamais allé sur la Lune. La première Convention nationale de la Terre plate s'est tenue en novembre 2019 à São Paulo.

> « Nous avons la possibilité en ce moment, alors que l'attention de la presse est tournée presque exclusivement vers la Covid-19 […], qu'elle nous donne un peu de répit sur les autres thèmes, de faire passer des réformes infralégales de dérèglementation environnementale. »[8]

De son côté, Jair Bolsonaro a démis ses ministres de la Santé lorsque leurs actions et/ou leurs discours – appuyés par des données et études scientifiques – devenaient trop antagoniques avec son point de vue personnel. Luis Henrique Mandetta a ainsi quitté le gouvernement le 16 avril et son successeur, Nelson Teich, a lui aussi été remplacé moins d'un mois après son entrée en fonction.

Des tensions se sont également manifestées avec les gouverneurs des principaux Etats fédérés et les maires de nombreuses grandes villes du pays, qui ont fait front pour pallier l'irresponsabilité du président et contenir l'incidence du virus. Cette fronde, encouragée par plusieurs décisions de la Cour suprême en faveur des mesures de distanciation et de confinement, a cependant été retournée par Jair Bolsonaro. Il en a même fait une arme pour se dégager de ses responsabilités politiques, tout en renvoyant sur les autorités locales les responsabilités quant aux conséquences économiques d'un confinement. Le 8 juin 2020, il a ainsi annoncé via son compte Twitter : « Je rappelle à la nation que, par décision de la Cour suprême, les actions de lutte contre la pandémie (fermeture de commerces et quarantaine, par exemple) sont passées sous l'entière responsabilité des gouverneurs et des maires »[9].

Malgré ces stratégies politiques de (dé)responsabilisation, l'ampleur de la pandémie est aussi difficile à masquer que celle de la déforestation (qui, soit dit en passant, a encore augmenté de près de 10 % par rapport à l'année précédente). En décembre, le Brésil était le deuxième pays au monde en termes de décès (derrière les Etats-Unis) avec plus de 180 000 victimes, et le troisième en termes de cas (derrière les Etats-Unis et l'Inde), avec sept millions de personnes contaminées. Les données de l'université Johns Hopkins placent le Brésil en huitième position mondiale en termes de victimes par million d'habitants (806)[10]. Alors que la deuxième vague du virus rattrapait le pays, le directeur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) considérait la situation nationale comme « très, très inquiétante » et invitait à nouveau les autorités brésiliennes à « prendre cela très, très au sérieux »[11]. Jair Bolsonaro a pourtant affiché – comme en mars et en avril – un optimisme déconcertant :

> « Nous sommes en train de vivre la toute fin de la pandémie. Si l'on regarde les autres pays du monde, notre gouvernement est celui, ou l'un de ceux, qui se sort le mieux de la pandémie. »[12]

Nouveau déni de réalité ou maintien d'une stratégie de communication à contre-courant ?

---

[8] « Entidades repudiam fala de Ricardo Salles em reunião ministerial », *Deutsche Welle*, 23 mai 2020, **https://p.dw.com/p/3cfjB**

[9] Compte Twitter officiel de Jair Bolsonaro, post du 8 juin 2020, **https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1269942255298777095**

[10] Johns Hopkins Coronavirus Resource Center, **https://coronavirus.jhu.edu/map.html**

[11] World Health Organization (WHO), « Covid-19 virtual press conference transcript », 30 novembre 2020, **www.who.int/publications/m/item/covid-19-virtual-press-conference-transcript---30-november-2020**

[12] « Jair Bolsonaro coloca Brasil no "finalzinho da pandemia" », *Euronews*, 11 décembre 2020, **https://pt.euronews.com/2020/12/11/bolsonaro-o-finalzinho-da-pandemia**

Poussées autoritaires et mépris des institutions démocratiques

Au-delà des enjeux liés à la crise sanitaire, c'est aussi au niveau des équilibres entre les pouvoirs que le président tombe le masque. En effet, sa tentation autoritaire s'est très clairement affirmée en 2020. L'évolution des relations entre les trois pouvoirs constitutionnels traduit une fragilisation inquiétante de la démocratie brésilienne. Les gouvernements de Lula (2003-2010) et le premier gouvernement de Dilma Rousseff (2011-2014) avaient été marqués par une période de coexistence pacifique, avec une certaine fluidité entre exécutif et législatif et une indépendance croissante du pouvoir judiciaire[13]. La période suivante (2015-2018) avait perméabilisé les pouvoirs et ouvert une première phase de dégradation démocratique. Cela a été particulièrement visible lors de la procédure de destitution engagée par le Congrès contre la présidente Dilma Rousseff (2016) sur des bases essentiellement politiques. L'intrusion du législatif dans l'exécutif a corrompu et brutalisé l'esprit de la Constitution brésilienne. Ce fut aussi une période de politisation de la justice et de judiciarisation du politique (affaire *lava jato*, jugement contre l'ancien président Lula). L'élection de Jair Bolsonaro a fait basculer le Brésil dans une troisième phase, que l'on peut qualifier de confrontation entre les pouvoirs.

Dès le début de son mandat, le nouveau président a engagé un bras de fer avec les institutions représentatives. Il cherche à briser le présidentialisme de coalition en gouvernant au-dessus des partis. La coïncidence d'intérêts avec une majorité de députés sur de nombreux dossiers – notamment économiques et sécuritaires – lui a conféré malgré tout, du moins jusqu'à la crise sanitaire, un appui législatif confortable. Puis il a multiplié les signes de dédain, voire d'agressivité envers les institutions législatives et judiciaires. Les tensions se sont aggravées avec la crise sanitaire, lorsque plusieurs décisions judiciaires sont venues corriger des mesures (comme la suspension des vétos présidentiels contre la loi sur le port obligatoire du masque)[14] ou l'absence de mesures prises par le président (en garantissant par exemple l'autonomie des pouvoirs locaux pour mettre en œuvre des mesures de confinement)[15].

En mai, Jair Bolsonaro est même apparu personnellement – et sans masque – lors de plusieurs manifestations organisées par ses soutiens, qui réclamaient une intervention des forces armées et la fermeture du Congrès. Il a mentionné l'article 142 de la Constitution pour évoquer une possible intervention militaire visant à « rétablir l'ordre au Brésil »[16]. Cette hypothèse a d'ailleurs été envisagée lors d'une réunion privée avec des membres de son cabinet, afin de destituer les onze juges de la Cour suprême[17]. Les doutes exprimés par deux des trois généraux ayant

[13] La figure de Joaquim Barbosa incarne bien cette tendance : nommé par Lula à la Cour suprême en 2003, il en devient président en 2012 et juge l'affaire du « *mensalão*». Les condamnations énoncées contre des figures historiques du PT et sa lutte contre l'impunité lui ont valu une réputation d'incorruptibilité.

[14] « STF suspende veto sobre uso de máscaras », Agência Câmara de Notícias, 4 août 2020, **www.camara.leg.br/noticias/681576-stf-suspende-veto-sobre-uso-de-mascaras**

[15] « Decisão do STF sobre isolamento de estados e municípios repercute no Senado », *Agência Senado*, 16 avril 2020, **www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/16/decisao-do-stf-sobre-isolamento-de-estados-e-municipios-repercute-no-senado**

[16] « O que é o artigo 142 da Constituição, que Bolsonaro citou por intervenção das Forças Armadas », *BBC News Brasil*, 1er juin 2020, **www.bbc.com/portuguese/brasil-52857654**

[17] M. Gugliano, « VOU INTERVIR ! O dia em que Bolsonaro decidiu mandar tropas para o Supremo », *Revista Piauí*, n° 167, 2020, **https://piaui.folha.uol.com.br/materia/vou-intervir**

participé à la réunion (les ministres Walter Braga Netto et Augusto Heleno) l'en ont finalement dissuadé. Sous pression, la Cour suprême a rappelé de manière explicite qu'aucune interprétation de la Constitution en vigueur ne permettait une quelconque intervention des forces armées contre l'un des trois pouvoirs, ou ne donnait aux militaires un rôle modérateur.

Au-delà de ses coups de sang, le président a engagé dès son arrivée au pouvoir un profond mouvement de militarisation du pouvoir exécutif. La crise sanitaire lui a donné l'occasion de renforcer encore cette tendance. La nomination, en juin, du général Eduardo Pazuello à la tête du ministère de la Santé constitue la face émergée de l'iceberg. Plus du tiers des ministères du gouvernement sont dirigés par des militaires. Une proportion plus importante que sous le régime militaire instauré après le coup d'Etat de 1964. Et d'après un cadastre réalisé par le Tribunal des comptes de l'union (TCU), le nombre de militaires occupant des fonctions liées à l'exécutif fédéral a plus que doublé entre 2018 et 2020 (de 2 765 à 6 157, dont 1 969 contrats temporaires octroyés en 2020)[18]. Le ministre du TCU Bruno Dantas, qui a commandé le cadastre, relayait lui-même des inquiétudes concernant une « possible militarisation excessive du service public civil »[19].

Un président irresponsable mais pas impopulaire

La gestion irresponsable de la crise sanitaire et la tentation autoritaire de Jair Bolsonaro n'ont pourtant pas ébranlé sa base de soutiens. Sa popularité est même en hausse. Une enquête d'opinion publiée fin septembre par l'Institut brésilien d'opinion publique (Ibope) fait état d'un taux d'approbation du gouvernement fédéral de 40 % (il était de 29 % avant le début de la crise)[20]. C'est le niveau de popularité le plus élevé depuis son arrivée au pouvoir en janvier 2019. Encore plus paradoxal, c'est dans le domaine de la santé que la progression est la plus forte (de 36 à 43 % d'approbation). La manière dont il administre le pays est approuvée par 50 % des enquêtés (contre 41 % avant la crise) et la confiance qu'ils lui témoignent passe de 41 % à 46 %.

Comment expliquer ce phénomène ? Trois éléments peuvent être avancés. D'abord, le président a lui-même contracté le virus au mois de juillet[21]. L'absence de complications visibles lui a permis de conforter sa posture et de vanter à de nombreuses reprises la soi-disant efficacité de l'hydroxychloroquine, dont il s'est fait le héraut. Le milieu d'année correspond aussi à une évolution dans la stratégie politique du président. Afin de contenir la défiance croissante dont il faisait l'objet au sein du pouvoir législatif, il a changé son fusil d'épaule et s'est rapproché

[18] L. Cavalcanti et N. Victor, « Bolsonaro mais que dobrou contingente de militares no governo, aponta TCU », *Poder360*, 17 juillet 2020, **www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-mais-que-dobrou-contingente-de-militares-no-governo-aponta-tcu**

[19] TCU, Gabinete do Ministro Bruno Dantas, « Comunicação do Ministro Bruno Dantas », *Poder360*, 17 juin 2020, **https://static.poder360.com.br/2020/06/tcu-militarizacao.pdf**

[20] « Governo de Jair Bolsonaro é considerado ótimo ou bom por 40 % dos brasileiros », *Ibope*, 25 septembre 2020, **www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/governo-de-jair-bolsonaro-e-considerado-otimo-ou-bom-por-40-dos-brasileiros**

[21] Jair Bolsonaro a annoncé publiquement le 7 juillet 2020 avoir été testé positif à la Covid-19.

des partis politiques traditionnels (le *centrão*)[22]. La nomination du magistrat Kássio Nunes à la Cour suprême le 30 septembre s'est inscrite dans ce mouvement. Alors que Jair Bolsonaro avait annoncé quelques semaines plus tôt qu'il nommerait un juge « terriblement évangélique », il a finalement choisi une personnalité relativement modérée, suggérée par un allié du *centrão*, le sénateur Ciro Nogueira (président des Progressistes). Les gestes de ce type sont appréciés par le Congrès et cette stratégie plus consensuelle en apparence lui permet de conserver une solide base législative. Durant la première moitié du mandat, seize des vingt-quatre partis politiques représentés à la Chambre des députés ont voté à 75 % ou plus en accord avec les orientations du gouvernement[23]. On retrouve parmi eux les Progressistes (93 %), le Parti libéral (PL, 92 %), le Mouvement démocratique brésilien (MDB, 90 %), le Parti travailliste brésilien (PTB, 90 %), les Démocrates (DEM, 86 %), ou encore le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB, 81 %). Le troisième élément, certainement le plus crucial pour expliquer la hausse de popularité de Jair Bolsonaro, est l'instrumentalisation politique de l'aide économique d'urgence octroyée par le gouvernement pour atténuer les effets de la crise sanitaire.

Ce facteur constitue une autre caractéristique des pratiques populistes du président. La loi 1066/2020 instaurant une aide d'urgence exceptionnelle a été initiée par le député Eduardo Barbosa (PSDB). Elle a été promulguée par le gouvernement le 1er avril[24]. Trois tranches d'environ 100 euros chacune (600 reales) ont été versées entre avril et septembre aux personnes majeures n'ayant pas un emploi formel et dont le revenu mensuel était inférieur à un demi-salaire minimum (soit 54 millions de bénéficiaires). Le 1er septembre, Jair Bolsonaro a annoncé le prolongement de ce « corona-voucher » pour une quatrième et dernière tranche en 2020. Mais le montant est réduit de moitié. Alors que l'opposition tente de faire évoluer cette aide vers un revenu de base inconditionnel, projet porté depuis le début des années 1990 par l'ancien sénateur Eduardo Suplicy (PT), le gouvernement n'envisage pas de le reconduire en 2021.

Le matériel produit par le service de communication de la présidence (Secom) précise bien l'origine de cette aide :

> « Attention. L'aide d'urgence de 600 reales par personne ne provient pas des mairies ni des gouvernements des Etats fédérés. L'aide d'urgence est octroyée par le gouvernement fédéral pour la population, grâce aux impôts payés par la population elle-même. »[25]

[22] Contrairement à ce que son appellation peut laisser entendre, le groupe du *centrão* rassemble des partis politiques situés sur la droite de l'échiquier politique brésilien et associés à la politique traditionnelle (péjorativement qualifiée de « vieille politique »). En 2020, il était principalement composé des partis suivants : Progressistes (40 députés au Congrès), Républicains (31), Solidarité (14), Parti travailliste brésilien (12). D'autres forces politiques s'y associent dans certaines configurations : Parti social démocratique (36), Mouvement démocratique brésilien (34), Démocrates (28), Parti républicain pour l'ordre social (10), etc.

[23] « Governismo em plenário », *Congresso em Foco-Radar do Congresso*, 19 novembre 2020, **https://radar.congressoemfoco.com.br/governismo/camara**

[24] « Coronavírus : Senado aprova auxílio emergencial de R$ 600 », *Agência Senado*, 30 mars 2020, **www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/03/30/coronavirus-senado-aprova-auxilio-emergencial-de-r-600**

[25] Presidência da República, Secretaria Especial de Comunicação Social, publication sur le compte Instagram, 9 avril 2020, **www.instagram.com/p/B-xVGBrpB_s/?utm_source=ig_embed**

Il convient toutefois de préciser que le montant initialement proposé par le gouvernement n'était que de 32 euros (200 reales). C'est sous la pression du Congrès, et en particulier de l'opposition, qu'il a été revu à la hausse. Après la mise en place de cette aide, Jair Bolsonaro a multiplié ses déplacements publics dans la région du Nordeste. Cette région, qui est la plus pauvre du pays, est également celle où l'opposition avait obtenu ses meilleurs scores en 2018. Sur les neuf Etats qui la composent, sept sont administrés par des gouverneurs d'opposition. Entre janvier 2019 et mars 2020, à peine 7 % des déplacements présidentiels ont été effectués dans le Nordeste[26]. Entre avril et août 2020, cette région est devenue la plus visitée par le président (un déplacement sur trois). Il privilégie d'ailleurs des zones plus rurales et plus pauvres aux dépens des grandes villes de la région.

Les dépenses publiques en aide d'urgence et en investissements publics décidées par le président ont contribué à élargir ses bases électorales, notamment dans les territoires les plus vulnérables où il avait obtenu ses moins bons scores à l'élection présidentielle de 2018. Mais cette stratégie politique a suscité des tensions avec le ministre de l'Economie, Paulo Guedes. Celui-ci défend un programme économique strictement néolibéral et dénonce une dérive développementiste dans le sillage des gouvernements précédents. Si leurs effets à moyen terme sont plus incertains, ces programmes ont néanmoins permis à Jair Bolsonaro de résister aux contraintes politiques internes[27]. Paradoxalement, c'est de l'extérieur que se profile le défi le plus périlleux pour la seconde partie de son mandat, avec la réélection manquée de Donald Trump aux Etats-Unis et l'arrivée au pouvoir du démocrate Joe Biden.

[26] R. Barbosa, P. Motoryn et T. Mali, « Viagens de Bolsonaro disparam depois de coronavoucher e alta na aprovação », *Poder360*, 1er septembre 2020, **www.poder360.com.br/governo/viagens-bolsonaro-disparam-coronavoucher-alta-de-aprovacao**

[27] Une analyse complémentaire, portant spécifiquement sur les élections locales d'octobre 2020 au Brésil, est présentée dans la troisième partie de ce volume.

Annexe
Déclarations de Jair Bolsonaro durant la crise sanitaire de 2020

9 mars	« A mon sens, le pouvoir destructeur de ce virus est surévalué. »
20 mars	« Après avoir été poignardé [durant la campagne électorale de 2018], ce n'est pas une petite grippe qui va me mettre par terre, non. »
24 mars	« Le virus est arrivé au Brésil, nous le combattons et ce sera bientôt fini. Notre vie doit continuer. Les emplois doivent être maintenus. Les familles doivent continuer à vivre. Oui, nous devons en revenir à la normalité. »
28 mars	« Certains vont mourir ? Ils vont mourir, je le regrette. C'est la vie. On ne peut pas arrêter de fabriquer des automobiles parce qu'il y a 60 000 morts par an sur les routes, pas vrai ? »
2 avril	« Avec les pasteurs et les religieux, on va faire une annonce pour demander un jour de jeûne au peuple brésilien, pour faire en sorte que le Brésil soit libre de ce mal le plus rapidement possible. »
12 avril	« Il semble que cette affaire du virus est en train de se dissiper. »
24 avril	« Dans mon cas personnel, vu mon passé d'athlète, si j'étais contaminé par le virus je n'aurais pas à m'inquiéter. Je ne sentirais rien. Au pire, ce serait comme une petite grippe, un petit rhume. »
28 avril	« Et alors ? Que voulez-vous que je fasse ? Je suis Messie [de son nom, Jair Messias Bolsonaro] mais je ne fais pas de miracles ! »
11 juin	« S'il y a un hôpital de campagne près de vous, un hôpital public, essayez de trouver un moyen d'entrer et de filmer. Beaucoup de gens le font et il faut qu'il y en ait encore plus pour montrer si les lits sont occupés ou pas. Si les dépenses sont pertinentes ou non. »
18 juin	« Le Brésil n'en peut plus du "restez chez vous" ! »
7 juillet	Après avoir été testé positif à la Covid-19 : « Je vais bien, tranquille grâce à Dieu, en paix. Merci à tous ceux qui ont prié pour moi. »
28 septembre	« Des milliers de vies auraient pu être sauvées si la HCQ [hydroxychloroquine] n'avait pas été politisée. »
10 novembre	A propos de l'interruption temporaire au Brésil des tests du vaccin Coronavac, développé par Sinovac : « Encore une victoire de Jair Bolsonaro. »
10 novembre	« Les maires qui ont fermé les villes, qui ont cassé des emplois, pourquoi ces gars sont-ils en tête des sondages [pour les élections municipales], bon Dieu ? A croire que les gens aiment ça, ils en redemandent. »
11 novembre	« Même s'il y avait une deuxième vague, il suffit de faire un traitement précoce. Parlez avec le médecin, il y a trois médicaments pour d'autres choses qui servent aussi à lutter contre la Covid. C'est au début que le problème se règle. »
26 novembre	« Je vous le dis, je ne le prendrai pas [le vaccin]. »
10 décembre	« Nous sommes en train de vivre la toute fin de la pandémie. Si on regarde les autres pays du monde, notre gouvernement est celui, ou l'un de ceux, qui se sort le mieux de la pandémie. »

Pour citer ce chapitre : Frédéric Louault, « Brésil : le gouvernement Bolsonaro tombe le masque », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les réponses collectives à la pandémie de Covid-19 au Pérou

par Roman Perdomo

Le Pérou est devenu, en août 2020, le pays le plus endeuillé au monde en nombre de morts du coronavirus par million d'habitants. Si les chiffres officiels comptabilisaient un peu plus de trente-deux mille morts de la Covid début octobre 2020, le décalage entre le nombre de décès recensés depuis le début de l'année et celui d'une année « normale » suggère qu'en réalité, le bilan serait supérieur à soixante-dix mille morts, soit plus qu'à l'époque du conflit armé dans les années 1980[1]. Ce désastre s'explique, entre autres facteurs, par un taux d'informalité de la population active qui atteint 71 %[2] : autant de personnes sans aucune protection sociale (assurance travail, santé, logement, entre autres) qui ont dû choisir entre contrevenir aux consignes sanitaires pour travailler malgré la quarantaine nationale[3] et s'exposer à une baisse de revenus et à la faim, en perdant leur moyen de subsistance.

Pour soutenir les plus vulnérables, l'Etat a débloqué des aides économiques sous forme de bons, que 35 % des habitants du Pérou rural et personnes issues des catégories socio-économiques D et E[4] affirment avoir effectivement perçus. Dans une moindre mesure, ceux-ci ont bénéficié de paniers alimentaires distribués par leur municipalité et du programme national alimentaire Qali Warma[5].

Malgré ce plan de protection sociale, les indices de vulnérabilité ont explosé entre avril et mai 2020, alors que le produit intérieur brut (PIB) du pays s'effondrait de 30,2 % au deuxième trimestre[6]. Les travailleurs indépendants, informels, et les habitants de zones rurales ont été les plus touchés par cet accroissement soudain de la vulnérabilité. Trente pour cent des Péruviens ont perdu leur emploi ; 64 % déclaraient avoir souffert avant tout du manque de revenus pendant le confinement ; et 65 à 70 % ont diminué la quantité et/ou la qualité de leur alimentation habituelle. Enfin, 36 % des Péruviens se sont retrouvés à court d'aliments un moment donné du confinement, un taux qui atteint 55 % dans les catégories socio-économiques D et E[7].

---

[1] Ministère de la Santé, « Minsa : Casos confirmados por coronavirus Covid-19 ascienden a 818 297 en el Perú (Comunicado N°258) », 1er octobre 2020, **www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/305443-minsa-casos-confirmados-por-coronavirus-covid-19-ascienden-a-818-297-en-el-peru-comunicado-n-258**, et « Perú suma en seis meses de pandemia más de 70 000 muertos », *Expreso*, 1er septembre 2020, **www.expreso.com.pe/coronavirus/peru-suma-en-seis-meses-de-pandemia-mas-de-70-000-muertos/**

[2] H. Perea, J. M. Ruiz et H. Vega, « ¿ Qué factores están detrás del impacto diferencial del Covid-19 en Perú ? », BBVA Research, 12 juin 2020, **www.bbvaresearch.com/publicaciones/peru-que-factores-estan-detras-del-impacto-diferencial-del-covid-19-en-peru/**

[3] L'état d'urgence a été déclaré le 15 mars 2020.

[4] Il s'agit des ménages les plus modestes à l'échelle du pays et gagnant, avant la pandémie, entre 1 300 et 2 480 soles en moyenne, ce qui représente 61 % des Péruviens. Voir **www.ipsos.com/es-pe/caracteristicas-de-los-niveles-socioeconomicos-en-el-peru**

[5] Instituto de Estudios Peruanos (IEP), « Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al Covid-19. Informe del IEP (mayo 2020). Encuesta telefónica a nivel nacional », Lima, mai 2020, pp. 24, 46, **https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/IEP.-Desigualdad-vulnerabilidades-y-estrategias-en-la-crisis-del-covid-19-mayo-2020.pdf**

[6] J. Fawks, « La economía de Perú cae en un 30,2 %, su peor registro de la historia », *El País*, 20 août 2020.

[7] IEP, « Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al Covid-19… », rapport cité, pp. 8, 13 et 18.

Considérant ces chiffres, il s'agit ici d'analyser les mutations en cours du tissu social péruvien pour faire face à cette vulnérabilité exacerbée au sein des catégories socio-économiques D et E, dans le Pérou urbain. A Lima, ces dernières sont concentrées principalement dans les périphéries nord, est et sud, appelées les *conos*.

La littérature indique que dans la sociabilité liménienne, dite « *chicha* », qui a émergé depuis les classes populaires avec l'arrivée de migrants andins dans la seconde partie du XXe siècle, la ville a été appréhendée comme une « jungle »[8]. Guidée par un idéal entrepreneurial de réussite individuelle, cette vision a été renforcée par l'hégémonie néolibérale qui s'est progressivement imposée au Pérou dans les années 1980 puis 1990. Cette dernière a affaibli la société civile et accentué des conditions sociales propices à la dépossession et à la lutte individualiste pour la survie en milieu urbain. Depuis la chute du régime d'Alberto Fujimori en 2000 et le retour à la démocratie, les identités urbaines émergentes analysées à Lima ont continué de reproduire un idéal de reconnaissance dans le système néolibéral, majoritairement dans l'informalité. Au Pérou, ce système qui a privilégié l'ordre et le progrès a dépolitisé l'individu et l'a encouragé à se percevoir comme le dépositaire de pratiques clientélistes, bienfaisantes et magnanimes, et non comme un citoyen membre d'une communauté politique porteur de droits à revendiquer[9].

En août 2020, au plus fort de la crise du coronavirus, 66 % des Péruviens jugeaient les attitudes individuelles de leurs concitoyens responsables du développement tragique de la crise. Seuls 18 % mentionnaient les problèmes du pays, et 15 % le gouvernement[10]. Cette réalité est symptomatique d'une société civile singulièrement fragmentée, à l'image de ses organisations de quartier, syndicats et partis politiques, en comparaison avec ses voisins latino-américains[11].

Malgré ce contexte, des réponses collectives à la pandémie ont été apportées en milieu urbain, à contre-courant des logiques susmentionnées. Nous analyserons leur nature paradoxale à travers l'étude de trois types d'action collective : les mobilisations pour la demande en eau potable, les *ollas comunes*[12] et les comités de voisins anti-Covid.

La résilience de répertoires d'action sectorisés pendant la pandémie : le cas de la gestion de l'eau potable

La gestion de la crise de l'eau potable pendant la pandémie a prolongé l'usage de répertoires de solidarité de quartier, localisés et sectorisés (concernant des demandes relatives au manque d'arrivée d'eau, à la vulnérabilité alimentaire, aux dégâts matériels, etc.), qui ont caractérisé le fonctionnement de l'action collective péruvienne ces trente dernières années[13]. A l'échelle

[8] D. Martuccelli, *Lima y sus arenas. Poderes sociales y jerarquías culturales*, Lima, Cauces, 2015.

[9] G. Portocarrero, « Nuevos modelos de identidad de la sociedad peruana (Hacia una cartografía de los sentidos comunes emergentes) », in G. Portocarreo et J. Komadina (dir.), *Modelos de identidad y sentidos de pertenencia en Perú y Bolivia*, Lima, IEP, 2001.

[10] IEP, « Informe de opinión – Agosto 2020, Encuesta telefónica a nivel nacional », août 2020, p. 47, **https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Informe-OP-Agosto-2020-v4.pdf**

[11] A. Panfichi, « Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur : Una visión panoramica al filo del siglo XXI », Meeting of the Latin American Studies Association, Washington DC, septembre 2001, pp. 19-21.

[12] « Casseroles communes » : sortes de cantines de quartier informelles ou soupes populaires.

[13] O. Coronel, « ¿ Puede unirse el Perú al baile de los que sobran ? », *Ciper*, 29 novembre 2019, **www.ciperchile.cl/2019/11/29/puede-unirse-el-peru-al-baile-de-los-que-sobran/**

du pays, ce paradigme a engendré une société civile très sectorisée, par sa fragmentation mais aussi par sa grande diversité. Et si le Pérou est, avec la Bolivie et l'Argentine, un des pays les plus mobilisés de la région eu égard au nombre de protestataires, ces derniers le sont principalement dans le cadre d'actions collectives isolées les unes des autres[14].

Durant le confinement, 12 % des Péruviens déclaraient ne pas avoir accès à l'eau potable, et 28 % seulement quelques heures par jour[15]. Dans les régions de Lima Métropolitaine et du Callao, sept cent mille personnes vivent sans accès au réseau d'eau potable, et pour beaucoup dépendent de l'approvisionnement de camions citernes par des opérateurs privés délégués par Sedapal, l'entreprise publique des eaux de Lima. La délégation du service public de distribution d'eau potable a dérégulé les tarifs dans les zones marginalisées (ils y étaient trente fois supérieurs à leur valeur d'origine fin 2019), et les contrôles sanitaires y ont été peu fréquents[16].

Le problème de l'accès à l'eau n'étant pas nouveau, mais simplement accru pendant le confinement pour des raisons d'hygiène et de baisse de revenus (61 % des Péruviens ont suspendu le paiement de leurs factures d'eau ou d'électricité ; 74 % parmi les catégories socio-économiques D et E)[17], le défi dans les quartiers informels de Lima était de se mobiliser pour pouvoir être recensés et réclamer une livraison d'eau gratuite. Les « établissements humains » (*asentamientos humanos*)[18] ont fait appel à des médiateurs au sein de leur communauté afin de pouvoir solliciter la municipalité la plus proche. Ces derniers ont joué un rôle d'intermédiaire entre la communauté mobilisée et l'Etat, qui a finalement décidé de distribuer gratuitement de l'eau jusqu'au 30 juin 2020. Dans la pratique cependant, certains quartiers ont dû attendre une semaine pour être approvisionnés en raison du défaut d'infrastructures, du manque de camions citernes et des grèves de camionneurs.

Cette résilience des répertoires d'action sectorisés est attestée par des statistiques plus générales sur l'action collective durant le confinement. On observe une corrélation positive, bien qu'assez faible (0,57), entre les régions du Pérou les plus mobilisées pendant le confinement et celles dont la société civile avait été la plus active en taux cumulé d'actions collectives sur la période 2008-2018, comme dans les régions de Tacna ou Puno. En effet, il semblerait que les dynamiques initiées dans les régions du Pérou ces dernières années (actions collectives plus ou moins intenses selon la zone) puissent avoir déterminé l'intensité géographique de l'action collective pendant le confinement[19].

Par ailleurs, l'intensité de la résilience des réponses collectives pour faire face à la crise sanitaire peut également se mesurer par la variation du nombre de manifestations qui ont été

[14] O. Coronel, « ¿ Por qué el malestar social en Perú no estalla como en otros países de América Latina ? », *BBC News*, 3 décembre 2019.

[15] IEP, « Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al Covid-19… », rapport cité, p. 42.

[16] M. Nolte, « Historia del agua en el desierto », Pulitzer Center/National Geographic Society, 2020, **https://historiadelaguaeneldesierto.com/3/**

[17] Voir IEP, « Desigualdad, vulnerabilidades y estrategias frente al Covid-19… », rapport cité, p. 49.

[18] Les *asentamientos humanos* sont des zones informelles souvent récentes où des familles ont élu domicile en construisant leur maison avec des matériaux précaires ou de récupération. Ils caractérisent les métropoles latino-américaines, réceptrices d'un exode rural massif depuis plus d'un demi-siècle.

[19] Voir Grupo Interdisciplinario de Investigación en Conflictos y Desigualdades Sociales (GIGO), « Perú, un país movilizado. Reporte de Acciones Colectivas de Protesta y Petitorios durante la Cuarentena Nacional (Mar-Jun 2020) », Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, août 2020, p. 9.

organisées dans tout le pays, dont 89 % étaient liées à la pandémie. Il y a eu une hausse des épisodes d'action collective de 45 % en mai et de 64 % en juin par rapport aux mois de mai et juin 2019. Parmi les manifestants, 17,1 % étaient des *vecinos* (voisins organisés). Le confinement a en effet renforcé les inégalités, et donc la potentialité des conflits sociaux[20].

Les *ollas comunes* et la réponse collective multidimensionnelle à la pandémie

Les sociabilités en jeu dans la réponse collective à la pandémie ont également reconverti des répertoires d'action collective dans les quartiers populaires de Lima, pour apporter une réponse multidimensionnelle aux problèmes soulevés par la crise sanitaire, qu'il s'agisse des *ollas comunes* ou des comités anti-Covid. Ce faisant, ces répertoires ont permis aux acteurs mobilisés d'articuler une résistance au paradigme néolibéral péruvien, et actuellement à la pandémie, en valorisant un autre type de lien social et de vécu de la vulnérabilité, depuis une matrice collective et solidaire[21].

Les *ollas comunes* s'apparentent aux cantines populaires qui avaient fleuri dans les années 1980 alors que le pays était en crise. Elles ont perduré dans le temps et ont servi, ces trente dernières années, à limiter les effets de l'extrême pauvreté[22]. Pour lutter contre la faim, les habitants des quartiers populaires, principalement au sud de la capitale, ont mis en place des *ollas comunes* informelles, c'est-à-dire des cantines solidaires gérées par des femmes qui, pour la plupart, ne s'étaient jamais mobilisées. Elles sont alors devenues des responsables (*lideresas*) de leur communauté. Bien souvent, c'est en conversant avec une voisine qu'elles se sont rendu compte que leurs familles connaissaient les mêmes problèmes liés à la pandémie : manque d'aliments, d'eau potable, et plus généralement de moyens matériels. Selon une enquête, 68 % des participants à une action collective pendant le confinement n'appartenaient à aucune organisation au préalable[23].

Ces *ollas comunes*, autonomes ou semi-autonomes, ont fonctionné grâce aux contributions alimentaires et financières du voisinage. Cette mutualisation des ressources a permis d'abaisser les coûts et ainsi de nourrir plus de monde (jusqu'à plusieurs centaines de personnes par centre de distribution). Certaines ont pu bénéficier de dons en provenance de toute la ville et ont ainsi dépassé le cadre géographique des quartiers pour s'articuler à la société civile à l'échelle de l'aire métropolitaine toute entière. Par exemple, le collectif Mano a la olla[24] a

[20] *Ibid.*, p. 10. Malgré sa sectorisation, certaines grandes tendances de l'action collective pendant le confinement sont à souligner, qui illustrent une mobilisation en lien avec la pandémie et la hausse soudaine de vulnérabilité : 45,7 % des personnes mobilisées étaient des travailleurs de première ligne (santé, sécurité et ménage) ; 17,1 % des *vecinos*. Les deux principaux motifs de mobilisation ont été l'insuffisance des capacités hospitalières (26,7 %), ainsi que le salaire et les conditions de travail (22,3 %). 81 % des mobilisations ont pris la forme de campements (*plantones*), principalement organisés par des acteurs de la santé et installés en face d'hôpitaux ou d'institutions publiques (*ibid.*, pp. 3, 5 et 7).

[21] Sur la question des reconfigurations du vécu de la vulnérabilité, voir par exemple : J. Butler, *Ce qui fait une vie. Essai sur la violence, la guerre et le deuil*, Paris, Zones, 2010.

[22] A. Panfichi, « Sociedad civil y gobernabilidad democrática en los Andes y el Cono Sur… », art. cité, pp. 23-24. Voir **http://ollascomunes.gpvlima.com/public/**

[23] GIGO, « Perú, un país movilizado... », rapport cité, p. 6.

[24] Page Twitter du collectif, **https://twitter.com/manos_olla**

œuvré à la collecte de dons financiers à travers tout Lima, en collaboration avec quatre *ollas*. Cette association a formé des responsables (presque exclusivement des femmes) de *ollas comunes* qui, bien plus que des gestionnaires, ont aussi tissé des liens sociaux et politiques entre voisins mobilisés contre la faim.

Au 28 août 2020, la municipalité de Lima aidait deux cent quatre *ollas*, dans le cadre de son programme « Adopta una olla » mis en place pendant la pandémie. Il s'agissait d'une campagne de recensement géo-référencé de *ollas*, où étaient indiqués la personne responsable de la *olla* et le nombre de personnes dépendant de celle-ci. Ce programme visait à faciliter les dons et l'aide aux cantines par les associations et acteurs privés.

Les comités anti-Covid et le rôle de l'Etat

Afin de gérer les impacts locaux de la pandémie et pallier les nombreuses carences de l'Etat en la matière, des comités anti-Covid se sont multipliés de manière spontanée, principalement dans les quartiers du nord de Lima. Ces comités sont des réseaux locaux de prévention et de traçage de la Covid, d'attention aux malades et de gestion communautaire des ressources matérielles et sanitaires. Les habitants les ont constitués à partir de structures organisationnelles préexistantes (voisins organisés avant la pandémie pour la lutte contre la corruption ou le trafic des terres, ou pour l'accès aux services publics, etc.). Mobilisant des répertoires d'action relatifs à des demandes sectorielles, les voisins ont créé des répertoires multidimensionnels, permettant l'expression et la gestion dans l'urgence de plusieurs demandes simultanées, et encadrant ainsi les différents aspects de la vie pendant la pandémie. Les comités qui ont connu la progression la plus forte ont été ceux dont les voisins se sont appuyés sur des organisations ancrées dans la localité et dans le temps.

S'ils sont nés dans l'informalité pour faire face à l'urgence, ces comités ne cherchaient pas moins à articuler leurs démarches et actions avec celles de l'autorité publique. A partir de juin 2020, les municipalités et le ministère de la Santé se sont intéressés à ces initiatives en construisant des plans d'action publique conjoints, qui ont permis aux infrastructures de l'Etat de se connecter aux problématiques locales[25].

De même, l'Etat a articulé progressivement son action à celle des *ollas comunes*, comme en témoigne la visite du président Martín Vizcarra dans un *asentamiento* de Villa Maria del Triunfo début octobre 2020, où a été saluée l'action des responsables locales (*lideresas*). Un plan d'action publique pour l'attention de l'Etat aux *ollas* était en cours d'élaboration et de mise en œuvre en octobre 2020. En parallèle, un plan public de protection sociale semi-universel a été mis en place par l'exécutif à partir d'avril, avec la distribution de bons aux familles sans revenus.

Cependant, à contre-courant d'une logique de coopération avec des acteurs locaux auto-organisés, l'hégémonie néolibérale a continué de structurer l'action de l'Etat et la société péruvienne, comme en a témoigné la tragédie de la discothèque du quartier de Los Olivos, qui a secoué Lima en août. L'intervention des forces de l'ordre dans une fête clandestine s'est

[25] Une résolution ministérielle, parue en juillet, a encadré ces comités. Voir **www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/204397-minsa-impulsara-mil-comites-anti-covid-19-en-todo-el-pais-para-fortalecer-la-atencion-primaria**

soldée par la mort de treize jeunes provoquée par un mouvement de panique. Sur les réseaux sociaux et dans les médias, les opinions se sont enflammées pour trouver des coupables parmi les participants à la fête, accuser les méthodes de la police ou dénoncer l'informalité dans laquelle se trouvent les locaux non réglementés et qui structure l'organisation de la société péruvienne. L'Etat a alors radicalisé sa campagne de communication pour inciter les citoyens à respecter l'isolement social, avec des spots publicitaires intitulés : « Ne soyons pas complices »[26]. On y apercevait des groupes d'amis ou des familles se réunir, avant de voir l'un d'entre eux décéder à l'hôpital.

Cette stratégie rhétorique de l'Etat s'est inscrite dans la continuité des politiques publiques menées ces trente dernières années au Pérou, et notamment des plans assistanciels *top-down* du début de l'épidémie, qui avaient occulté des pans entiers de la ville en raison de son taux d'informalité élevé. Ces politiques appréhendent la pauvreté comme un problème technique que l'Etat pourrait résoudre à l'aide de programmes d'action publique focalisés.

Cette réflexion soulève plusieurs questions concernant une quantification plus exhaustive des réponses collectives à l'épidémie au Pérou, l'aspect conjoncturel ou pérenne des mutations de ce tissu social ou encore une comparaison détaillée avec d'autres régions du Pérou et d'Amérique latine, puisque des réponses collectives à la pandémie ont été apportées sur la quasi-totalité du continent, bien que dans des sociétés moins fragmentées et dérégulées[27].

[26] Plateforme digitale du gouvernement péruvien dédiée à la Covid-19, **www.noseamoscomplices.pe**/

[27] O. Coronel, « Perú : pandemia y respuestas de una sociedad civil débil », *Ciper*, 22 mai 2020, **www.ciperchile.cl/2020/05/22/peru-pandemia-y-respuestas-de-una-sociedad-civil-debil**/

[*] Ce chapitre a bénéficié d'entretiens avec Anahí Durand, directrice du département de sociologie de l'Universidad Nacional Mayor de San Marcos (21 août 2020) ; Jorge Rodríguez Rios, anthropologue et leader social, travaillant avec le comité anti-Covid Santa Rosa de Comas, dans les quartiers nord de Lima (29 septembre 2020) ; Musuk Nolte, photographe auteur du reportage « Historia del agua en el desierto » sur la gestion de l'eau potable pendant la pandémie à Lima (29 septembre 2020), **https://historiadelaguaeneldesierto.com**/ ; et Giovanna Meléndez Villa, travailleuse sociale et cofondatrice pendant la pandémie du collectif Mano a la olla, travaillant avec des *ollas comunes* (cantines solidaires) de Lima (3 octobre 2020). Je remercie également Olivier Dabène, Joaquín Wray, Edson Villantoy et Jorge Rodríguez Rios pour leurs relecture et commentaires.

Pour citer ce chapitre : Roman Perdomo, « Les réponses collectives à la pandémie de Covid-19 au Pérou », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Deuxième partie

L’Amérique latine face à l’histoire

Entre patriotisme et indifférence : les commémorations manquées de la guerre de la Triple Alliance (1864-1870)

Par Damien Larrouqué

Qualifié de « guerre totale »[1], le conflit de la Triple Alliance a opposé entre 1864 et 1870 la République paraguayenne du *caudillo* Francisco Solano López (1862-1870) à une coalition militaire régionale composée du Brésil impérial de Pedro II (1831-1889), de la République fédérale argentine alors dominée par Bartolomé Mitre (1862-1868) et Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874) et du gouvernement uruguayen factieux de Venancio Flores (1865-1868).

Les causes du conflit aussi bien que la date exacte de son déclenchement font encore l'objet de débats entre historiens. De surcroît, deux principales lectures historiographiques se sont longtemps opposées. L'une, marxiste, notamment incarnée par l'intellectuel uruguayen Eduardo Galeano[2], l'historien argentin León Pomer[3] et son homologue britannique Eric Hobsbawm[4], cible la responsabilité indirecte de la Grande-Bretagne capitaliste, laquelle n'aurait jamais supporté le protectionnisme exacerbé du Paraguay. Il est en effet certain que depuis son indépendance en 1811, la République guarani avait instauré un modèle de développement économique résolument stato-centré et rétif aux investissements étrangers[5]. Mais cette thèse de la « manipulation du grand capital » demeure très contestée, en particulier par Marie-Danielle Demelas qui compare la menace insignifiante de la patrie du maréchal López envers les intérêts britanniques à celle qu'aurait exercée Enver Hoxha, le dictateur communiste albanais vis-à-vis de l'impérialisme nord-américain[6]. L'autre lecture, libérale et antérieure à la précédente, a été en particulier forgée par l'historien paraguayen Efraím Cardozo[7], qui dénonce l'attitude cavalière d'un autocrate blessé dans son orgueil après que l'empereur du Brésil lui a refusé la main d'une de ses filles. Si cette approche psychologique demande à être relativisée, il n'en reste pas moins que le jusqu'au-boutisme intransigeant du maréchal a fait couler beaucoup d'encre, comme nous le verrons par la suite.

Au demeurant, il est communément admis que les antagonismes se sont exacerbés entre octobre et novembre 1864 à la suite de la décision paraguayenne d'arraisonner un navire marchand brésilien. Asuncion entend alors protester contre le soutien de Rio de Janeiro à la rébellion *colorada* visant le renversement du gouvernement *blanco* légitime de Montevideo. En décembre, les troupes paraguayennes occupent le territoire brésilien du Mato Grosso, puis entrent à Corrientes en Argentine, après le refus de Buenos Aires d'autoriser le passage de ses armées vers le bassin de la Plata. Résolus à calmer les velléités d'ingérence régionale du maréchal López et, qui plus est, disposés à dépecer le territoire guarani, les trois autres

[1] L. Capdevila, *Une guerre totale : Paraguay, 1864-1870. Essai d'histoire du temps présent*, Rennes, PUR, 2007.

[2] E. Galeano, *Les Veines ouvertes de l'Amérique latine. Une contre-histoire*, Paris, Plon, 1981 [1971], pp. 260-272.

[3] L. Pomer, *La Guerra del Paraguay. Estado, política y* negocios, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2011 [1968].

[4] E. Hobsbawm, *L'Ere du capital, 1845-1875*, Paris, Fayard, 2010 [1975], pp. 114-115.

[5] M. Pastore, « State-led industrialisation : The evidence on Paraguay, 1852-1870 », *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, n° 2, 1994, pp. 295-324.

[6] M.-D. Demelas, « Guerres et alliances en Amérique du Sud », *Revue historique des armées*, n° 273, 2014, pp. 15-29, § 79.

[7] E. Cardozo, *Visperas de la Guerra del Paraguay*, Buenos Aires, El Ateneo, 1954.

belligérants scellent un pacte militaro-diplomatique secret en mai 1865, auquel adhèrent des Paraguayens libéraux en exil. Le conflit géopolitique vire alors à l'escalade. La guerre s'enlise cinq ans et fait un nombre incalculable de victimes[8]. Elle s'achève avec la mort du maréchal López, le 1er mars 1870. Toutefois, les stigmates du conflit vont marquer bien plus durablement les pays de la région. Cent cinquante ans après, de l'expression d'un patriotisme blessé (Paraguay) à un travail de relecture historiographique (Argentine), la nature des commémorations ou leur absence (Brésil et Uruguay) nous semblent symptomatiques des évolutions politiques à l'œuvre dans le cône Sud, autant qu'elles nous éclairent sur les nouveaux enjeux qui mobilisent les agendas nationaux. Ainsi qu'en témoigne le manque de coordination régionale dans la crise contre la pandémie de Covid-19, le vieux rêve bolivariste d'une union des nations latino-américaines apparaît plus que jamais chimérique.

Une nation guarani meurtrie…

En l'absence de sources fiables, on ne saura vraisemblablement jamais quels ont été les derniers mots que le maréchal López a prononcés juste avant d'expirer, lors de l'ultime bataille de la guerre de la Triple Alliance, à Cerro Córa le 1er mars 1870. Pour certains, il aurait murmuré : « Je meurs avec mon épée et avec ma patrie » ; pour d'autres « Je meurs avec mon épée et pour ma patrie ». Comme le suggère Luc Capdevila, cette simple variation prépositionnelle a pourtant eu d'énormes incidences historiographique et politique[9]. Dans le premier cas, l'éventualité d'être mort avec la patrie a renforcé l'image détestable d'un *caudillo* tyrannique et impitoyable dont le jusqu'au-boutisme a entraîné la disparition d'une proportion effarante de la population paraguayenne. Dans le second cas au contraire, si l'on adhère à l'idée que le maréchal est mort pour la patrie, alors on réhabilite sa mémoire en lui accordant le statut de martyr de la cause nationale. En germe dès le début du XXe siècle, ce révisionnisme historique est intimement associé à la dictature du général Stroessner (1954-1989).

Quoi qu'il en soit, au regard du nombre de victimes – en particulier masculines puisqu'on estime que le ratio homme/femme au lendemain du conflit était de un pour trois, voire de un pour vingt dans certains villages – la guerre peut être assimilée à une « émasculation démographique »[10]. Ainsi que l'a étudié l'anthropologue Capucine Boidin, le traumatisme a été aussi profond que durable : la transmission des mémoires familiales débute aux « années zéro » qui suivent l'affrontement, comme si les décennies précédentes avaient été complètement effacées de la mémoire collective[11]. Du reste, aux yeux du chercheur nord-américain Miguel Centeno, le cas paraguayen constitue l'exception qui confirme la règle selon laquelle

[8] Au Paraguay, les pertes humaines représenteraient, selon les estimations les plus contradictoires, entre 15 % et 60 % de la population, soit entre cinquante mille et deux cent mille personnes. Voir L. Bethell, « The paraguayan war (1864-1870) », *Research Papers,* n° 46, 1996, p. 9 ; T. Whigham et B. Potthast, « The paraguayan rosetta stone : New insights into the demographics of the paraguayan war, 1864-1870 », *Latin American Research Review*, Vol. 34, n° 1, 1999, pp. 174-186.

[9] L. Capedevila, *Une guerre totale…*, *op. cit.*, pp. 69-70 et suiv.

[10] J. Demelenne et D. Larrouqué, « Réévaluer le rôle de la société civile dans la transition démocratique paraguayenne (1989-2019) », *Caravelle*, n° 114, 2020, p. 97.

[11] C. Boidin, « Pour une anthropologie et une histoire régressive de la guerre de la Triple Alliance », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, colloque, mars 2006, **https://journals.openedition.org/nuevomundo/2061**

la théorie belliciste chère à Charles Tilly – qui veut que « l'Etat fasse la guerre et la guerre fasse l'Etat » (et la nation, pourrait-on ajouter) – ne s'applique pas à l'Amérique du Sud. Au cours des XIXe et XXe siècles, le seul cas régional où la guerre a constitué un élément fondamental de la construction de l'identité nationale est le Paraguay[12]. De plus, même si la société est toujours dominée par des logiques machiste et patriarcale, les gouvernements républicains successifs n'en ont pas moins placé la femme paraguayenne sur un piédestal historique : glorifiant certes les vertus traditionnelles de la mère (reproductrice biologique et garante de la perpétuation ethnique), de l'éducatrice (ayant à charge la formation du peuple) ou encore de la vierge (symbole de pureté et de fidélité), le discours nationaliste apparaît comme le plus « féminin » – à défaut d'être féministe – de toute la région[13].

…et des séquelles régionales de long terme

Plus au sud, en Argentine, les consciences populaires demeurent également marquées par le conflit. Au bord des routes et dans les campagnes, une très forte dévotion populaire se porte encore, par exemple, sur le Gauchito Gil, un soldat rebelle, redresseur de torts, devenu saint apocryphe et dont la légende raconte qu'il avait fui les horreurs de la guerre de la Triple Alliance[14]. Dans ce pays aussi, le conflit a fait son lot de victimes, estimées à dix-huit mille[15]. Une très grande majorité d'entre elles est morte des suites d'épidémies de paludisme, de choléra et de dysenterie, qui ont fait des ravages jusqu'au sommet de la hiérarchie militaire. En guise d'illustration, le seul homme de la famille patricienne des Roca a être rentré vivant d'Asuncion est Julio Argentino, futur président du pays (1880-1886) et *caudillo* tristement célèbre pour avoir mené la violente « campagne du désert » contre les indigènes de Patagonie. Par ailleurs, le coût économique de cette guerre a été très élevé, grevant durablement les finances publiques. L'Uruguay a ainsi été contraint de financer son déficit en faisant appel aux créanciers britanniques, qui ont étendu par là même leur domination informelle sur l'ensemble de la région[16].

Outre le Paraguay[17], le pays le plus affecté au plan politique par les affres de la guerre de la Triple Alliance est le Brésil. Comme le rappelle l'historienne Emília Viotti da Costa, les années 1870-1880 correspondent à une ère de réformes majeures[18]. Conservateurs et libéraux se disputent le pouvoir dans l'ombre d'un empereur certes populaire, mais désarçonné par

[12] M. Centeno, *Blood and Debt. War and The Nation State in Latin America*, University Park, Penn State University, 2002, pp. 87 et 198-199.

[13] M. Gaya, « La imagen de la mujer en el discurso nacionalista paraguayo », *Latinoamérica*, Vol. 57, n° 2, 2013, pp. 43-75.

[14] Pour plus de renseignements sur ces cultes populaires, voir D. Rolland, « En Argentine, des saints au bord des chemins : Difunta Correa, Gauchito Gil et San La Muerte », *L'Autre*, Vol. 13, n° 1, 2012, pp. 51-59.

[15] L. Bethell, « The paraguayan war (1864-1870) », art. cité, p. 9.

[16] P. Winn, « British informal empire in Uruguay in the nineteenth century », *Past & Present*, n° 73, 1976, pp. 100-126.

[17] Dans un article précédent, nous avions déjà souligné les incidences du conflit sur la genèse du système bipartisan. Voir D. Larrouqué, « 1887-2017 : cent trente ans de bipartisme asymétrique au Paraguay », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2017/Les Etudes du CERI,* n° 233-234, 2018, pp. 44-47.

[18] E. Viotti da Costa, « Brazil : the age of reform, 1870-1889 », in L. Bethell (dir.), *The Cambridge History of Latin America. Vol. V. 1870 to 1930,* Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 725-776.

le coût financier et humain – environ cent mille morts – d'un conflit dont la nature, les causes et le déroulé ne se prêtent guère à l'édification d'une geste héroïque. En somme, la couronne a perdu la bataille de l'opinion naissante, qui s'exprime alors et se diffuse à travers la multiplication des clubs politiques. De surcroît, l'émancipation des esclaves enrôlés dans l'armée en novembre 1866 a préparé le terrain pour l'adoption de la célèbre loi dite du « ventre libre » de 1871, qui libère les enfants nés de mères captives et qui constitue le prélude à l'abolition de 1888[19]. Un an plus tard, la république était proclamée. En définitive, parce qu'elle fut une victoire à la Pyrrhus, la guerre de la Triple Alliance a constitué un point de bascule dans l'histoire de la monarchie brésilienne[20].

La mort du rêve de Bolivar

Toujours vivace, le traumatisme de la guerre de la Triple Alliance s'est mué en une antienne revancharde de la géopolitique paraguayenne. Entériné dans les années 1970, l'inique traité concernant le barrage binational d'Itaipú a ainsi pu être considéré comme le pire « coup de poignard diplomatique » infligé au pays depuis la signature de la coalition militaire secrète de 1865[21]. De même, en réponse aux admonestations de l'Organisation des Etats américains (OEA) après la destitution du président Lugo en juin 2012, l'ambassadeur paraguayen auprès de l'institution interaméricaine s'est défendu en invoquant une nouvelle triple alliance élargie contre son pays. Jusqu'à preuve du contraire, ces références historiques se font toujours dans une logique de confrontation et non d'apaisement. En mars 2020 et sauf erreur de notre part, aucune déclaration n'a été faite au sein de l'OEA pour commémorer les cent cinquante ans du conflit.

Le 1er mars, le président ultraconservateur Mario Abdo s'est rendu, comme l'année précédente et comme le faisait son prédécesseur, dans le département d'Amambay pour célébrer la mémoire du maréchal López sur les lieux même de son « sacrifice », avant de s'envoler pour Montevideo assister à l'investiture de son homologue Luis Lacalle Pou. Membre du parti *blanco* à l'encontre duquel la rébellion du *caudillo colorado* Flores avait été, presque cent soixante ans plus tôt, le catalyseur du conflit interétatique le plus meurtrier d'Amérique latine, le nouveau président uruguayen n'y a fait aucune référence dans son discours inaugural. L'Uruguay n'en reste pas moins le premier des belligérants à avoir annulé les tributs et restitué les trophées de guerre au Paraguay dès les années 1910[22].

Sur l'autre rive de la Plata, à Buenos Aires, le nouveau président Alberto Fernández n'a pas non plus fait de déclaration spécifique. Cependant, le ministère de la Culture a organisé une

[19] Sur cet enchaînement législatif et les turbulences économiques qu'il a générées, lire les très stimulantes réflexions de Thomas Piketty dans son dernier ouvrage : T. Piketty, *Capital et idéologie*, Paris, Seuil, 2019, pp. 294-298.

[20] L. Bethell, « The paraguayan war (1864-1870) », art. cité, p. 11.

[21] Pour plus de renseignements, voir D. Larrouqué, « Répression, corruption ou développement : de quoi le barrage binational d'Itaipú est-il le symbole au Paraguay ? », *Problèmes d'Amérique latine,* n° 115, 2019, pp. 110-127.

[22] Le Brésil et l'Argentine ne s'y résoudront qu'entre trois et quatre décennies plus tard. M. Reali, « Iniciativas de conmemoración histórica Uruguay-Paraguay. La devolución de un trofeo de guerra de la Triple Alianza en 1915 », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, colloque, décembre 2011, **https://journals.openedition.org/nuevomundo/62170**

semaine de commémorations, dans le cadre d'un programme d'activités baptisé « Paisajes de la Guerra Grande », auquel ont participé sept musées nationaux. L'axe principal des expositions et des débats a porté sur la place des femmes dans le conflit. Ce choix témoigne des sensibilités féministes d'un leader péroniste qui a su prendre le pouls des mouvements sociaux et s'est notamment montré favorable à la légalisation de l'avortement. Toutefois, après une gestion de la pandémie de Covid-19 d'abord saluée, la cote de popularité du président argentin a flanché face à l'aggravation de la crise socio-sanitaire, qui a alors accaparé l'attention de tous les gouvernements de la région, à l'exception de celui du Brésil. N'ayant eu cure des avertissements du secteur de la santé, le leader d'extrême droite Jair Bolsonaro a fait montre d'une totale impéritie voire d'une criminelle nonchalance. En attestent ces propos polémiques tenus en mai 2020 lors d'une réunion ministérielle contre le « communavirus » chinois, et au cours de laquelle aurait été critiqué le confinement décrété par Mario Abdo au Paraguay, pays qualifié de « république de bananes »[23]. Admirateur du dictateur Stroessner à qui il avait rendu hommage en février 2019 lors d'un sommet bilatéral relatif au barrage d'Itaipú, le président brésilien n'a fait aucune déclaration au sujet du cent cinquantième anniversaire de la guerre de la Triple Alliance. En revanche, *La Folha de São Paolo* en date du 20 juin 2020 lui a rappelé que « le coronavirus [avait alors] tué autant de Brésiliens que durant la guerre du Paraguay » et que ces deux situations avaient en commun que « la majeure partie des victimes [étaient issues] des populations les plus vulnérables »[24].

Dans sa fameuse lettre de Jamaïque de septembre 1815, Simon Bolivar esquissait cette « idée grandiose de prétendre former dans tout le Nouveau Monde une seule nation, […] [unie sous la tutelle] d'un seul gouvernement qui fédérerait les différents Etats qui se formeront »[25]. Quand bien même l'histoire de l'Amérique latine a depuis longtemps déjà anéanti cette illusion, on aurait pu espérer que les commémorations du cent cinquantième anniversaire de la guerre de la Triple Alliance redonnent corps à un semblant d'esprit de fraternité. Malheureusement, cet acte manqué s'avère aussi symptomatique de l'absence flagrante de coordination régionale dans la lutte contre la crise sanitaire. En un sens, l'idéal bolivariste serait une victime supplémentaire de la Covid-19.

[23] « En Brasil hablan de burla de Bolsonaro sobre Paraguay : ¿ "República de Bananas" ? », *La Nación* (Paraguay), 22 mai 2020.

[24] « Coronavírus matou tantos brasileiros quanto a Guerra do Paraguai », *La Folha de São Paolo,* 20 juin 2020.

[25] S. Bolívar, *Carta de Jamaica,1815-2015*, Caracas, Comisión presidencial para la Conmemoración del Bicentenario de la Carta de Jamaica, 2015, p. 28.

Pour citer ce chapitre : Damien Larrouqué, « Entre patriotisme et indifférence : les commémorations manquées de la guerre de la Triple Alliance (1864-1870) », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Chili : cinquante ans après la victoire de l'Unité populaire, un nouveau cycle de manifestations

par Manuel Gárate Château

Dans son dernier discours, adressé à la nation le 11 septembre 1973 alors que des avions de chasse bombardaient le palais présidentiel de la Moneda, Salvador Allende prononça cette phrase, peu avant de mourir : « Allez de l'avant sachant que bien plus tôt que vous ne le pensez s'ouvriront à nouveau les grandes avenues par où passera l'homme libre pour construire une société meilleure. » Ces mots ont resurgi avec force dans les rues lors des événements du 18 octobre 2019, comme un bruyant écho prémonitoire. Une semaine plus tard, près de deux millions de personnes défilaient dans les rues du pays, dont 1,2 million le long de l'Alameda, la principale avenue de Santiago du Chili. Cinquante ans après la victoire de l'Unité populaire (UP) lors des élections de 1970, les souvenirs de cette époque sont toujours vivaces dans l'imaginaire politique chilien. Mieux, ils ont acquis une signification nouvelle, liée à la contestation générale des piliers du modèle économique instauré par la dictature militaire de Pinochet, et en grande partie conservé et réformé par les gouvernements démocratiques de la Concertation[1].

Dès lors une question surgit : comment expliquer qu'une expérience historique très marquée par le contexte particulier de la guerre froide continue de faire écho parmi les générations nées bien après la fin de l'UP ? La réponse ne doit pas seulement mobiliser des arguments politiques, économiques ou historiographiques. Elle doit surtout se référer à une mémoire historique et populaire qui ne se résigne pas à disparaître et qui réinterprète le présent à la lumière de nouvelles revendications et mouvements sociaux apparus à partir de 2010.

Le 4 septembre 2020, le Chili a commémoré la victoire de Salvador Allende dans un contexte marqué par la pandémie de la Covid-19 et l'effervescence sociale héritée des manifestations de 2019. Le pays était sous couvre-feu, avec un strict contrôle des déplacements des personnes et de leur expression dans l'espace public. La plupart des cérémonies commémoratives ont été annulées. Pour autant, les réseaux sociaux ont pris le relai, avec des dizaines de forums et séminaires consacrés à l'une des expériences historiques de changement social les plus célébrées de cette histoire agitée du XXe siècle.

Une coalition triomphante après trois défaites

Coalition de partis de gauche, l'UP a été constituée en 1969 afin de gagner les élections de 1970. L'objectif était de battre les candidats de la droite, Jorge Alessandri, et de la démocratie chrétienne, Radomiro Tomic. Ce dernier promettait des réformes sociales profondes, dans la lignée de celles mises en œuvre par Eduardo Frei Montalva depuis 1964. L'UP regroupait le Parti communiste (PCCh) et des groupes radicalisés comme le Parti socialiste et le Mouvement d'action populaire unitaire (MAPU), jusqu'à certains secteurs de la démocratie chrétienne.

[1] Alliance de partis politiques ayant gouverné le Chili entre 1989 et 2009.

A la fin des années 1960, le spectre politique chilien se divisait en trois. Un tiers représentait la droite traditionnelle (avec des libéraux, des conservateurs et des nationalistes) réunie autour du Parti national. Un autre tiers correspondait au centre (Démocratie chrétienne, DC) et un dernier tiers regroupait la gauche (UP et quelques formations plus radicales comme le Mouvement de la gauche révolutionnaire, MIR). Cette répartition avait pris forme dans les années 1920 et s'était consolidée lors des élections de 1958. Toutefois, l'influence de la révolution cubaine (1959), l'interventionnisme politique et militaire des Etats-Unis dans la région et les changements au sein de l'Eglise catholique provoqués par le concile Vatican II ont incité une part importante des secteurs populaires et de la jeunesse latino-américaine à promouvoir un projet de transformation radicale ou révolutionnaire de leur pays. Le Chili n'est pas resté à l'écart de ces évolutions. Le candidat de la gauche Salvador Allende a manqué de peu de gagner les élections en 1958 et 1964. Lors de cette dernière élection, le vote massif de la droite en faveur de la DC a fait barrage à la gauche.

A l'approche des élections de 1970, la gauche voyait grandir ses chances de l'emporter. La droite pensait pouvoir gagner et ne souhaitait pas, comme en 1964, faire le jeu de la DC pour défaire la gauche. Cette dernière aurait pu présenter comme candidat le grand poète militant du PC Pablo Neruda, mais elle opta de nouveau pour Allende qui s'était montré meilleur stratège.

Depuis 1967, le pays vivait une période marquée par l'agitation politique, avec son lot de grèves, mouvements étudiants, manifestations dans les bidonvilles (*poblaciones*), et même agitation au sein de l'armée. Le gouvernement de Frei Montalva, en dépit de réformes sociales importantes et de bons indicateurs économiques, était soumis à de fortes pressions, dans un contexte où les luttes révolutionnaires étaient plus populaires que la voie réformiste portée par la DC. De fait, cette dernière était agitée par des débats relatifs à la portée et au rythme des réformes sociales réclamées par une grande partie des Chiliens.

Les débuts compliqués du gouvernement Allende

Ce contexte explique en partie la courte victoire de l'UP et de Salvador Allende le 4 septembre 1970. Le monde entier observait, pour la première fois, un projet de changement radical et un candidat qui s'autodéfinissait comme marxiste gagner des élections libres et promettre une transition vers le socialisme par la voie légale. La situation était totalement inédite ; elle suscitait l'attention et les attentes des forces de gauche à travers le monde.

A cette époque, en effet, l'eurocommunisme était en train de se construire, en s'éloignant du modèle soviétique à la suite du printemps de Prague de 1968. En France, le projet d'union de la gauche, engagé sous la houlette de François Mitterrand à partir de 1972, avait pour modèle l'UP chilienne qui avait su regrouper la gauche marxiste et la social-démocratie au sein d'une coalition.

Rappelons aussi que, dans le contexte latino-américain, l'expérience de Frei Montalva comme celle de l'UP représentaient des modèles alternatifs à la voie insurrectionnelle empruntée par la révolution cubaine. La tension entre réforme et révolution se retrouvait d'ailleurs au sein de l'UP entre les partisans d'un processus de changement par les armes,

qu'il fallait défendre et ainsi accélérer (PS, MIR, MAPU), et les adeptes de la réforme graduelle (PCCh, Parti radical). Dès sa prise de fonction en novembre 1970, Salvador Allende a dû composer avec cette tension insoluble, qui marqua sa présidence jusqu'à sa tragique conclusion.

Mais avant cela, le processus menant à la confirmation de la victoire électorale de l'UP par le Congrès a été semé d'embûches. A cette époque, en vertu de la Constitution de 1925, l'élection présidentielle ne comprenait qu'un seul tour. La tradition voulait que le candidat arrivé en tête, même d'une voix, était confirmé par le Congrès national (où l'UP n'était pas majoritaire).

En octobre 1970, la DC a exigé que Salvador Allende signe un statut de garanties constitutionnelles par lequel il s'engageait à respecter la Constitution et à n'entreprendre de réformes structurelles que par la voie législative. Pendant les négociations, une frange de l'extrême droite conspirait pour séquestrer le commandant des forces armées, le général René Schneider. L'Agence centrale de renseignement américaine (CIA) a soutenu cette action qui visait à empêcher la confirmation de l'élection. Cette tentative s'est soldée par l'assassinat du général Schneider et la réprobation de l'ensemble de la classe politique.

Salvador Allende a finalement reçu l'aval du Congrès et a pris ses fonctions le 3 novembre 1970, mais cet épisode témoigne du rejet de l'UP par un secteur important de la droite et de la méfiance de la DC à son égard. En définitive, le gouvernement pâtissait d'un soutien politique insuffisant pour engager des réformes radicales, avec un président élu à une faible majorité (36,2 %) dans un pays totalement polarisé au plan politique. L'impossibilité d'obtenir l'appui du centre a été l'une des principales causes des problèmes que Salvador Allende a dû affronter. Sans compter que des acteurs tant internes qu'externes ont comploté et agi contre le nouveau président dès le lendemain de son élection[2].

De l'espoir à la crise institutionnelle

La première année du gouvernement de l'UP a certes produit de bons résultats au plan économique, mais ils sont principalement à mettre au crédit d'une hausse des dépenses publiques et d'une émission monétaire accélérée de la part de la Banque centrale. L'impact sur l'inflation et le niveau de la demande a été immédiat. Or, dans le même temps, l'accès au crédit sur les marchés internationaux s'est refermé, en raison du véto des Etats-Unis décidé après la nationalisation des principales entreprises du secteur du cuivre[3]. Une pénurie de dollars s'en est suivie, empêchant de satisfaire la demande intérieure par les importations. L'économie chilienne est entrée dans une spirale inflationniste critique. Les produits de base sont venus à manquer et leur prix a flambé.

L'UP, de son côté, a poursuivi son plan d'étatisation des entreprises, en dépit de l'opposition du patronat qui provoquait de nouvelles pénuries. Le ministre de l'Economie, Pedro Vuskovic, entendait socialiser la production en créant trois sphères de propriété : étatique, mixte et

[2] M. González, *La Conjura. Los mil y un días del Golpe*, Santiago, Catalonia, 2013.

[3] Les deux principales entreprises étaient américaines (Anaconda Copper Mining et Kennecott Copper Co.).

privée. L'opposition du secteur privé, et notamment des banques, a été immédiate. Le secteur bancaire était en effet destiné à être entièrement nationalisé.

Fin 1971, la crise économique s'est traduite par une hausse explosive des prix et l'apparition d'un marché noir. Les Chiliens se rappellent encore les longues files d'attente qu'ils devaient endurer pour trouver des produits de première nécessité.

La longue visite de Fidel Castro au Chili, en novembre-décembre 1971, n'a pas aidé le gouvernement de l'UP. Tandis que Salvador Allende défendait devant la communauté internationale sa voie démocratique vers le socialisme, Fidel Castro insistait sur la nécessité de défendre le processus révolutionnaire par les armes et d'affronter ce qu'il appelait « l'impérialisme et ses alliés internes ». Le débat a provoqué des divisions au sein de l'UP entre les tenants d'une politique d'alliances, de compromis et de réformes graduelles (PCCh et radicaux) et les défenseurs de la lutte armée inspirés par le modèle cubain (MIR, MAPU, PS)[4]. En définitive, tant au plan intérieur qu'extérieur, le président Allende était isolé. Pour les Cubains, l'expérience chilienne était vouée à l'échec, dans la mesure où elle ne pouvait pas se consolider sans la prise du pouvoir par les armes et la défaite des forces d'opposition.

L'Union soviétique, de son côté, n'était pas disposée à soutenir économiquement un autre Cuba, et encore moins à encourager politiquement une expérience de socialisme qui semblait rompre avec l'orthodoxie marxiste classique[5]. Souvenons-nous qu'à cette période, l'URSS défendait une politique extérieure de « coexistence pacifique » avec les Etats-Unis et ne souhaitait pas ouvrir un nouveau front en Amérique latine.

La solitude d'Allende et l'imminence de la tragédie

Pour les puissances occidentales, l'UP était perçue comme une expérience intéressante, mais aucun Etat européen ne voulait appuyer un gouvernement que les Etats-Unis avaient décidé d'asphyxier, selon l'expression de Richard Nixon.

La grève des camionneurs d'octobre 1972, encouragée par un financement nord-américain, a été la goutte d'eau qui a fait déborder le vase, en accentuant la vulnérabilité des petites entreprises et une crise économique que le gouvernement ne parvenait pas à juguler[6].

Salvador Allende a décidé de faire entrer les militaires dans son gouvernement afin de contrôler la situation interne et de prévenir toute tentative de sédition. La manœuvre s'est avérée contre-productive et a provoqué de nouvelles divisions au sein de l'armée. L'agitation sociale et les affrontements urbains ne laissaient que peu d'espoir pour une sortie de crise pacifique. Parmi les scénarios envisageables, le plus à craindre était une guerre civile ou un putsch militaire.

[4] R. Álvarez, *Forjando la vía chilena al socialismo. El partido comunista de Chile en la disputa por la democracia y los movimientos sociales (1931-1970)*, Santiago, América en movimiento, 2020.

[5] R. Pedemonte, *Guerra por las ideas en América Latina, 1959-1973. Presencia soviética en Cuba y Chile*, Santiago, Ediciones UAH, 2020.

[6] A. Sepúlveda, *La Unidad Popular. Los mil días de Salvador Allende y la vía chilena al socialismo*, Santiago, Sudamericana, 2020.

Malgré tout, l'UP a obtenu un bon score aux élections parlementaires de mars 1973, avec 44 % des voix. Ce résultat a achevé de convaincre une partie de l'opposition que la voie électorale était sans espoir et que Salvador Allende devait être renversé, au mépris de la Constitution de 1925. Le 29 juin, une tentative de coup d'Etat a été rapidement déjouée par l'armée, mais l'épisode a permis de prendre la mesure de la faible capacité de réaction et de défense des forces et partis politiques fidèles à l'UP.

Le 11 septembre 1973 est donc le point d'orgue d'une crise ouverte le jour même de la victoire d'Allende à la présidentielle. Pour ses opposants, tant internes qu'externes, le principal danger que représentait l'UP n'était pas tant l'existence du socialisme que la possibilité d'une transition alternative au socialisme, sans révolution armée. Ce constat, renforcé par la violence du coup d'Etat et la répression subséquente, a conduit la communauté internationale et l'Organisation des nations unies à rejeter et condamner à de multiples reprises la dictature militaire de Pinochet (1973-1990).

Enfin, ce n'est pas seulement l'expérience de l'UP qui s'achève en 1973, mais aussi la construction d'une sorte d'Etat-providence qui avait débuté dans les années 1920, paradoxalement sous la pression des militaires progressistes, et qui avait progressivement encouragé la participation démocratique active de nouvelles catégories de la population (femmes, travailleurs, pauvres). La révolution capitaliste initiée par les économistes formés à Chicago durant la dictature militaire de Pinochet a fait émerger un Chili bien différent de celui qui a précédé le putsch[7].

Aujourd'hui, quand les images, les phrases et même les chansons commémorant la « voie chilienne vers le socialisme » se font entendre dans les manifestations, et bien que la situation soit très différente de celle de 1970, la promesse de Salvador Allende d'une société plus juste et égalitaire continue de résonner dans un Chili qui s'est certes développé et modernisé ces trente dernières années, mais aux prix d'une ségrégation sociale et d'une anomie extrêmes.

Traduit par Olivier Dabène

[7] M. Gárate Château, *La revolución capitalista de Chile. 1973-2003*, Santiago, Ediciones UAH, 2012.

Pour citer ce chapitre : Manuel Gárate Château, « Chili : cinquante ans après la victoire de l'Unité populaire, un nouveau cycle de manifestations », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020)

par Gustavo Pastor

Les militaires péruviens ont regagné leurs casernes le 28 juillet 1980, marquant la fin d'une singulière dictature militaire progressiste (1968-1980). La mise en œuvre déficiente des réformes, la mauvaise gestion des entreprises d'Etat, la crise économique et le changement de leadership militaire ont convaincu l'armée d'un nécessaire retour progressif à la démocratie. Une assemblée législative a été élue en 1978 pour rédiger une nouvelle Constitution, qui a été promulguée en 1979. Puis les élections générales de 1980 ont ramené au pouvoir le président que les militaires avaient renversé le 3 octobre 1968 : Fernando Belaúnde Terry.

De l'illusion au désenchantement démocratique (1980-1990)

Le retour à la démocratie a soulevé l'enthousiasme au sein d'une large majorité de la population péruvienne. Fernando Belaúnde promettait un renouveau démocratique accompagné de projets publics ambitieux et d'une libéralisation de l'économie. Cependant, la forte récession internationale (1982-1983) a provoqué l'effondrement des prix des principaux produits d'exportation péruviens. En 1983, le produit intérieur brut (PIB) a chuté de -13 % et l'inflation a atteint 130 %[1]. A mesure que la crise de la dette progressait, les tentatives de relance de l'économie s'avéraient de moins en moins efficaces. En outre, l'avancée de la lutte armée du Sentier lumineux, le trafic de drogue, le très violent phénomène naturel El Niño (1982), ajoutés à la mauvaise gestion des entreprises publiques, ont achevé de dégrader la situation politique, économique et sociale[2]. L'incompétence bureaucratique, le clientélisme et la corruption à l'œuvre dans divers secteurs de l'Etat ont attisé le mécontentement social. Le président Belaúnde a également pris la décision de suspendre les garanties constitutionnelles et a autorisé les militaires à « pacifier » certaines « zones insurgées » dans les Andes. Cependant, ces derniers ont exacerbé la violence en adoptant une stratégie inadaptée à l'encontre du Sentier lumineux et en commettant de graves violations des droits humains. En définitive, la principale victime de la mauvaise gestion du deuxième gouvernement Belaúnde a été la démocratie libérale.

A la mort du fondateur de l'Alliance populaire révolutionnaire américaine (Apra) Víctor Raúl Haya de la Torre en 1979, le jeune député Alan García Pérez lui a succédé à la tête du parti. En 1985, il a été élu président, principalement grâce à sa personnalité charismatique. Le triomphe du parti apriste a de nouveau suscité de grandes attentes au sein de la population. De nombreux Péruviens espéraient que le gouvernement s'attaque enfin aux graves problèmes du pays et aspiraient à une plus grande justice sociale. Si le président García a d'abord bénéficié du soutien d'une grande partie de l'élite économique, ses alliés ont rapidement déploré sa gestion irresponsable de l'économie qui ne visait qu'à satisfaire sa clientèle politique. Ses politiques économiques hétérodoxes ont aggravé la situation sociale du pays, tandis que le

[1] A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, IEP, 2013, p. 330.

[2] C. Contreras et M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, IEP, 5e éd., 2013, p. 368.

conflit avec le Sentier lumineux devenait de plus en plus ingérable[3]. Le système judiciaire a été peu à peu gangréné par des juges apristes corrompus et agissant en toute impunité.

Alan García a fini par perdre le contrôle de son premier gouvernement après l'échec de sa tentative de nationalisation du système bancaire en 1987. Dès lors, une part importante des élites et des médias a commencé à dénoncer l'incohérence de ses politiques économiques, tandis qu'une féroce débâcle économique plongeait des millions de Péruviens dans la pauvreté. En 1989, l'inflation annuelle cumulée a atteint 2 700 %, et le PIB a chuté de -12 %[4].

Le retour de l'autoritarisme (1990-2001)

Le Pérou est sorti exsangue et frustré de sa première décennie démocratique. Les principaux partis politiques qui se sont succédé n'ont pas su gouverner le pays avec succès. La crise aiguë généralisée a poussé les Péruviens à élire en 1990 un candidat totalement inconnu : l'ingénieur agronome d'origine japonaise Alberto Fujimori. Le nouveau président a rapidement trahi ses promesses électorales en appliquant la quasi-totalité du programme économique néolibéral de son adversaire, Mario Vargas Llosa. Alors qu'il ne disposait ni d'une majorité au Parlement ni d'un plan gouvernemental opérationnel, il a conclu des alliances avec le haut commandement militaire et une équipe de professionnels indépendants (technocrates). Le succès du président Fujimori à ses débuts tient principalement à sa capacité à relancer l'économie et à vaincre le Sentier lumineux. En effet, le gouvernement a opéré un changement de modèle en mettant en œuvre un programme draconien de stabilisation économique (1990-1991) qui a ouvert le marché et libéralisé le commerce. En matière de sécurité intérieure, les forces de l'ordre ont progressivement vaincu les groupes d'insurgés au prix de nombreuses violations des droits humains. Afin de mettre en œuvre ses mesures autoritaires, Alberto Fujimori a organisé un « auto-coup d'Etat » en 1992 qui a entraîné la dissolution du Parlement, la suspension de la Constitution et la mise au pas des gouvernements locaux et du système judiciaire. Bien que clairement anticonstitutionnel, cet auto-coup d'Etat a été approuvé par plus de 70 % de la population[5]. La communauté internationale et les organisations internationales ont toutefois exercé une pression économique sur le gouvernement péruvien pour qu'il rétablisse l'ordre démocratique, en appelant à de nouvelles élections législatives (1992). Le nouveau Parlement (composé d'une seule chambre de cent vingt parlementaires) a rédigé une nouvelle Constitution en 1993 définissant de nouveaux principes en matière d'économie et de sécurité.

Grâce à un large soutien populaire et aux modifications constitutionnelles, Alberto Fujimori a été facilement réélu aux élections générales de 1995, contre Javier Pérez de Cuellar. Pour autant, son deuxième gouvernement n'a pas connu le même succès que le premier. Il a remporté quelques victoires dans le domaine de la sécurité, notamment avec le dénouement de la prise d'otages à l'ambassade du Japon (1996) et la signature des accords de paix avec l'Equateur (1998) et le Chili (1999). Cependant, la croissance économique a commencé à stagner après

[3] *Ibid.*, p. 379.
[4] P. Klaren, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP, 2008, p. 476.
[5] *Ibid.*, p. 498.

1998 sous l'effet des crises économiques (russe et asiatique) et des ravages du phénomène climatique El Niño (1998).

Le nouveau dessein du président Fujimori et de son entourage civilo-militaire était de rester indéfiniment au pouvoir. La Constitution a été à nouveau modifiée pour lui permettre de briguer un troisième mandat. Orchestrés par le conseiller du président Vladimiro Montesinos, ancien chef des renseignements péruviens, tous les efforts du régime ont tendu vers ce seul objectif. Le gouvernement a actionné tous les leviers à sa disposition (programmes sociaux, presse, tribunaux, impôts, organes électoraux…) pour élargir sa base électorale et faire taire ses rivaux politiques. La corruption et l'autoritarisme ont alors atteint des niveaux records[6]. Alberto Fujimori a remporté un troisième mandat en juin 2000 à l'issue d'élections jugées frauduleuses. Cependant, trois mois plus tard, un scandale de corruption a mis fin à son gouvernement de manière abrupte et l'a obligé à démissionner et à s'exiler au Japon[7]. Les onze années d'autoritarisme civilo-militaire d'Alberto Fujimori ont coûté très cher à la démocratie péruvienne, dont la quasi-totalité des institutions politiques ont été fortement fragilisées.

Le retour des leaders démocratiques

La chute brutale du régime Fujimori a contraint ses vice-présidents à renoncer à leur charge et à démissionner. La présidence par intérim est donc revenue au président du Congrès, l'avocat Valentín Paniagua. Son gouvernement de transition a été chargé de rétablir la démocratie en huit mois, en restaurant l'Etat de droit, en luttant fermement contre la corruption endémique du régime déchu et en désignant des procureurs et des tribunaux anticorruption chargés d'enquêter, puis de juger et de condamner une centaine de hauts fonctionnaires fujimoristes (civils et militaires). Valentín Paniagua a également formé une « commission de la vérité » pour enquêter sur les violations des droits humains commises pendant la guerre interne (1980-2000). Cependant, la principale mission de son gouvernement a été d'organiser la tenue d'élections générales libres et équitables.

En 2001, l'économiste Alejandro Toledo a remporté l'élection présidentielle en promettant de renforcer les institutions démocratiques et de poursuivre les politiques économiques néolibérales. Ce gouvernement a profité d'une forte croissance économique fondée sur l'exportation des produits de base péruviens. Pour ce faire, il a encouragé la mise en œuvre de divers projets d'agro-exportation et d'extraction de matières premières, quitte à multiplier les conflits environnementaux (principalement liés à l'exploitation minière). Le Pérou a également signé une série d'accords de libre-échange avec différents partenaires commerciaux afin de promouvoir l'activité économique. Le leadership du président Toledo était caractérisé par la frugalité et le népotisme, ce qui lui a valu un faible taux d'approbation au sein de la population (8 % en avril 2005[8]).

[6] A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, *op. cit.*, pp. 396-400.

[7] J. Cotler et R. Grompone, *El Fujimorismo : ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

[8] Voir le rapport d'Apoyo Consultoría, Vol. 6, n° 78, 17 juillet 2006, p. 2.

Alan García et l'Apra sont revenus au pouvoir en 2006. Cependant, le gouvernement García était foncièrement différent de celui des années 1980. Son second mandat a été marqué par une libéralisation radicale de l'économie, portant la croissance du PIB à 7,2 % en moyenne. Cette dynamique a entraîné une multiplication des conflits sociaux qui ont été durement réprimés, notamment à Bagua en 2009, où trente-quatre indigènes et vingt-quatre policiers ont été tués.

Par ailleurs, le gouvernement apriste a promu la construction d'infrastructures et a initié la réforme de la fonction publique (loi « Servir »). Enfin, il a également créé le ministère de la Culture, introduit l'évaluation obligatoire des enseignants et approuvé le nouveau Code civil qui visait à alléger la charge procédurale du pouvoir judiciaire.

En définitive, malgré un bilan économique assez enviable, le second gouvernement García a été impliqué dans de nombreux scandales (corruption, clientélisme et distribution de prébendes). Comme lors de son premier mandat, Alan García n'a obtenu que de faibles taux d'approbation (27 % en février 2011)[9]. Ce mécontentement a conduit les électeurs à appeler de leurs vœux un virage politique et idéologique.

Une alternance en trompe-l'œil

En 2011, Ollanta Humala, lieutenant-colonel retraité d'origine quechua a remporté les élections. Ce nouveau président de gauche a suscité de nombreuses attentes, en particulier chez les plus vulnérables. Mais il s'est finalement aligné sur le centre gauche et a décidé de poursuivre la politique économique néolibérale de ses prédécesseurs. Le gouvernement a toutefois multiplié les programmes sociaux pour tenter de réduire les inégalités socio-économiques. Il a ainsi créé le ministère de l'Inclusion sociale, qui a considérablement renforcé les programmes de transferts conditionnels en espèces pour les populations les plus vulnérables (principalement les personnes âgées et les enfants). Le nombre de bourses a également été revu à la hausse.

Cependant, les conflits sociaux (principalement liés aux projets miniers) ont connu un tournant avec le conflit de Conga (Cajamarca) en 2012. Dès lors, plusieurs grands projets d'investissements miniers ont commencé à être bloqués en raison de l'intensification des protestations locales. Dans le même temps, la croissance économique a continué de ralentir du fait de la stagnation des prix et de la baisse de la demande en minerais péruviens. Enfin, le gouvernement Humala a lui aussi été impliqué dans une série de scandales de corruption, de clientélisme et de népotisme, concernant entre autres le rôle politique de la première dame Nadine Heredia. La cote de popularité du président était encore plus faible que celle de ses prédécesseurs (10 % en juin 2015)[10]. La déception causée par le médiocre gouvernement Humala a ouvert la voie au retour de la droite au pouvoir.

[9] Sondage de l'Institut de l'opinion publique de l'Université pontificale catholique du Pérou (PUCP) du 10 février 2011.

[10] Sondage réalisé par GFK le 28 juin 2015 pour le journal *La República*.

L'économiste néolibéral Pedro Pablo Kuczynski a ainsi remporté les élections de 2016 avec à peine quarante mille voix d'avance sur sa rivale Keiko Fujimori. Il a rapidement été confronté à un sérieux problème de gouvernance, car il ne disposait que d'une minorité au Parlement (dix-huit membres). Le pouvoir législatif était sous le contrôle de l'opposition fujimoriste, qui détenait soixante-douze des cent trente sièges du Parlement. Dans les années qui ont suivi, la scène politique péruvienne a été marquée par une forte polarisation et ébranlée par le scandale Odebrecht[11]. Les manœuvres politiques et cette confrontation permanente a entraîné de multiples changements ministériels, la démission du président Kuczynski, l'annulation de la grâce d'Alberto Fujimori et l'arrestation de Keiko Fujimori. Le 23 mars 2018, le vice-président Martín Vizcarra a succédé à Pedro Pablo Kuczynski, alors que le pays était secoué par un scandale de corruption impliquant l'ensemble de la classe politique et du pouvoir judiciaire. Il a fait preuve d'un grand pragmatisme dans la résolution d'une série de crises : il a affronté un Parlement qui lui était largement hostile jusqu'à sa dissolution constitutionnelle en 2019, il a fait approuver plusieurs réformes politiques et il a affronté l'épidémie de Covid-19 qui a durement frappé le pays. Ce leadership pragmatique lui a valu un large soutien populaire : sa cote de popularité a atteint 82 % en mai 2020[12]. Toutefois, malgré les efforts déployés pour lutter contre la corruption, son gouvernement n'a pas été épargné par divers scandales de clientélisme et de corruption. En novembre 2020, Martín Vizcarra a été déchu de la présidence par le nouveau Parlement pour cause de suspicions de corruption. Au bout d'une semaine frénétique, le nouveau président du Parlement, Francisco Sagasti, a été désigné pour achever le mandat présidentiel de Pedro Pablo Kuczynski jusqu'au 28 juillet 2021 (le jour de la fête du bicentenaire de l'independance péruvienne).

Au cours des quatre dernières décennies, la démocratie péruvienne a connu un processus d'apprentissage difficile, alternant avancées et revers. Depuis des années, les niveaux de satisfaction et de soutien à la démocratie exprimés par les Péruviens sont parmi les plus bas de la région (respectivement 28 % et 49,3 %[13]). Le poids de la corruption, le sentiment d'insécurité des citoyens, les inégalités socio-économiques, les faiblesses institutionnelles, le trafic de drogue et le manque de justice, entre autres, sapent la confiance de la population dans la capacité de la démocratie à résoudre ses principaux problèmes. La crise de la Covid-19 a attisé le mécontentement des citoyens face aux carences institutionnelles de l'Etat péruvien, ce qui pourrait ouvrir la voie à un nouveau leader populiste ou autoritaire. Les élections présidentielle et législatives conjointes de 2021 seront l'occasion de voir si les Péruviens ont appris à protéger leur régime démocratique.

[11] Affaire de corruption entre l'entreprise de BTP brésilienne Odebrecht et diverses personnalités politiques, notamment des chefs d'Etat, principalement latino-américaines.

[12] Sondage réalisé par Datum Internacional le 5 mai 2020 pour le journal *Perú 21*.

[13] Voir le rapport du Lapop, « Estudio de la cultura política de la democracia en Perú », Vanderbilt University, août 2019, **www.vanderbilt.edu/lapop/peru/AB2016-17_Peru_Country_Report_Final_W_031918.pdf**

Pour citer ce chapitre : Gustavo Pastor, « Quatre décennies d'apprentissage démocratique au Pérou (1980-2020) », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

L'épidémie de Covid-19 en Amérique latine : se préparer ou réduire la vulnérabilité ?

par Sandrine Revet

Rarement un phénomène aura rassemblé en si peu de temps l'énergie de tant de chercheurs à travers le monde, toutes disciplines confondues. Il suffit pour s'en convaincre de consulter l'une des bases de données développées pour inventorier les projets de recherche relatifs à la maladie provoquée par le coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) engagés dans le monde depuis le début de la pandémie. Par exemple, le World Pandemic Research Network (WPRN)[1] recensait déjà en septembre 2020 six cent trente-trois projets de sciences sociales sur la Covid-19. Cet article s'inscrit dans cette importante masse d'écrits et met à profit, dans le contexte actuel marqué par la circulation du coronavirus, les savoirs et les cadres habituellement mobilisés par l'anthropologie des catastrophes pour penser cette situation particulière. Il propose de mettre l'épidémie actuelle en perspective à partir de travaux de recherche sur les catastrophes dites « naturelles », leur gestion, leur appréhension et leur compréhension en Amérique latine.

Le caractère inédit des mesures prises pour faire face à cette épidémie, et notamment le confinement généralisé de la majeure partie de la population mondiale à partir de mars 2020 (avec des modalités variant selon les pays[2]), ne doit pas nous conduire à appréhender cette catastrophe comme un événement radicalement nouveau. Les épidémies sont en effet constitutives de la construction historique de l'Amérique latine, et la région a par ailleurs une longue histoire de catastrophes plus ou moins « naturelles ». Dès lors, il est possible de prendre un certain recul historique pour tenter de mettre cette actualité en perspective, sans pour autant se lancer dans une comparaison abusive qui mettrait sur le même plan l'épidémie de rougeole de 1492 et l'épidémie de Covid-19. Comme le rappellent les historiens tels que Guillaume Lachenal[3], les cadres de compréhension des maladies ont radicalement changé, et les constantes transformations sociales, religieuses, politiques, économiques ou encore biologiques ne permettent pas d'affirmer que l'épidémie actuelle ressemble en tout point à celles d'hier. Je m'intéresse ici à la manière dont les épidémies ont marqué la construction de la région, et je m'interroge sur ce qui, dans les épidémies, se rapproche ou non des autres types de catastrophes dites « naturelles ». Les façons de penser les catastrophes, par la préparation ou par la prévention, et de les affronter sont intimement liées. Le cas de l'Amérique latine permet de constater que la seule pensée de la préparation ne saurait suffire pour affronter de telles situations, et que la perspective de la prévention et de la réduction de la vulnérabilité reste pertinente, comme les travaux en sciences sociales sur les catastrophes l'ont montré depuis longtemps.

[1] World Pandemic Research Network, « Societal impacts and aftermath of Covid-19 : A global searchable directory », **https://wprn.org/**

[2] Et à l'exception de certains, comme le Brésil et le Nicaragua.

[3] M. Aellig, « Que valent les comparaisons avec les épidémies du passé ? », émission *Radiographies du coronavirus*, France Culture, 14 avril 2020, **www.franceculture.fr/emissions/radiographies-du-coronavirus/que-valent-les-comparaisons-avec-les-epidemies-du-passe**

L'Amérique latine, une longue histoire épidémique

La rencontre entre les populations amérindiennes et les conquistadors, qui marque l'histoire du continent américain à partir du XVIe siècle, passe par un choc épidémique sans précédent, et la diffusion subséquente de différentes maladies[4]. Choléra, rougeole, variole, lèpre, tuberculose, paludisme et autres bactéries et virus, contre lesquels les populations indiennes n'avaient aucune défense immunitaire, ont été des alliés de la conquête, décimant environ 90 % de la population en quelques dizaines d'années[5]. Et l'histoire des épidémies dans la région ne s'arrête pas aux premiers contacts : elle se déploie durant des siècles, notamment lors de l'invasion des territoires indiens par les colons en quête de ressources de tout type à extraire, cultiver et exporter. L'histoire latino-américaine pourrait ainsi être racontée par le biais de ces épidémies, qui ont vidé des zones entières de leurs habitants et permis à d'autres de les « conquérir »[6]. Plus récemment, les épidémies de VIH, de dengue ou du virus Zika ont secoué la région, provoquant de nombreux décès, en particulier chez les jeunes et les enfants.

Les épidémies ont ceci de particulier qu'elles sont des catastrophes de la circulation, du contact. A l'inverse des catastrophes géologiques (séismes, éruptions volcaniques, tsunamis) ou hydroclimatiques (ouragans, tempêtes, sécheresses…), qui sont localisées et mettent en jeu en premier lieu le lien entre les humains et le territoire, les épidémies profitent autant qu'elles révèlent des trajectoires, des réseaux, des flux. Elles mettent donc en lumière la façon dont certains pays et certaines de leurs régions sont connectés au reste du monde. La nature de ces connections peut être de différents ordres, et l'analyse en finesse des dynamiques de contagion du coronavirus qui parcourt en ce moment la planète sera riche d'enseignements sur ce qui circule et de quelle manière. Les interdépendances sont aujourd'hui repérables à tous les niveaux, y compris dans des régions très éloignées des centres de décision[7].

Cette perspective d'analyse permettra peut-être de saisir pourquoi les grands pays émergents du sous-continent tels que le Mexique, le Brésil ou le Chili ont été très affectés par l'épidémie[8], ou d'établir si les flux migratoires particulièrement dynamiques en Equateur expliquent le fait que le pays ait été si sévèrement touché[9]. Mais en définitive, il faudra multiplier les angles de vue pour comprendre par exemple comment le Pérou s'est retrouvé en tête du palmarès latinoaméricain du nombre de morts par million d'habitants[10]. Les recherches à mener sont nombreuses.

---

[4] N. Brown, « Choc et échange épidémiologique : Indiens et Espagnols au Mexique (1520-1596) », in J.-P. Priotti (dir.), *Identités et territoires dans les mondes hispaniques*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.

[5] O. Jacquot, « La Covid-19, outil de compréhension historique ? », *Amoxcalli*, 13 mars 2020, **https://amoxcalli.hypotheses.org/28693**

[6] C. Fausto, « Au Brésil, la pandémie ravive le souvenir des ethnocides », *Carnet de terrain*, 10 mai 2020, **https://blogterrain.hypotheses.org/15874**

[7] F. M. Le Tourneau, « Le double choc de la Covid-19 sur une petite communauté d'Amazonie brésilienne », Institut des Amériques, 27 mai 2020, **https://covidam.institutdesameriques.fr/le-double-choc-de-la-covid-19-sur-une-petite-communaute-damazonie-bresilienne/**

[8] E. Mesclier, « Pérou : les ombres de l'émergence économique sous les projecteurs de la Covid-19 », Institut des Amériques, 20 juin 2020, **https://covidam.institutdesameriques.fr/perou-les-ombres-de-lemergence-economique-sous-les-projecteurs-de-la-covid-19/**

[9] D. Burgos-Vigna, « Le drame de l'Equateur : du "Buen Vivir" au mal mourir », Institut des Amériques, 4 juin 2020, **https://covidam.institutdesameriques.fr/le-drame-de-lequateur-du-buen-vivir-au-mal-mourir/**

[10] Johns Hopkins University & Medicine, « Mortality Analyses », **https://coronavirus.jhu.edu/data/mortality**

Les épidémies sont-elles des catastrophes « naturelles » ?

Les sciences sociales ont montré depuis des décennies que les catastrophes ne peuvent être qualifiées de « naturelles » sans prendre de précautions, et ce, quel que soit le phénomène qui les provoque. Tsunamis, séismes, éruptions volcaniques ou sécheresses sont en effet le produit de la rencontre entre un phénomène naturel et des conditions sociales, politiques, économiques qui déterminent les facteurs de vulnérabilité de la société touchée par ce phénomène. Cette rencontre produit la catastrophe, à savoir un moment au cours duquel les capacités à faire face à ce qui se produit, mais aussi les cadres d'interprétation pour comprendre la situation sont inopérants. Lors d'une épidémie comme celle provoquée par la Covid-19, le virus est bien un phénomène naturel, mais la catastrophe qu'il provoque tient au processus de construction historique de facteurs de vulnérabilité et à la difficulté à comprendre, à anticiper et à affronter ce phénomène. Cette perspective présente l'avantage de déplacer l'analyse des seules conséquences immédiates de la pandémie et de sa gestion dans l'urgence vers une compréhension des processus de long terme qui l'ont rendue possible. Elle permet ainsi de se départir d'une vision exceptionnaliste pour tenter de saisir ce qui, dans les structures mêmes des sociétés affectées, rend cette catastrophe particulièrement destructrice. Autrement dit, il s'agit de se dégager d'une analyse portant sur les seules conséquences – et qui se centrerait uniquement sur le nombre de morts ou de personnes affectées par exemple – de cette pandémie, pour s'inscrire dans le temps long et tenter à la fois de comprendre ses causes et d'appréhender ses conséquences à différentes échelles, spatiales et temporelles.

En ce sens, l'épidémie actuelle, comme toutes les catastrophes, révèle les vulnérabilités des sociétés latino-américaines, qui sont le produit de processus sociaux, historiques, politiques et économiques. Si ces vulnérabilités doivent être analysées finement en fonction des contextes, des tendances générales peuvent toutefois être dégagées pour de nombreux pays de la région.

La première d'entre elles est sans doute la défaillance des systèmes de santé, et plus largement la faiblesse des systèmes de protection sociale. Les politiques d'austérité menées dans la plupart des pays de la région depuis le consensus de Washington ont conduit à des réductions des investissements publics dans le domaine de la santé. Nonobstant des différences non négligeables en fonction des pays, particulièrement en termes d'accès aux soins, les inégalités ont été partout exacerbées ces vingt dernières années. A cet égard, la pandémie a agi comme un révélateur, notamment par la mise sous tension très rapide du système hospitalier[11].

Pour analyser plus en détails les facteurs de vulnérabilité de la région, il est ainsi utile de revenir sur les profondes inégalités qui la caractérisent – inégalités entre milieux ruraux et

[11] Intervention de Deisy Ventura à la Table ronde sur la crise liée à la pandémie de Covid-19 et ses conséquences en Amérique latine, Commission des affaires étrangères : Pandémie de Covid-19 et conséquences en Amérique latine, 25 juin 2020, **http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9261391_5ef49de89fae1.commission-des-affaires-etrangeres--pandemie-de-covid-19-et-consequences-en-amerique-latine-25-juin-2020** ; T. Deguilhem, « Economie politique de la protection sociale en Colombie : la Covid-19 comme révélateur », Institut des Amériques, 1er juillet 2020, **https://covidam.institutdesameriques.fr/economie-politique-de-la-protection-sociale-en-colombie-la-covid-19-comme-revelateur/**

contextes urbains, inégalités de genre ou encore entre groupes ethniques – et qui constituent autant de déterminants sociaux de la santé et aggravent les conséquences de l'épidémie en augmentant la mortalité, mais aussi en rendant les mesures prises pour l'endiguer encore plus intenables pour certains groupes de population. La part de l'économie informelle dans l'économie générale de certains pays explique la difficulté à accepter et respecter les mesures de confinement telles qu'elles ont été pensées par les autorités. De même, la faible connexion aux réseaux internet dans certaines régions rurales ou dans certains quartiers des métropoles a contribué à la déscolarisation pure et simple de milliers d'enfants.

En dehors des dynamiques tout à fait exceptionnelles qui sont propres au virus lui-même et à son comportement, et comme le défendent les sciences sociales qui étudient les situations de catastrophe depuis des décennies, la pandémie révèle donc surtout des (dys)fonctionnements routiniers préexistants et déterminants en termes d'impacts potentiels sur les populations touchées.

Faire face à la pandémie

En fonction des contextes et des phénomènes, la gestion des catastrophes prend des formes très différentes et s'appuie sur divers types de mesures allant de la préparation à la récupération, en passant par la prévention. Les degrés de technologie de ces mesures sont plus ou moins élevés. Si en cas de tsunami, on recommande en premier lieu de se mettre à l'abri dans un endroit surélevé, en cas de séisme, de sortir des bâtiments pour se rassembler dans un espace dépourvu de murs et de toits, la mesure la moins technique et la plus simple prescrite en cas d'épidémie est de limiter les contacts physiques afin de réduire la probabilité d'être infecté. Désormais connue sous le terme « distanciation physique » et institutionnalisée par des protocoles de tous types et des dispositifs matériels qui marquent au sol la bonne distance à respecter entre deux personnes ou flèchent la circulation dans les espaces publics, cette mesure de bon sens a été appliquée par les indiens d'Amazonie pour affronter les épidémies apportées par les blancs lors de la conquête. Comme le rappelle Philippe Descola, elle est même à la base des processus de dispersion des groupes indigènes en Amazonie[12].

Pour autant, au-delà des mesures qui dictent aux populations un comportement adapté au type de menace, des dispositifs techniques sont aussi déployés à l'échelle internationale pour affronter les catastrophes en tout genre. Les épidémies n'échappent pas à ces modalités de gouvernement des catastrophes. La mise en œuvre du gouvernement international des épidémies a notamment été guidée par l'idée de préparation qui, comme l'a montré Andrew Lakoff[13], relève d'une rationalité différente de celle de la prévention ou de la précaution puisqu'il ne s'agit plus d'éviter la catastrophe, mais de se préparer à agir quand elle se produira. Le gouvernement par la préparation implique des exercices de simulation, la constitution de stocks (de vaccins, de masques…), la réalisation de plans de gestion en urgence. Au niveau

[12] « Philippe Descola : "Face au monstrueux choc épidémique des grandes conquêtes, les peuples amérindiens ont utilisé la dispersion pour survivre" », émission *L'invité des matins*, France Culture, 20 avril 2020, **www.franceculture.fr/emissions/linvite-des-matins/pandemie-la-nature-reprend-ses-droits-philippe-descola-est-linvite-exceptionnel-des-matins**

[13] A. Lakoff, *Unprepared. Global Health in a Time of Emergency*, Oakland, University of California Press, 2017.

international, des bases de données[14], des outils d'anticipation, des kits de bonnes pratiques sont produits et circulent. L'Organisation mondiale de la santé en est la principale productrice pour ce qui concerne les épidémies.

Pourtant, si l'on s'intéresse aux facteurs ayant aggravé ou réduit la vulnérabilité de certains pays face à cette pandémie, on constate que ce sont des mesures moins exceptionnelles, relevant non de la préparation mais de la prévention, qui ont sans doute permis de faire la différence : un système de santé robuste, avec un nombre de lits et de professionnels suffisant, une population globalement en bonne santé et ne souffrant pas de pathologies qui associées au virus en aggravent la létalité, un accès à l'eau et aux produits d'hygiène, un accès aux réseaux de communication et un système de protection sociale susceptible de prendre le relais sur le plan économique pendant les périodes de confinement. Anticiper les catastrophes et vivre avec le risque en agissant par le biais de mesures exceptionnelles quand la « crise » survient, comme le préconisent de plus en plus les acteurs de la gestion des risques depuis une quinzaine d'années n'est pas, loin s'en faut, une approche suffisante ni satisfaisante. La prévention par le biais de mesures structurelles et pérennes reste une stratégie incontournable. Le cas latino-américain en est la triste illustration en ces temps de Covid.

[14] OMS, « WHO coronavirus disease (Covid-19) dashboard », **https://covid19.who.int/**

Pour citer ce chapitre : Sandrine Revet, « L'épidémie de Covid-19 en Amérique latine : se préparer ou réduire la vulnérabilité ? », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Troisième partie

L’Amérique latine aux urnes

Elections 2020 : un effet Covid modéré

par Olivier Dabène

La pandémie a bouleversé le calendrier électoral latino-américain au premier semestre 2020. Six pays ont reporté des élections, pour des raisons qui ont relevé tant de précautions sanitaires que de calculs politiques. Quand les élections ont eu lieu, les campagnes électorales ont été mornes et la participation a enregistré des baisses dans quasiment tous les pays. Pour autant, cette année électorale 2020 n'a pas été dominée outre mesure par la pandémie. D'autres thèmes qui ont été au centre des débats expliquent les résultats.

Tableau 2
Reports d'élections en Amérique latine en 2020

Pays	Type d'élection	Date initiale	Report 1	Report 2
Chili	Référendum	26 avril	25 octobre	
Bolivie	Présidentielle	3 mai	6 septembre	18 octobre
Uruguay	Municipales et départementales	10 mai	27 septembre	
Rép. dom.	Présidentielle	17 mai	5 juillet	
Brésil	Municipales	4/25 octobre	15/29 novembre	
Paraguay	Municipales	8 novembre	29 novembre	10 octobre 2021

Les élections se sont concentrées dans la zone caraïbe et en Amérique du Sud, avec trois élections générales (Guyana, République dominicaine et Bolivie), trois élections législatives (Pérou, Suriname et Venezuela), trois élections locales (République dominicaine, Uruguay et Brésil) et un référendum (Chili).

Tableau 3
Calendrier et résultats des élections en 2020

Date	Pays	Type d'élection	Vainqueur et parti	Participation
26/1	Pérou	Législatives	Action populaire (AP) Evangélistes	74 % (-7,8)
2/3	Guyana	Générales	Irfaan Ali Parti progressiste du peuple (PPP)	70,2 % (-0,8)
15/3	Rép. dom.	Municipales	Parti révolutionnaire moderne (PRM)	49,1 % (+3)
25/5	Suriname	Législatives	Chan Santokhi Parti progressiste de la réforme (VHP)	71,6 % (-0,7)
5/7	Rép. dom.	Présidentielle	Luis Abinader Parti révolutionnaire moderne (PRM)	55,3 % (-14,3)
27/9	Uruguay	Locales	Front ample à Montevideo et Canelones Parti national (PN) dans le reste du pays	85 %
18/10	Bolivie	Présidentielle	Luis Arce Mouvement vers le socialisme (MAS)	88,4 % (+0,1)
25/10	Chili	Référendum	Oui Convention	50,9 %
15-29/11	Brésil	Municipales	Centre droite (*centrão*) São Paulo : Bruno Covas Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB)	76,9 % (-5,6)
6/12	Venezuela	Législatives*	Grand pôle patriotique Simon Bolivar (GPPSB)	30,5 % (-43,7)
5-12/12	Venezuela	Référendum**	Oui	32 %***

* Validité contestée par l'opposition et la communauté internationale (à l'exception des alliés du Venezuela, Russie et Iran notamment).
** Organisé par l'opposition.
*** Chiffre avancé par les organisateurs sans possibilité de contrôle.

Au plan des résultats, l'année a été marquée par des alternances en République dominicaine, en Guyana, au Suriname et au Pérou.

En République dominicaine, l'année s'est ouverte avec des élections municipales le 16 février, qui ont été annulées en raison de défaillances techniques. Reportées au 15 mars, elles se sont soldées par la victoire du Parti révolutionnaire moderne (PRM). Ce parti d'opposition a réédité sa victoire à l'élection présidentielle du 5 juillet. Son candidat, Luis Abinader, a su profiter de l'usure du Parti de la libération dominicaine (PLD), vainqueur des quatre dernières élections. Plus généralement, cette victoire a traduit un rejet des trois partis qui ont dominé la vie politique de ce pays depuis 1962 : le PLD, le Parti révolutionnaire dominicain (PRD) et le Parti réformiste social-chrétien (PRSC). L'alternance a porté au pouvoir une formation modérément progressiste qui a défendu pendant sa campagne l'avortement (sous conditions), les droits de la femme, l'emploi et l'environnement.

Au Guyana, les élections ont eu lieu dans un contexte de rivalités politiques exacerbées par les débuts de la mise en exploitation de très importants gisements de pétrole découverts en 2015[1]. Le Fonds monétaire international (FMI) y a prévu une croissance de 53 % pour 2020 ! Le sortant David Granger a tenté de s'autoproclamer vainqueur, avant de concéder la victoire à son opposant, Irfaan Ali.

Le Suriname a de son côté tenu ses élections législatives, dans le cadre d'un régime parlementaire. L'opposition est parvenue à défaire le parti de Desi Bouterse, au pouvoir depuis 2010[2]. Le nouveau président, Chan Santokhi, doit à présent tourner la sombre page de quarante ans de vie politique dominée par son prédécesseur.

Le cas du Pérou est plus complexe[3]. Les élections législatives ont été provoquées par la décision du président de la République de dissoudre l'Assemblée. Elles se sont soldées par la victoire du parti centriste Action populaire (AP) et un score inédit des évangélistes et de la gauche.

En Uruguay, les électeurs ont confirmé le virage conservateur en cours. Les élections municipales et départementales se sont traduites par des progrès du Parti national du président Lacalle Pou élu en 2019, qui a remporté 15 des 19 départements et 91 des 125 mairies. Pour autant, le Front ample (gauche) conserve la capitale Montevideo (septième victoire consécutive depuis 1990), avec Carolina Cosse. Il est plus que jamais un parti urbain, puisqu'il emporte aussi les départements de Canelones (le deuxième le plus peuplé du pays) et Salto.

Au Brésil, les élections municipales confirment le déclin du Parti des travailleurs (PT), qui ne parvient pas à contenir les progrès sur sa gauche du Parti socialisme et liberté (PSOL). Les candidats soutenus par le président Bolsonaro ont aussi été battus. Ces élections marquent le retour des formations traditionnelles conservatrices[4] qui disposent de réseaux d'opérateurs dans tout le pays[5].

---

[1] Le Guyana peut devenir le pays le plus riche du monde, avec des réserves estimées à 5,5 milliards de barils, pour 750 000 habitants.

[2] Auteur d'un coup d'Etat militaire en 1980, Desi Bouterse a *de facto* gouverné jusqu'en 1987. Coupable de meurtres, il a été condamné à vingt ans de prison en 2019 par une cour martiale dans son pays. La justice hollandaise l'a de son côté condamné à onze ans de prison pour trafic de drogue.

[3] Lire l'analyse de Gustavo Pastor dans ce volume.

[4] Partis dits du « centre » (*centrão*), sans contenus programmatiques.

[5] Lire l'analyse de Frédéric Louault dans ce volume.

En Bolivie, le Mouvement vers le socialisme (MAS) d'Evo Morales est parvenu à surmonter les nombreux obstacles placés sur sa route depuis le coup d'Etat du 10 novembre 2019. Son candidat Luis Arce a été élu avec 55 % des voix dès le premier tour[6].

Enfin au Chili, les électeurs se sont massivement rendus aux urnes[7] pour exprimer leur souhait de voir le pays se doter d'une nouvelle Constitution. Elle sera rédigée par une Convention dont les cent cinquante-cinq membres (hommes et femmes à parité) seront élus le 11 avril 2021[8].

Le Venezuela est une nouvelle fois un cas à part, dans la mesure où Nicolás Maduro et son gouvernement ont minutieusement planifié leur victoire aux législatives du 6 décembre en ne laissant aucune chance à l'opposition. Dès le 14 juin, le Tribunal suprême de justice (TSJ) a illégalement désigné les cinq membres du Conseil national électoral (CNE), en lieu et place de l'Assemblée nationale.

Tableau 4
Venezuela : composition du nouveau Conseil national électoral

Fonction	Nom	Affiliation/poste antérieur
Présidente	Indira Alfonzo Izaguirre	Proche du gouvernement Ancienne présidente de la section électorale du TSJ
Vice-président	Rafael Simón Jiménez	Proche de Hugo Chávez Ancien député du Mouvement vers le socialisme (MAS)
Membre	Tania D'Amelio	Membre du Parti socialiste uni du Venezuela (PSUV)
Membre	Gladys Gutiérrez	Proche de Hugo Chávez Ancienne présidente du TSJ
Membre	José Luis Gutiérrez Parra	Membre du parti Action démocratique (AD) Proche de l'opposition collaborant avec le gouvernement

Le lendemain, le TSJ a suspendu de ses fonctions le comité directeur du parti AD, et remplacé son président Enrique Ramos Allup par Bernabé Gutiérrez, le frère de José Luis Gutiérrez Parra nommé au CNE. Le 16 juin, la même manœuvre a été engagée à l'encontre du parti d'opposition Justice d'abord (PJ). Ses dirigeants Julio Borges et Henrique Capriles ont été remplacés à leur tour par une figure plus accommodante, José Brito. Puis le 7 juillet, le TSJ a révoqué la direction du parti de Leopoldo López et Juan Guaidó, Volonté populaire, et a nommé à leur place des opposants dissidents.

L'objectif était de faire en sorte que la coalition d'opposition G4 (composée d'AD, de PJ, de Volonté populaire et de Nouveau temps) ne boycotte pas les élections législatives en faisant passer ces partis sous le contrôle de partisans de la participation.

Contrôlant l'arbitre (CNE) et les principaux joueurs, il est devenu facile d'encadrer la campagne et de produire les résultats attendus. Les Vénézuéliens avaient pourtant de sérieux motifs d'insatisfaction, avec une crise sanitaire et économique d'une ampleur incommensurable.

[6] Lire l'analyse de Sebastián Urioste dans ce volume.

[7] Dans des conditions adverses (crise sanitaire), le taux de participation a dépassé les 50 %, ce qui semble témoigner d'un intérêt renouvelé pour la politique. Il n'avait pas dépassé 36 % aux élections municipales de 2016 et 46 % à la présidentielle de 2017.

[8] Lire l'analyse de Cecilia Baeza dans ce volume.

Le 2 août, l'opposition vénézuélienne a fait part de sa décision de boycotter les élections. Un mois plus tard, alors que Nicolás Maduro avait fait libérer une centaine de prisonniers politiques en guise de bonne volonté, Henrique Capriles[9] a lancé un appel à la participation. Dans le même temps, diverses initiatives de médiation (Commission européenne, Norvège, Eglise catholique) ont été prises pour convaincre Nicolás Maduro de reporter les élections et de les placer sous observation internationale. En vain. Le scrutin a eu lieu et il n'a réservé aucune surprise. La participation a toutefois chuté de plus de quarante points selon les chiffres officiels. Le GPPSB a emporté 256 sièges sur un total de 277[10].

Le référendum[11] organisé par l'opposition entre le 7 et le 12 décembre n'a, semble-t-il, pas suscité une participation massive[12], dénotant une grande lassitude dans la population. Le oui l'a emporté, sans que cela puisse menacer le régime.

Pour le Venezuela comme pour le reste de l'Amérique latine, la victoire de Joe Biden aux Etats-Unis annonce une nouvelle ère dans les relations interaméricaines susceptible de faire évoluer la donne politique latino-américaine.

[9] Deux fois candidat à la présidence, Henrique Capriles était éclipsé depuis quelques années par Juan Guaidó, reconnu président légitime par une cinquantaine de pays dans le monde.

[10] Soit 92,4 % des sièges pour 69,3 % des voix. En 2015, l'opposition avait aussi bénéficié d'un effet de scrutin similaire, mais de moindre ampleur, avec 67 % des sièges pour 56 % des voix.

[11] Le référendum contenait trois questions : « Exigez-vous de mettre un terme à l'usurpation de la présidence par Nicolás Maduro et que soient organisées des élections présidentielle et législatives libres, justes et vérifiables ? Rejetez-vous l'événement organisé le 6 décembre par le régime de Nicolás Maduro et demandez-vous à la communauté internationale de ne pas le reconnaître ? Ordonnez-vous que soit rapidement sollicitée la communauté internationale pour activer la coopération, l'accompagnement et l'assistance qui doivent permettre de sauver notre démocratie, faire face à la crise humanitaire et protéger notre peuple contre les crimes de lèse-humanité ? ». Les organisateurs ont annoncé une participation supérieure à celle des élections législatives (six millions de votants), sans qu'il soit possible de vérifier.

[12] Les organisateurs ont annoncé une participation supérieure à celle enregistrée pour les législatives, soit six millions de votants, une donnée impossible à vérifier.

Pour citer ce chapitre : Olivier Dabène, « Elections 2020 : un effet Covid modéré », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Bolivie : le retour du Mouvement vers le socialisme

par Sebastián Urioste

L'annulation de l'élection présidentielle de 2019 a clos une crise politique et sociale qui a entraîné la Bolivie au bord de la guerre civile. Une année de campagne s'ouvrait à nouveau, marquée par l'épidémie de Covid-19. A son issue, le Mouvement vers le socialisme (MAS) est revenu triomphalement au pouvoir, cette fois sans la candidature d'Evo Morales.

Antécédents

Ignorant le référendum de 2016, à l'issue duquel 51,3 % des électeurs s'étaient prononcés contre une modification de la Constitution qui devait lui permettre de briguer un mandat pour la quatrième fois consécutive, le président Evo Morales a présenté sa candidature à l'élection d'octobre 2019[1]. Selon les résultats publiés par le Tribunal suprême électoral (TSE), il l'a emporté au premier tour, mais avec le plus faible nombre de voix jamais obtenu depuis son arrivée au pouvoir[2] (voir tableau 5 ci-dessous).

Dénonçant une élection frauduleuse, les différentes composantes de l'opposition se sont mobilisées dans les rues. Confortées par le rapport de l'Organisation des Etats américains (OEA), les franges les plus radicales ont fini par appeler au départ d'Evo Morales. Invitée par le gouvernement à évaluer les résultats du premier tour, l'OEA a déclaré en effet ne pas pouvoir valider l'élection compte tenu des « irrégularités » constatées[3]. Lâché par l'armée et abandonné par une partie de ses alliés qui l'incitaient également à renoncer à ses fonctions, le président a annoncé sa démission à la télévision, le 11 novembre 2019[4]. Le vice-président de la République et la présidente du Sénat l'ont imité. Quelques jours auparavant, la police nationale était entrée en mutinerie et le président de la Chambre basse avait été forcé de démissionner.

Le « vide du pouvoir »[5] qui en a résulté a conduit Jeanine Añez, deuxième vice-présidente du Sénat, à assumer, le 12 novembre, la présidence de la Chambre haute puis la présidence par

[1] Le groupe parlementaire du MAS a saisi le Tribunal constitutionnel plurinational qui, interprétant le Convention américaine des droits de l'homme, a déclaré que le président pouvait être habilité à se représenter indéfiniment. Sur cette base, le TSE a autorisé la candidature du président sortant. L'impartialité et la probité de cette institution sont devenues des sujets de controverses et des angles d'attaque de l'opposition.

[2] Selon la loi électorale du 30 juin 2010, pour être élu dès le premier tour, il faut soit avoir la majorité absolue, soit franchir le cap des 40 % des suffrages et avoir au moins dix points d'avance sur le candidat arrivé en deuxième position.

[3] OEA, « Comunicado del grupo de auditores proceso electoral en Bolivia », 10 novembre 2019, **www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Auditoria-Bolivia-2019.pdf**. Le 4 décembre 2019, l'OEA a ratifié et élargi ses conclusions, affirmant qu'il y avait « des opérations malveillantes visant à altérer la volonté exprimée lors des scrutins » (**www.oas.org/es/sap/deco/Informe-Bolivia-2019**/, p. 8). Une série de contre-rapports élaborés par des *think tanks* ou des enseignants-chercheurs ont remis en cause une partie ou la totalité du rapport final de l'OEA. Voir W. Mebane, « Evidence against fraudulent votes being decisive in the Bolivia 2019 election », Opalc, 2020, **www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/wmebane_Bolivia2019.pdf**

[4] S. Urioste, « Bolivie : fin de cycle », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2019/Les Etudes du CERI*, n° 245-246, janvier 2020, pp. 73-77.

[5] Amnesty International, « Para sanar la pandemia de la impunidad », 2020, p. 7, **www.amnesty.org/download/Documents/AMR1828712020SPANISH.PDF**

intérim du pays. Pour ce faire, cette parlementaire d'un parti conservateur minoritaire a eu recours à une jurisprudence constitutionnelle de 2001 sur l'inutilité d'une loi ou d'une résolution du Congrès concernant la succession présidentielle en cas de vacance occasionnée par le chef de l'Etat. Elle a aussi convoqué les articles de la Constitution relatifs à la succession présidentielle. Dans un communiqué émis le même jour, ladite jurisprudence a été considérée comme pertinente par le Tribunal constitutionnel plurinational face au « vide d'autorité » que vivait le pays[6].

Déclenchées dès la démission du président, les mobilisations dénonçant les attaques à la wiphala[7], puis rejetant le nouveau gouvernement, se sont multipliées, tandis que les forces armées engagées dans des opérations de maintien de l'ordre étaient exemptées par décret de poursuites pénales « en cas de légitime défense et d'état de nécessité »[8]. Un rapport préliminaire de la Cour interaméricaine des droits de l'homme a fait état de trente-six morts parmi les manifestants opposés au gouvernement de Jeanine Añez, et a qualifié les interventions de la police et de l'armée de « massacres »[9].

Dans le but de « pacifier » le pays, le 25 novembre 2019, le MAS a accordé les deux tiers des votes qu'il contrôlait toujours au Parlement afin que soit adoptée, à l'unanimité, une loi annulant l'élection du 20 octobre, recomposant le TSE (ainsi que des tribunaux électoraux départementaux) et convoquant un nouveau scrutin en 2020. Malgré les accusations de fraude, le MAS était autorisé à y prendre part mais, pour la première fois depuis dix-huit ans, Evo Morales ne participerait pas à la campagne présidentielle. Le 20 janvier 2020, le même Parlement a voté une loi destinée à « prolonger exceptionnellement le mandat constitutionnel de la présidente de l'Etat plurinational, des membres de l'Assemblée législative plurinationale et des autorités élues des entités territoriales autonomes, afin de rétablir la normalité constitutionnelle »[10]. Le lendemain, l'Assemblée législative a accepté la lettre de démission d'Evo Morales[11].

Le gouvernement de Jeanine Añez

Une des explications du retour au pouvoir du MAS en 2020 réside dans la nature et l'évolution du gouvernement de Jeanine Añez. Si celui-ci s'est présenté initialement comme le garant de la nouvelle élection, ses objectifs ont rapidement évolué alors qu'il n'avait pas été élu et qu'il était dépourvu d'une majorité au Parlement. Sur le plan international, la Bolivie s'est brusquement détournée du processus d'intégration régionale qui avait été dynamisé par le virage à gauche

[6] « La sucesión presidencial es respaldada por el Tribunal Constitucional », *Brujula Digital*, 12 novembre 2019, **https://brujuladigital.net/politica/la-sucesion-presidencial-es-respaldada-por-el-tribunal-constitucional**

[7] Emblème des peuples indigènes boliviens, la wiphala est le « symbole » de l'Etat dans la Constitution de 2009 (art. 6). D. Gonzalez, « ¿ Qué es la wiphala, símbolo indígena en Bolivia ? », *France24*, 14 novembre 2019.

[8] J. Añez, Décret suprême nº 4078 du 14 novembre 2019, **https://bolivia.infoleyes.com/norma/7201/decreto-supremo-4078**

[9] OAS, « CIDH presenta sus observaciones preliminares tras su visita a Bolivia, y urge una investigación internacional para las graves violaciones de derechos humanos ocurridas en el marco del proceso electoral desde octubre de 2019 », 10 décembre 2019, **www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/321.asp**

[10] J. Añez, Loi n° 1270 du 20 janvier 2020, **https://bolivia.infoleyes.com/norma/7233/ley-1270**

[11] J. R. Alanoca Paco, « En bochonorsa sesión legisladores aprueban las renuncias de Evo Morales y Álvaro García Linera », *El Deber*, 21 janvier 2020.

sudaméricain au début du XXIe siècle, en rompant ses relations diplomatiques avec le gouvernement de Nicolás Maduro et en se retirant de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (Alba) et de l'Union des nations sud-américaines (Unasur). Dans ce même élan, elle a rétabli ses relations diplomatiques avec les Etats-Unis et a reçu en contrepartie le soutien explicite de Donald Trump[12]. S'alignant sur la politique extérieure américaine, elle a rejoint le Groupe de Lima et reconnu Juan Guaidó comme président du Venezuela. Ces décisions ont semblé donner raison à ceux qui, en Bolivie comme au niveau international, estimaient que l'autoproclamation comme présidente de Jeanine Añez s'apparentait à un coup d'Etat orchestré par les Etats-Unis. D'autant que le gouvernement de transition s'est empressé de mobiliser le pouvoir judiciaire afin d'initier poursuites et arrestations à l'encontre des autorités ou des personnes assimilées au MAS, accusées de fraude, d'abus de ressources publiques, voire de sédition et de terrorisme. Ces deux chefs d'accusation ont été retenus contre Evo Morales, réfugié en Argentine.

Considéré comme un « bloc » social et institutionnel mu par un désir de revanche et foncièrement raciste[13], le gouvernement de transition a commencé à être désavoué par une large partie de l'opinion publique lorsqu'en janvier 2020, Jeanine Añez a annoncé sa candidature à l'élection prévue au mois de mai[14], confirmant le revirement des objectifs de son mandat. Dès lors, son gouvernement se présentait moins comme une instance de transition et davantage comme une alternative au « *proceso de cambio* »[15]. Les blâmes, cette fois, sont également venus des deux autres principaux candidats anti-MAS. Carlos Mesa (arrivé en deuxième position à l'élection d'octobre 2019) et Luis Fernando Camacho (qui avait éclipsé Mesa dans les mobilisations postélectorales) ont accusé Jeanine Añez de rompre ses engagements et de retomber dans le travers des président.e.s qui utilisent l'appareil d'Etat pour se perpétuer au pouvoir.

C'est dans ce contexte qu'est survenue la crise de la Covid-19. Dans le sillage de la plupart de ses homologues latino-américains, le gouvernement a eu recours au confinement obligatoire et à des transferts sociaux exceptionnels. Cependant, l'état d'urgence sanitaire[16] imposé a été particulièrement restrictif quant aux libertés publiques[17]. Après avoir lui-même remis en cause son caractère transitoire, le gouvernement de Añez s'est installé dans la gestion de crise sanitaire, tout en étant empêtré dans des scandales de corruption[18] et une instabilité

[12] « Trump respalda a Añez y denuncia que hay una violencia en curso en contra de Bolivia », *Urgente*, 17 décembre 2019.

[13] F. Molina, « Bolivia : un nuevo bloque de poder », *Nueva Sociedad*, janvier 2020.

[14] Dans un sondage élaboré par l'entreprise CiesMori, 65 % des personnes interrogées n'approuvaient pas la candidature de la présidente, soit deux points de plus que celles qui réprouvaient la candidature d'Evo Morales à un mandat de sénateur. P. Ortiz, « La huella del 21-F marcó el camino para el cambio de la política boliviana », *El Deber*, 21 février 2020.

[15] Le *proceso de cambio* (processus de changement) est le nom donné aux trois mandats présidentiels successifs d'Evo Morales entre le 22 janvier 2006 et le 25 janvier 2020.

[16] J. Añez, Décret n° 4146 du 16 mars 2020, **https://bolivia.infoleyes.com/norma/7266/decreto-supremo-4196**

[17] Un décret complémentaire a stipulé que les personnes qui inciteraient au non-respect des règles de quarantaine en vigueur, qui diffuseraient de la désinformation ou qui créeraient « une incertitude dans la population » seraient passibles de poursuites pénales pour « crimes contre la santé publique » (art. 7). J. Añez, Décret n° 4199 du 21 mars 2020, **https://bolivia.infoleyes.com/norma/7269/decreto-supremo-4199**

[18] En mai 2020, le ministre de la Santé a été arrêté par la police pour l'achat de respirateurs à un prix excessif. « Arrestan y echan al ministro de Salud boliviano por presuntos sobreprecios en respiradores », *Telam*, 25 mai 2020.

gouvernementale[19]. Décrédibilisé, le pouvoir exécutif a progressivement perdu sa capacité à négocier avec le Parlement, à tel point que ce dernier a refusé d'approuver un crédit demandé au Fonds monétaire international pour financer la réponse à l'épidémie[20]. L'« effondrement » du système de santé[21] et la crise économique[22] concomitante à la diffusion du virus qui, comme dans le reste de l'Amérique laine, a touché de plein fouet les travailleurs du secteur informel, ont fini par être imputés à Jeanine Añez. En août, le troisième report du scrutin, motivé par la persistance du virus, a été interprété par ses détracteurs comme une manœuvre destinée à prolonger son mandat. Il a provoqué des mobilisations d'une ampleur telle que le MAS lui-même n'a guère pu les encadrer[23].

La victoire du MAS

Seul parti politique disposant de partisans et de relais dans tout le pays, le MAS s'est réorganisé malgré de nombreux conflits entre les cadres restés en Bolivie et Evo Morales. Il a rapidement lancé sa campagne et s'est réuni autour d'un binôme présidentiel destiné à attirer un vote rural attaché à des marqueurs indigènes, avec comme candidat à la vice-présidence l'ancien ministre des Affaires étrangères, David Choquehuanca. Et en désignant comme candidat à la présidence Luis Arce, ancien ministre de l'Economie associé aux années fastes du « *proceso* », l'objectif était aussi de rassurer les classes moyennes. La stratégie de campagne s'est axée sur des messages promettant un retour à la stabilité et à la prospérité que le pays avait connues sous le gouvernement d'Evo Morales, tout en prenant soin de se distancier de ce dernier. De fait, une autocritique publique s'est esquissée, notamment de la part de Choquehuanca qui n'a pas hésité à qualifier d'« erreur » le fait d'être passé outre les résultats du référendum de 2016. Il a aussi reconnu que la dernière période du gouvernement Morales avait été affectée par la « corruption » et la « bureaucratie »[24].

En revanche, les six candidats présidentiels opposés au MAS ont été incapables de s'allier et ont été trompés par leur lecture des sondages qui, depuis le mois de février, attribuaient au MAS un tiers des intentions de vote. D'après leurs calculs, ce socle « dur » de votants devait placer le binôme Arce-Chuquehuanca en première position au premier tour mais s'avérer insuffisant pour l'emporter au second. Ils en ont conclu que près de deux tiers des électeurs partageaient une méfiance, voire une aversion pour le MAS et se sont donc employés à le pourfendre et à effrayer l'électorat avec les conséquences de son éventuel retour. Selon leurs estimations, le candidat arrivé en deuxième position au premier tour devait bénéficier d'un « vote utile » contre le MAS. Cependant, au fur et à mesure que s'approchait le jour de l'élection,

[19] Au cours de son mandat, la présidente a effectué dix-huit changements de ministres. Voir : « 18 cambios de ministros en 11 meses », *Opinión*, 29 septembre 2020.

[20] « Bolivia decreta estado de "calamidad pública" por coronavirus », *El Clarín*, 27 juillet 2020.

[21] « La presidenta Áñez contagiada, récord de casos y hospitales en emergencia en Bolivia », *Telam*, 9 juillet 2020.

[22] « Bolivia flexibiliza la cuarentena para evitar una situación de "coronahambre" », *Telam*, 28 août 2020.

[23] « Evo insta a movilizados a considerar el Acta de entendimiento que ratifica elecciones para el 18 de octubre », *ANF*, 10 août 2020.

[24] « Choquehuanca : "Insistir en reelección a pesar de que hubo un referéndum ha sido un error" », *Opinión*, 13 octobre 2020.

cette certitude s'est évaporée, ce qui a conduit au retrait de certaines candidatures, notamment celle de la présidente, au plus bas dans les sondages, afin que se dégage un candidat d'unité.

Le 18 octobre 2020, les premiers résultats non officiels, bientôt confirmés par le TSE, ont donné une très large victoire au MAS dès le premier tour. Avec 55,11 % des votes et une différence de 26,28 points avec Carlos Mesa, Luis Arce a été élu président avec des résultats similaires à ceux obtenus par Evo Morales en 2005 (mais nettement meilleurs que ceux de 2019). Un des premiers constats établis est que même unie, l'opposition au MAS n'aurait pu l'emporter au second tour. La déception et l'hostilité suscitées par le gouvernement de Jeanine Añez semblent avoir conforté les électeurs qui s'étaient détournés d'Evo Morales en raison de sa volonté inflexible de se représenter mais se sentaient encore proches, voire adhéraient toujours au programme et aux promesses passées et futures du *proceso de cambio*.

Tableau 5
Elections présidentielles en Bolivie

Année	Résultats du MAS au premier tour	Résultats du parti politique arrivé en deuxième position	Ecart entre les deux premiers partis (points)
2005	53,74 %	28,59 %	25,15
2009	64,2 %	26,5 %	37,7
2014	61,36 %	24,23 %	37,13
2019	47,08 %	36,51 %	10,57
2020	55,11 %	28,83 %	26,28

Source : Tribunal suprême électoral

Pour citer ce chapitre : Sebastián Urioste, « Bolivie : le retour du Mouvement vers le socialisme », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les élections municipales de 2020 au Brésil : un ancrage local du vote conservateur

par Frédéric Louault

Au Brésil, les élections municipales se sont tenues le 15 novembre 2020, puis le 29 novembre dans 57 villes où un second tour était nécessaire. Dans un contexte marqué par la crise sanitaire et l'arrivée d'une deuxième vague de Covid-19, 148 millions de citoyens étaient appelés à renouveler les pouvoirs exécutifs (*prefeitos* et *vice-prefeitos*) et législatifs (*vereadores*) des 5 570 municipalités que compte le pays[1]. Alors que le vote était obligatoire, ces élections ont été marquées par un taux d'abstention historique[2]. Celui-ci ne saurait être imputé à la seule situation sanitaire mais confirme un désintérêt croissant de l'électorat pour les scrutins locaux. Le niveau de violence a également été inédit : 264 crimes contre des candidats (dont 85 assassinats) ont été enregistrés par le Tribunal supérieur électoral durant la campagne électorale (contre 46 en 2016)[3].

Ces élections locales se situant à mi-mandat, il est tentant de les considérer comme un test de popularité pour le gouvernement de Jair Bolsonaro (au pouvoir depuis janvier 2019), voire comme un baromètre pour les prochaines élections générales, prévues en octobre 2022. Pour interpréter les résultats, nous mobilisons le modèle dit des « élections intermédiaires » et la théorie du « vote-sanction »[4], qui permettent de relier les enjeux municipaux au cadre politique national. Jean-Luc Parodi distingue trois configurations d'élections intermédiaires. Dans la première, les enjeux politiques locaux ne sont pas prépondérants et le système partisan est similaire au niveau national et au niveau local (la formation politique du président de la République est donc clairement identifiable dans la campagne électorale locale). Si le gouvernement national est impopulaire, les électeurs insatisfaits se surmobiliseront, tandis que ses soutiens se sous-mobiliseront[5]. On constate alors un « effet d'élections intermédiaires » qui se traduit par un vote-sanction (premier type). Au contraire, si le gouvernement national est populaire, la politisation locale sur les thèmes nationaux est généralement faible. Les élections sont alors « dégouvernementalisées ». Même si l'abstention différentielle rend difficile une victoire du camp gouvernemental, le vote sanction n'opère pas (deuxième type). Enfin, les élections caractérisées par des alliances partisanes hétérogènes entre les niveaux de pouvoir, la présence d'enjeux électoraux localisés et l'influence de personnalités politiques locales sont dites à « déconnexion maximale » (que le gouvernement national soit populaire ou non).

[1] A l'exception de Brasilia, qui est administrée par un gouverneur, et des municipalités de l'Etat d'Amapá, où une crise énergétique (pannes de courant) et sécuritaire a impliqué un report des élections au mois de décembre 2020.

[2] En moyenne, le taux d'abstention au premier tour a été de 20,3 % en 2020 (17,6 % en 2016, 16,9 % en 2012, 14,5 % en 2008). Il a atteint 29 % à São Paulo, 32,8 % à Rio de Janeiro et 33,1 % à Porto Alegre. Données du Tribunal supérieur électoral.

[3] Tribunal Superio Eleitoral, « Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020 », 24 novembre 2020, **www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020**

[4] J.-L. Parodi, « Dans la logique des élections intermédiaires », *Revue politique et parlementaire*, n° 903, avril 1983, pp. 42-72.

[5] Ce différentiel de participation électorale est qualifié par l'auteur de « phénomène d'abstention différentielle ».

Les élections brésiliennes de 2020 s'inscrivent dans cette troisième configuration. Les préférences électorales se sont articulées avant tout autour d'enjeux localisés. Les électeurs ont surtout sanctionné ou rétribué le bilan des équipes municipales sortantes dans les secteurs qui ont marqué l'agenda politique : gestion de la crise sanitaire, santé, sécurité et éducation. Ces élections ne peuvent donc pas être interprétées comme un vote-sanction contre le président Bolsonaro. Elles ne traduisent pas un affaiblissement sensible de ses soutiens électoraux, même s'il n'est pas parvenu à peser en faveur des candidats qu'il soutenait dans certaines municipalités. Le président n'est par ailleurs affilié à aucun parti politique depuis son retrait du Parti social-libéral (PSL) en novembre 2019. Il n'est donc pas identifié à une force politique spécifique. Il s'est en outre attaché à limiter son implication dans la campagne électorale. Pour ce qui concerne la crise sanitaire, par exemple, il a cherché à se déresponsabiliser et à distinguer les niveaux de pouvoir, indiquant dès le mois de juin :

> « Je rappelle à la nation que, par décision de la Cour suprême, les actions de lutte contre la pandémie (fermeture de commerces et quarantaine, par exemple) sont passées sous l'entière responsabilité des gouverneurs et des maires. »[6]

Les résultats électoraux ne permettent donc pas de conclure à un rejet personnel du président Bolsonaro ou de son gouvernement. Ces élections n'ont pas non plus fait émerger d'outsiders, comme cela avait été le cas en 2018. Dans un contexte encore fortement polarisé, mais surtout marqué par les incertitudes liées à la crise sanitaire, l'« effet Bolsonaro » de 2018 n'a pas eu de répliques au niveau local. On constate au contraire un repli des électeurs sur des « valeurs refuges » politiques : des équipes sortantes ont été reconduites dans de nombreuses villes[7] (avec un taux de réélection de 75 %), tandis que des personnalités politiques expérimentées ou issues de familles politiques traditionnelles ont été rappelées au pouvoir[8].

Nous pouvons néanmoins tirer trois enseignements de ces élections quant aux reconfigurations politiques au niveau national, dans la perspective des prochaines élections générales. Le premier concerne les rapports de forces partisans ; le second, l'opposition entre Bolsonaro et Lula ; et le troisième, l'émergence de nouvelles figures politiques appelées à peser lors des futurs scrutins.

Les résultats induisent tout d'abord des rapports de forces partisans favorables à la droite traditionnelle. Ils révèlent un ancrage du vote conservateur (droite/extrême droite) sur l'ensemble du territoire national et confirment l'érosion des partis de centre gauche/gauche.

[6] Compte Twitter officiel de Jair Bolsonaro, post du 8 juin 2020, **https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1269942255298777095**

[7] Cela concerne notamment seize capitales étatiques : Aracajú, Belo Horizonte, Boa Vista, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba, Fortaleza, Florianópolis, Goiânia, Natal, São Paulo, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Salvador de Bahia, Vitória.

[8] Cela concerne notamment quatre capitales étatiques : Maceió, Manaus, Rio de Janeiro et Recife.

Tableau 6
Nombre de municipalités remportées par les principaux partis politiques au Brésil (comparaison 2016-2020)*

	Parti	Positionnement idéologique	2020	2016	Evolution
1	Mouvement démocratique brésilien (MDB)	Centre droite	784	1 035	-251 **(-24 %)**
2	Progressistes	Droite	685	495	+190 **(+38 %)**
3	Parti social démocratique (PSD)	Droite	654	537	+117 **(+22 %)**
4	Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB)	Centre droite	520	785	-265 **(-34 %)**
5	Démocrates (DEM)	Droite	464	266	+198 **(+74 %)**
6	Parti libéral (PL)	Droite	345	294	+51 **(+17 %)**
7	Parti démocratique travailliste (PDT)	Centre gauche	314	331	-17 **(-5 %)**
8	Parti socialiste brésilien (PSB)	Centre gauche	252	403	-151 **(-37 %)**
9	Parti travailliste brésilien (PTB)	Centre droite	212	254	-42 **(-17 %)**
10	Républicains	Droite radicale	211	103	+108 **(+105 %)**
11	Parti des travailleurs (PT)	Centre gauche	183	254	-71 **(-28 %)**
12	Citoyenneté	Centre gauche	139	117	+22 **(+19 %)**
13	Parti social-chrétien (PSC)	Extrême droite	116	87	+29 **(+33 %)**
14	Podemos	Centre gauche	102	29	+73 **(+252 %)**
15	Solidarité (SD)	Centre gauche	94	60	+34 **(+57 %)**
16	Parti social libéral (PSL)	Extrême droite	90	30	+60 **(+200 %)**
17	En avant (Avante)	Centre	82	12	+70 **(+583 %)**
18	Patriote	Extrême droite	49	13	+36 **(+277 %)**
19	Parti vert (PV)	Centre gauche	47	98	-51 **(-52 %)**
20	Parti communiste du Brésil (PCdoB)	Gauche	46	80	-34 **(-43 %)**
…	…	…	…	…	…
24	Parti socialisme et liberté (PSOL)	Gauche radicale	5	2	+3 **(+150 %)**

* Classement par ordre décroissant de municipalités remportées en 2020. En rouge les partis ayant remporté moins de municipalités qu'en 2016. En bleu les partis ayant remporté plus de municipalités qu'en 2016.

Source : Tableau réalisé par l'auteur sur la base de données produites par le Tribunal supérieur électoral du Brésil (**www.tse.jus.br/**)

Les principaux partis de la droite traditionnelle (DEM, PP, PL, PSD) sont en nette croissance, tandis que plusieurs formations d'extrême droite s'incrustent dans le paysage politique local (Patriote, Républicains, PSC, PSL). Toutes ces formations soutiennent le gouvernement de Jair Bolsonaro et la plupart y sont même représentées. Cette forte poussée conservatrice se fait notamment aux dépens des forces politiques du centre (centre droite et centre gauche). L'érosion des trois principaux perdants des élections de 2018 (PT, PSDB et MDB), autour desquels s'articulait jusqu'alors la vie politique nationale, se poursuit : le MDB de l'ancien président Michel Temer reste la première force politique du pays mais perd un quart de sa représentation locale. Le PSDB, dont l'électorat a été siphonné en 2018 par Jair Bolsonaro, conserve la ville de São Paulo mais se voit amputé d'un tiers de ses municipalités. Et le PT, qui avait déjà perdu les deux tiers de son implantation locale en 2016, connaît un nouvel échec : il ne remporte que 183 municipalités (contre 254 en 2016 et 644 en 2012). En outre, le PT ne dirige plus aucune capitale étatique, une nouveauté depuis le retour à la démocratie. S'il demeure le principal parti d'opposition au Congrès fédéral, l'érosion de son ancrage local suscite de réelles inquiétudes quant aux possibilités de refondation par le bas du parti.

A l'exception du PSOL, les autres partis qui structurent l'aile gauche de l'échiquier politique (PCdoB, PSB, PDT, PV) sortent eux aussi fragilisés du scrutin. Cette atomisation du vote progressiste profite à de petits mouvements de centre gauche plus récemment constitués, comme Podemos, Citoyenneté et Solidarité.

Ce nouveau rapport de force favorable au camp conservateur n'est pas pour autant une bonne nouvelle pour le président dans la mesure où cela renforce l'emprise de la droite traditionnelle sur sa gestion gouvernementale. La montée en puissance du parti DEM, en particulier, pourrait faire émerger une candidature concurrentielle crédible à Jair Bolsonaro (par exemple Antônio Carlos Magalhães Neto, héritier d'une famille traditionnelle du Nordeste, qui quitte la mairie de Salvador de Bahia après deux mandats avec un niveau de popularité record). Tandis que l'incapacité du président à implanter localement son mouvement politique dans les municipalités de São Paulo renforce les positions de l'actuel gouverneur de cet Etat, João Doria (PSDB). Devenu l'opposant le plus visible au bolsonarisme lors de la crise sanitaire, ce dernier construit sa candidature à la présidence de la République pour 2022 et cherchera à renouer l'ancienne alliance entre le PSDB et le DEM (éventuellement avec Magalhães Neto comme candidat à la vice-présidence).

Cet élément nous amène au deuxième enseignement des élections. Les deux grandes personnalités politiques du pays, Bolsonaro et Lula, sortent fragilisées du scrutin. Si leur leadership personnel n'est pas directement remis en cause, tous deux semblent perdre en influence. Leur capacité à transférer leur capital politique vers d'autres candidats – relativement forte en 2018 – n'a pas opéré au niveau local. La plupart des candidats pour lesquels Bolsonaro avait manifesté publiquement son soutien ont été battus : Celso Russomanno à São Paulo, le colonel Menezes à Manaus, le capitaine Wagner à Fortaleza et surtout le pasteur évangélique Marcelo Crivela, maire sortant de Rio de Janeiro. Ce dernier a achevé son mandat avec un fort taux de rejet, attisé par une gestion catastrophique de la crise sanitaire. La capacité d'influence électorale de Jair Bolsonaro et de sa famille diminue jusque dans leur bastion électoral carioca. Si le fils du président, Carlos Bolsonaro, a été réélu député municipal de Rio de Janeiro, il a perdu plus du tiers de son électorat par rapport à 2016. La base électorale familiale a été fragilisée par les révélations concernant les relations entre la famille Bolsonaro et des milices locales (alimentées par des détournements de fonds publics)[9], de même que par les tentatives d'ingérence du président dans les enquêtes de la police fédérale de Rio de Janeiro afin de protéger ses proches. Quant à Lula, il n'a pas été en mesure de contenir la déstructuration du PT au niveau local. Comme s'il se plaçait dorénavant au-dessus – ou au-delà – du parti. Et même lorsqu'il s'est investi personnellement en faveur de candidats (comme la députée fédérale Marília Arrães à Recife ou l'ancien maire João Coser à Vitória), il n'est pas parvenu à faire la différence.

La fragilisation de Lula et du PT ouvre des espaces politiques pour d'autres personnalités politiques, ce qui nous oriente vers le troisième et dernier point de notre réflexion. Ces élections locales étaient en effet l'occasion de consolider – ou au contraire de réfréner – l'émergence de nouvelles figures politiques. A ce titre, c'est de la capitale économique du

[9] L. Calixto, « Dez fatos que ligam a família Bolsonaro a milicianos », *Congresso em Foco*, 23 décembre 2019, **https://congressoemfoco.uol.com.br/congresso-em-foco/dez-fatos-que-ligam-a-familia-bolsonaro-a-milicianos/**

pays, São Paulo, qu'est venue la surprise, avec la qualification au second tour de Guilherme Boulos (38 ans). Candidat issu des mouvements sociaux et coordinateur national du Mouvement des travailleurs sans toit (MTST), il incarnait une alternative de gauche au PT (son parti, le PSOL, est d'ailleurs né en 2004 d'une scission de l'aile gauche du PT). Il n'a finalement pas réussi à inquiéter le maire sortant : le candidat du PSDB, Bruno Covas (40 ans) a été confortablement réélu avec près de 60 % des suffrages valides. Mais Guilherme Boulos a précipité l'écroulement du PT dans son bastion historique et s'est imposé comme la principale figure d'un renouvellement par la gauche. Le PT, qui avait gouverné la ville de São Paulo à trois reprises (1989-1992, 2005-2008, 2013-2016), a été littéralement balayé : son candidat Jilmar Tatto a recueilli 8,6 % des suffrages valides au premier tour, le pire résultat dans l'histoire du parti à São Paulo.

D'autres personnalités en vue lors de ces élections pourraient gagner, dans les années à venir, une stature nationale. C'est le cas par exemple d'Alexandre Kalil, ancien président du club de football Atlético Mineiro, réélu dès le premier tour à la mairie de Belo Horizonte avec plus de 63 % des suffrages et cinquante-quatre points d'avance sur son principal opposant. C'est aussi le cas du jeune député fédéral João Campos (27 ans), fils de l'ancien gouverneur du Pernambouc Eduardo Campos (décédé dans un accident d'avion alors qu'il était candidat à l'élection présidentielle de 2014). João Campos a été élu à la mairie de Recife dans une configuration particulière puisqu'il a battu au second tour Marília Arrães (36 ans), qui n'est autre que sa cousine (tous deux sont les petits-enfants de l'ancien gouverneur du Pernambouc, Miguel Arrães). Au-delà du duel familial entre deux héritiers d'une même dynastie politique, cette élection a mis en exergue les tensions de la gauche pour incarner l'opposition au bolsonarisme. Car l'élection de João Campos à Recife – tout comme celle de Sarto Nogueira (PDT) à Fortaleza contre le candidat soutenu par le président – fait avant tout les affaires de Ciro Gomes dans son travail pour ouvrir une voie de centre gauche alternative à Lula. Lui qui avait terminé en troisième position à l'élection présidentielle de 2018 rêve de prendre la tête d'un grand mouvement anti-Bolsonaro dans la perspective des élections de 2022. Il remporte là une bataille symbolique, qu'il ne manquera pas d'instrumentaliser pour mettre la pression sur le PT et les autres forces politiques de gauche. A l'inverse, la grande perdante de ce scrutin est Manuela d'Avila (PCdoB), candidate à la vice-présidence de la République en 2018 aux côtés de Fernando Haddad (PT). Victime d'une campagne calomnieuse, l'ancienne députée fédérale était pourtant favorite à Porto Alegre, où elle comptait remporter son premier mandat exécutif. Mais elle n'est pas parvenue à provoquer l'alternance annoncée et n'a pas pu empêcher la réélection de Sebastião Melo (MDB). Sa défaite nous invite à conclure en évoquant un dernier enjeu : la féminisation par le bas de la vie politique brésilienne.

En 2018, le mouvement social *Ele não* (Pas lui) avait dénoncé la misogynie de Jair Bolsonaro et, plus généralement, l'ancrage du patriarcat et les violences contre les femmes. Deux ans après, le scrutin local allait-il prolonger ce mouvement et renforcer la place des femmes dans les instances représentatives ? Les données font état d'une lente évolution en la matière. Entre 2016 et 2020, la part des femmes parmi les candidats est passée de 32 % à 33,6 % et la part des femmes parmi les maires élus de 11,6 % à 12,2 %. Une seule femme a remporté une capitale étatique : Cynthia Ribeiro (PSDB) à Palmas. C'est dans les assemblées municipales

que la féminisation progresse le plus sensiblement : 16 % en 2020 contre 13,5 % en 2016. Si la montée en puissance du bolsonarisme a provoqué un regain du mouvement féministe et de l'engagement politique des femmes, celles-ci restent largement sous-représentées dans la politique locale brésilienne. Le conservatisme patriarcal sort une fois de plus indemne de ce scrutin. Toutefois, certains résultats ont une puissante charge symbolique et laissent entrevoir des mutations plus profondes à moyen terme. L'élection de Mônica Benicio, veuve de la députée Marielle Franco (assassinée en 2018 pour son engagement politique), à l'assemblée municipale de Rio de Janeiro en est un exemple. De même que l'élection d'Erika Hilton, qui sera la première femme noire transgenre à siéger à l'assemblée municipale de São Paulo.

Pour citer ce chapitre : Frédéric Louault, « Les élections municipales de 2020 au Brésil : un ancrage local du vote conservateur », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Les élections législatives péruviennes

Par Gustavo Pastor

Le président Martín Vizcarra a dissous constitutionnellement le Parlement péruvien le 30 septembre 2019. Cette décision a mis fin à une longue polarisation politique entre les pouvoirs exécutif et législatif initiée en juillet 2016 et qui s'était traduite, entre autres, par la censure de plusieurs ministres, la démission du président Pedro Pablo Kuczynski, l'annulation de la grâce d'Alberto Fujimori et la détention préventive de Keiko Fujimori.

Les relations entre le gouvernement Vizcarra et le Parlement se sont progressivement détériorées sous l'effet de plusieurs facteurs, parmi lesquels la lutte contre la corruption et la mise en œuvre de trois réformes politiques ratifiées par référendum. Cette confrontation politique permanente s'est déroulée sur fond de manifestations citoyennes et de rebondissements politico-judiciaires liés au scandale Odebrecht[1] au Pérou. Toutefois, le travail efficace de l'« équipe spéciale » du bureau du procureur général chargée d'enquêter sur cette affaire a permis d'arrêter plusieurs dirigeants politiques impliqués dans des actes illicites. Ainsi, les anciens présidents Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Alan García et Pedro Pablo Kuczynski se sont tous retrouvés sur le banc des accusés.

Une dissolution controversée du Congrès

L'élection de nouveaux juges au Tribunal constitutionnel (TC) a signé le point de rupture entre le Parlement et le gouvernement Vizcarra. En effet, celui-ci avait suggéré des changements dans le processus de sélection des membres du TC. Son intention était de rendre ces nominations plus transparentes et méritocratiques. Or la majorité fujimoriste et ses alliés au Parlement ne l'entendaient pas ainsi. Visés par plusieurs enquêtes judiciaires, ils ont manœuvré pour installer au sein de la plus haute institution judiciaire du pays des juges susceptibles d'agir en leur faveur. En réponse à cette tentative de prise de contrôle du TC par les fujimoristes, le Premier ministre Salvador del Solar a présenté une question de confiance au Parlement.

Le Congrès a alors commis l'erreur de poursuivre la procédure de désignation des juges du TC avant de débattre cette question de confiance. L'exécutif a ainsi pu arguer que le Congrès avait « tacitement » refusé la confiance au Premier ministre. Ce concept controversé de « censure tacite » a permis au président Vizcarra de dissoudre constitutionnellement le Parlement, car son prédécesseur Pedro Pablo Kuczynski avait déjà subi un vote de censure[2]. Au moment même où les membres du Congrès votaient la question de confiance du Premier ministre, le président Vizcarra était en direct à la télévision pour annoncer la dissolution du Congrès avec effet immédiat. Cette décision controversée a conduit le Parlement à réagir en suspendant le président pour « incapacité morale » et en nommant la seconde vice-présidente, Mercedes Aráoz,

[1] Affaire de corruption entre l'entreprise de BTP brésilienne Odebrecht et diverses personnalités politiques, notamment des chefs d'Etat, principalement latino-américaines.

[2] Au Pérou, un président ne peut dissoudre l'Assemblée que si le gouvernement a été censuré à deux reprises par les parlementaires.

chef de l'Etat par intérim. Ainsi, pendant quelques heures, le Pérou a eu deux présidents à sa tête. Les forces de l'ordre, l'armée et la population ont rapidement rétabli la situation en manifestant leur soutien au président Vizcarra. De nombreux citoyens de tous âges sont descendus spontanément dans la rue en chantant pour célébrer la dissolution du Congrès, munis de drapeaux et de banderoles[3]. Plusieurs sondages ont également témoigné de la légitimité accordée au président, soutenu par environ 84 % de la population[4]. La légalité de cette mesure a été ratifiée quelques mois plus tard par le TC lui-même.

Le président Vizcarra a donc convoqué de nouvelles élections législatives pour le 26 janvier 2020, laissant ainsi l'exécutif gouverner pendant près de quatre mois sans le contrepoids institutionnel que représente le Congrès (réduit à une commission permanente de vingt-sept membres sans capacité législative). Si de nombreux partis politiques s'étaient prononcés contre la dissolution du Parlement, la plupart ont toutefois confirmé leur participation à ces élections exceptionnelles.

Une élection singulière

La campagne pour les élections législatives a été extrêmement courte. La population, qui s'était pourtant montrée très optimiste après la dissolution du Congrès, n'a pas accordé une grande attention à ce nouveau processus électoral. De fait, les électeurs n'ont commencé à s'y intéresser qu'après les fêtes de fin d'année. A leur décharge, cette campagne a été incarnée par des personnalités politiques totalement inconnues. Les principaux cadres de la plupart des partis politiques ont préféré attendre 2021 pour se présenter aux élections générales, et ce pour deux raisons : le court mandat de ce nouveau Parlement (environ dix-huit mois) et l'interdiction de se présenter aux deux élections.

Deux autres facteurs ont compliqué cette campagne : la limitation du financement des partis politiques par les entreprises (conséquence du scandale Odebrecht) et l'interdiction pour les groupes politiques de faire de la publicité dans les médias. De ce fait, elle a été marquée par une certaine austérité, les candidats se contentant de parcourir les rues, de participer à quelques débats télévisés et de promouvoir leurs listes dans le cadre électoral délimité par l'Etat.

Enfin, le nombre excessif de candidats a achevé de plomber ce processus électoral. Les listes des vingt et un groupes politiques en compétition comptaient cent trente candidats chacune. Il était donc assez difficile pour ces derniers de se démarquer en si peu de temps et avec une exposition médiatique si faible. En outre, l'absence des candidats potentiels à la présidentielle a privé de nombreuses listes de leurs principales locomotives électorales.

Une semaine avant le scrutin, les sondages témoignaient du manque d'intérêt des électeurs péruviens pour ces élections. Un sondage d'Ipsos Pérou créditait le parti favori, Action populaire,

[3] *El Comercio*, 30 septembre 2019. Le journal relève que des manifestations en soutien à la décision du président ont eu lieu dans la journée à Lima, Piura, Cusco, Arequipa, Ancash, La Libertad, entre autres.

[4] Selon un sondage de l'Institut d'études péruviennes (IEP), 84 % de la population soutenait la dissolution du Congrès et 75 % approuvait la gestion du président Vizcarra.

d'à peine 10 % des intentions de vote[5], alors que les indécis constituaient 46 % des voix. Enfin, cette campagne électorale a aussi été marquée par de nombreux actes de racisme, des *fake news*, des propos machistes et des scandales en tous genres qui ont sapé la confiance des électeurs. Ce cocktail électoral explosif laissait présager quelques surprises.

Le désaveu de la classe politique

Au vu des résultats, le premier constat est que les électeurs ont exprimé par leur vote leur mécontentement démocratique. Neuf partis politiques ont franchi le seuil nécessaire à l'obtention de sièges (5 % des votes valides).

Tableau 7
Résultats des élections législatives de 2020 au Pérou

Parti politique	Action populaire	Alliance pour le progrès	Front populaire agricole du Pérou	Force populaire	Union pour le Pérou	Podemos Perú	Somos Perú	Front ample	Parti violet
Nombre de sièges au parlement	25	22	15	15	13	11	11	9	9

En résumé, les électeurs péruviens ont sanctionné les partis associés à l'impunité ces dernières années (Force populaire, Alliance populaire révolutionnaire américaine [Apra], Solidarité nationale) et ont plébiscité les groupes politiques incarnant une certaine forme de rupture avec le passé immédiat. Ainsi, 23 % des votes sont allés à des groupes qui n'avaient même pas été pris en compte par les principaux sondages électoraux. Ainsi, Podemos Perú, mené par le général Daniel Urresti, a obtenu 8,25 % des votes valides avec un discours centré sur la sécurité des citoyens. Le Front populaire agricole du Pérou (Frepap, 8,31 % des votes valides) et Union pour le Pérou (6,83 % des votes valides) ont tous deux obtenu des résultats historiques grâce à leur travail militant dans plusieurs régions reculées du pays. Le Frepap a d'ailleurs créé la surprise de ces élections en s'imposant comme la troisième force au Parlement avec un discours fondamentaliste moralo-religieux totalement inédit sur le continent. Le parti Union pour le Pérou s'est également démarqué en devenant la cinquième force grâce à un discours nationaliste radical prêché par son leader Antauro Humala depuis sa cellule. Ces résultats, auquel s'ajoutent un fort taux d'absentéisme (25,3 %) et de nombreux votes nuls (16,93 %) et blancs (2,35 %), ont clairement signifié un rejet de l'ensemble de la classe politique péruvienne (67,9 %).

Ces élections ont engendré une forte dispersion des différentes forces au sein du nouveau Parlement (surtout par rapport au précédent), qui compte désormais deux partis de droite (trente-six sièges), quatre partis du centre (soixante-sept sièges) et trois partis de gauche (trente-sept sièges). Elles se caractérisent aussi par une certaine continuité dans la géographie

[5] Sondage Ipsos Pérou publié dans le journal *El Comercio* le 19 janvier 2020.

électorale péruvienne : importance du vote au centre, persistance d'un vote dur pour le fujimorisme, bonne performance électorale d'Alliance pour le progrès dans le nord du pays, ainsi qu'un soutien solide aux candidats de gauche dans une grande partie du Sud. De plus, la recomposition de la majorité des listes pour le Congrès s'inscrit dans la continuité des différentes stratégies de survie politique que Steven Levitsky et Mauricio Zavaleta ont appelées « coalitions d'indépendants »[6]. Ainsi, les acteurs politiques se réajustent constamment en formant différentes alliances électorales *ad hoc* afin de survivre à chaque nouvelle élection. Il est possible que l'électorat péruvien réserve encore quelques surprises à l'occasion des élections générales de 2021.

[6] S. Levitsky et M. Zavaleta, *¿ Por qué no hay partidos políticos en el Perú ?*, Lima, Ed. Planeta, 2019.

Pour citer ce chapitre : Gustavo Pastor, « Les élections législatives péruviennes », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique

par Cecilia Baeza

Le 18 octobre 2019, le cycle de protestations sociales initié au Chili en 2011 avec le grand mouvement étudiant a franchi un nouveau cap[1]. Des manifestations d'une radicalité inédite ont fait violemment irruption dans l'espace public, discréditant l'idée selon laquelle le Chili serait une véritable « oasis » de stabilité et de prospérité sur le continent sud-américain, comme le soutenait encore son président Sebastián Piñera quelques jours avant l'explosion du mouvement. Un cocktail de malaise social et de rigidité institutionnelle, caractérisée par un manque de volonté politique et/ou une impuissance structurelle des gouvernements successifs à réformer le modèle néolibéral hérité de l'ère Pinochet, a conduit les Chiliens à franchir le « seuil qui sépare une forme de politique normale, routinière, d'une autre qu'Ackerman a qualifiée comme "moment constitutionnel" (ou "constituant") »[2].

Ce qui a commencé comme une manifestation lycéenne contre une augmentation marginale du prix du ticket métro[3] s'est en effet transformé en quelques jours en une révolte massive et radicale. Les manifestants réclamaient à la fois la fin des systèmes de retraite, de santé et d'enseignement supérieur fondés sur l'épargne individuelle et l'endettement[4], une augmentation substantielle du salaire minimum et un traitement égalitaire des femmes. Exaspérés par la persistance d'inégalités socio-économiques criantes et par la succession d'« affaires » impliquant pouvoirs publics et entreprises privées[5], les Chiliens ont appelé de leurs vœux un nouveau pacte social, rejetant et conspuant le modèle économique et politique institué par la Constitution de 1980 – maintes fois modifiée[6], mais toujours en vigueur. Les revendications se sont ainsi rapidement agglomérées et cristallisées autour de l'adoption d'une nouvelle Constitution.

Le 15 novembre 2019, moins d'un mois après le début des manifestations, cette issue a fini par être envisagée : les partis politiques représentés au Parlement sont parvenus à un « Accord pour la paix et la nouvelle Constitution » prévoyant un référendum pour statuer à la fois sur l'opportunité et les modalités du processus constituant. Initialement prévu le 26 avril 2020, le référendum a été reporté au 15 octobre en raison de la pandémie de Covid-19. C'est le déroulement de cet épisode contentieux et les enjeux du changement constitutionnel qui seront ici relatés et analysés.

---

[1] Sur la repolitisation du débat public depuis 2011, voir M. Basaure et A. Joignant, « Chili : du malaise à la radicalité de la protestation sociale », *AOC*, 13 novembre 2019, **https://aoc.media/analyse/2019/11/12/chili-du-malaise-a-la-radicalite-de-la-protestation-sociale/**

[2] *Ibid.*

[3] Le métro de Santiago a vu ses tarifs augmenter de 30 pesos chiliens pour les billets en heure de pointe le 6 octobre 2019, soit à peine quelques centimes d'euros. A 830 pesos (soit 1,04 euro), le métro de Santiago est déjà l'un des plus chers d'Amérique latine et ses tarifs ont augmenté de près de 100 % en douze ans.

[4] L'indice de Gini pour le Chili est de 0,46 (2017), un chiffre qui ne connaît plus d'évolution positive substantielle depuis au moins cinq ans. Selon ce classement, le pays est le plus inégal de l'OCDE, **https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm**

[5] Sur la « crise de confiance » envers les institutions publiques et privées perçues comme corrompues et impunies, voir « 8 de cada 10 chilenos percibe que los organismos públicos son corruptos o muy corruptos », Consejo para la transparencia, 7 mars 2019, **www.consejotransparencia.cl/8-de-cada-10-chilenos-percibe-que-los-organismos-publicos-son-corruptos-o-muy-corruptos/**

[6] Approuvée par plébiscite en septembre 1980 sans registre électoral ni libertés publiques, la Constitution a été modifiée cinquante-deux fois (257 articles nouveaux ou réécrits) depuis le retour à la démocratie en 1990.

Entre violence et créativité populaire

Les manifestations débutées en octobre 2019 ont emprunté à des répertoires d'action très divers. Sans réels leaders ni organisations encadrantes, elles ont donné lieu tout à la fois à une créativité foisonnante et à des échauffourées et du vandalisme. La majorité des protestataires ont puisé dans le répertoire populaire pour exprimer le malaise social en criant et en chantant – par exemple *El baile de los que sobran* (La danse de ceux qui sont en trop), du groupe de rock chilien des années 1980 Los Prisioneros, ou encore *El derecho de vivir en paz* (Le droit de vivre en paix), de l'auteur-compositeur-interprète Víctor Jara, torturé et assassiné par la dictature de Pinochet. En parallèle, des groupes et individus violents s'en sont pris aux bâtiments privés et publics : en quelques jours à peine, quatre-vingts des cent trente-six stations de métro de Santiago ont été gravement endommagées, des supermarchés ont été pillés, des bus ont été incendiés. Le bilan matériel est lourd : le 26 octobre 2019, la chambre de commerce de Santiago (CCS) estimait les pertes à plus de 1,4 milliard de dollars en destruction, pillage et baisse des ventes.

Loin d'apaiser ou de contenir la colère des manifestants, le gouvernement a attisé la mobilisation en y répondant par une répression sans précédent depuis le retour à la démocratie en 1990. L'Institut national des droits humains dénombrait au 13 mars 2020 près de 1 234 victimes de torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, et 282 victimes de torture avec violences sexuelles[7]. Un couvre-feu a été déclaré et des soldats ont été positionnés dans les rues, une première depuis la dictature militaire. La violence a atteint un tel niveau que trois accusations constitutionnelles ont été lancées, la première contre le ministre de l'Intérieur, Andrés Chadwick, la deuxième contre le président de la République, et la dernière contre le maire de la région métropolitaine, Felipe Guevara. Seule la première a abouti et le ministre a été reconnu coupable d'avoir violé la Constitution en laissant faire ces violations systématiques des droits humains. Le 11 décembre 2019, il a été contraint à la démission et interdit d'exercer toute fonction publique pour une durée de cinq ans.

Malgré cela, les manifestations se sont poursuivies. Elles n'ont pas non plus cessé après les annonces sociales du gouvernement telles que les augmentations des pensions de retraite et du salaire minimums (subventionné par l'Etat), jugées largement insuffisantes. C'est dans ce contexte et dans le but explicite d'apaiser la population que la plupart des partis politiques ont signé le 15 novembre 2019 l'Accord pour la paix et la nouvelle Constitution.

Si elle peut sembler rapide, cette cristallisation autour du changement de Constitution s'ancre en réalité dans un débat relancé au cours du mandat de la présidente Michelle Bachelet (2014-2018). Celle-ci avait en effet engagé en 2015 un « dialogue citoyen » autour de cette question, lequel s'était traduit par plus de huit mille réunions locales autoconvoquées et près de cent conseils (*cabildos*) provinciaux et régionaux. La lenteur du gouvernement à recueillir et synthétiser les propositions ainsi que la résistance des partis de droite avaient néanmoins fait échouer le projet constituant. C'est donc avec un sens réel de l'opportunité que les organisations

[7] INDH, « Reporte general de datos sobre violaciones a los derechos humanos », mars 2020, **www.indh.cl/bb/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-INDH-19-de-marzo-de-2020.pdf**

sociales et les partis d'opposition à la présidence de Sebastián Piñera – dont certains nouvellement représentés grâce à la réforme du système électoral de 2015 – ont su replacer l'enjeu constitutionnel au cœur de cet épisode contentieux et lui donner ainsi une portée historique.

L'Accord pour la paix et la nouvelle Constitution

L'Accord prévoit un référendum pour que les citoyens se prononcent sur deux points : tout d'abord, faut-il ou non lancer un processus constituant ? Et si oui, quel doit être l'organe responsable pour mener à bien ce processus ? A cet égard, deux solutions sont proposées : celle d'une « convention constitutionnelle mixte » composée de cent soixante-douze membres, la moitié étant élus à cette fin et l'autre étant des parlementaires ; celle d'une « convention constitutionnelle » composée de cent cinquante-cinq membres nouvellement élus. La première option est *de facto* plus conservatrice puisqu'elle implique la participation d'acteurs parties prenantes du système actuel, donc potentiellement rétifs à toute modification du *statu quo*.

Ensuite, il a été établi que, le cas échéant, l'organe constituant « aura[it] pour seul but de rédiger la nouvelle Constitution, sans affecter les compétences et attributions des autres organes et pouvoirs de l'Etat et sera[it] dissout une fois la tâche accomplie »[8]. Il a également été convenu d'emblée que la convention devrait approuver les normes et les règles de vote par un quorum des deux tiers de ses membres. L'assemblée disposera d'une période de neuf mois, prorogeable de trois mois supplémentaires, pour achever ses travaux.

Quelques jours après la signature de l'Accord, une commission technique composée de quatorze constitutionnalistes a été mise en place pour en assurer l'exécution. La moitié a été nommée par les partis de la coalition au pouvoir (Union démocrate indépendante, Rénovation nationale, Parti régionaliste démocratique indépendant et Evolution politique) et l'autre par l'opposition (Parti démocrate-chrétien du Chili, Parti pour la démocratie, Parti socialiste du Chili, Parti radical, Parti libéral et Parti des communs). Parmi eux, on compte cinq femmes, une du parti au pouvoir et quatre de l'opposition. Aucune organisation sociale ni aucun citoyen n'a pu contribuer à cette nomination. La commission s'est réunie du 25 novembre au 6 décembre 2019 pour déterminer les modalités du processus référendaire et discuter d'éventuels quotas pour les femmes et pour les représentants des peuples autochtones, aspects qui n'ont pas été retenus par les experts. En définitive, le 6 décembre 2019, la Commission technique a proposé une réforme constitutionnelle qui a été approuvée par le Congrès. La loi n° 21200 du 24 décembre 2019 a ainsi fixé la date du référendum au 26 avril 2020.

Toutefois, l'enclenchement du processus constituant n'a pas eu plus d'effets que les mesures sociales sur les protestations sociales, qui se sont poursuivies. Les mobilisations féministes se sont fait particulièrement entendre entre novembre 2019 et mars 2020, comme en témoigne l'impact mondial de la performance « Un violeur sur ton chemin » réalisée par la troupe de théâtre Las Tesis, en novembre 2019 à Valparaíso, au milieu des manifestations, et rapidement reprise par des femmes du Chili et du monde entier. Fortes d'un soutien croissant de la

[8] « Acuerdo por la paz social y la nueva Constitución », 15 novembre 2019, **www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_cronograma-1**

population – soutien conquis en amont, lors des grandes mobilisations étudiantes féministes de 2018 –, les féministes se sont en effet emparées de ce « moment constituant » pour faire valoir leurs revendications. Leurs griefs ont porté sur l'incapacité de l'Etat à prendre en compte les causes des femmes en matière de violences, de santé sexuelle et reproductive, d'égalité professionnelle, etc. L'exigence de parité pour la convention constitutionnelle s'est ainsi progressivement imposée, grâce notamment à la mobilisation de femmes universitaires[9].

C'est ainsi qu'à la surprise générale, et malgré une résistance opiniâtre de la coalition au pouvoir, le Congrès a approuvé le 4 mars 2020 une réforme constitutionnelle complémentaire de celle entérinée par la loi n° 21.216 du 20 mars 2020. Celle-ci a introduit les 29e, 30e et 31e dispositions transitoires de la Constitution qui, en plus de faciliter la présentation à la Convention de candidatures indépendantes, établissent que les listes des candidats doivent commencer par une femme, puis respecter une stricte alternance homme/femme. En outre, elle impose aux listes de prendre des dispositions pour procéder à des ajustements, tels qu'un éventuel déplacement des candidats afin que le résultat électoral final soit égalitaire. Grâce à cette loi, le Chili deviendra le premier pays au monde à disposer d'un organe constituant entièrement paritaire.

Les effets de la pandémie de Covid-19 sur le processus constituant

La pandémie de Covid-19 a surpris le Chili alors que les mobilisations sociales s'apprêtaient à reprendre de plus belle après la pause estivale. La mobilisation massive des femmes le 8 mars 2020, journée internationale des droits des femmes, semblait en avoir donné un avant-goût. Mais la situation sanitaire s'est rapidement dégradée et le 18 mars, le gouvernement a décrété l'état d'exception constitutionnelle pour une période de quatre-vingt-dix jours, ce qui lui a permis, entre autres, de restreindre la liberté de mouvement et d'isoler des personnes chez elles pour éviter les nouvelles contagions. Il n'a pas été difficile, dans ce contexte, de parvenir à un consensus pour repousser le référendum au 25 octobre 2020.

Au 1er octobre, le Chili comptait déjà 12 741 morts de la Covid-19 (soit 680,3 morts par million d'habitants), ce qui le place au septième rang mondial des pays les plus endeuillés par le virus. Quoi qu'il en soit, la pandémie n'a fait qu'aggraver le malaise social. Le manque d'infrastructures en matière de soins de santé et la recrudescence de la pauvreté imputable aux différentes mesures de confinement ont encore creusé les inégalités dans le pays. Expression de ce malaise, de violentes manifestations ont éclaté en mai 2020 à Santiago, et le mot « faim » a été projeté sur l'emblématique Torre Telefónica par un studio d'éclairage audiovisuel, pour attirer l'attention sur la situation sociale.

Cette situation risquait de peser lourd sur le vote du 25 octobre, d'autant que l'état d'urgence sanitaire pouvait directement limiter la participation citoyenne (impossibilité de se rendre dans les bureaux de vote pour les personnes positives à la Covid-19, restrictions de mouvement d'une région à l'autre en fonction de la circulation du virus, et effet repoussoir de la présence

[9] Juntas en acción, « Cómo se logró la paridad : las organizaciones y mujeres que trabajaron por una constituyente paritaria », 5 mars 2020, **https://juntasenaccion.cl/las-organizaciones-y-mujeres-que-trabajaron-por-la-paridad/**

militaire dans les rues). Or le taux d'abstention était bien l'enjeu majeur de ce scrutin, le plus important depuis trente ans. Le Chili est en effet, depuis la fin du vote obligatoire (2012), l'un des pays au monde où la participation électorale est la plus basse[10]. Le contexte sanitaire, la défiance croissante des Chiliens à l'égard de leurs institutions et la très faible participation des jeunes aux scrutins précédents auraient ainsi pu amoindrir la légitimité d'un processus constituant qui repose en grande partie sur la mobilisation citoyenne. Ce scénario ne s'est pas produit : avec 50,9 % des électeurs, le résultat du vote du 25 octobre, bien que modeste, reste la plus forte participation depuis 2012. Le lancement du processus constituant a été approuvé par 78,27 % des suffrages exprimés et la Convention constitutionnelle a obtenu 78,99 % des votes. C'est donc cet organe qui rédigera la nouvelle Constitution.

L'élection de la Convention constitutionnelle aura lieu le 11 avril 2021, simultanément aux élections municipales et régionales. Le Chili se prépare à un grand moment délibératif ; la transformation du pays reste une page à écrire, et ceux qui en tiendront la plume auront une responsabilité historique.

[10] L'actuel président a été élu avec moins de 50 % de participation en 2017, et les élections locales de 2016 n'ont convoqué que 35 % des électeurs.

Pour citer ce chapitre : Cecilia Baeza, « Chili : un tournant constitutionnel pour un nouveau pacte social et politique », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Quatrième partie

L’Amérique latine en perspective

La santé publique en Amérique latine : un état des lieux

par Miguel Lago

Fin mai 2020, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qualifiait l'Amérique latine de nouvel épicentre de l'épidémie de coronavirus dans le monde[1]. Début septembre, la région comptait le plus grand nombre de victimes, avec un tiers des morts, alors qu'elle ne représente que 8 % de la population mondiale[2]. Pour la première fois, un virus occupe une place prépondérante dans une région entièrement composée de pays en développement, dont les capacités étatiques[3] sont moindres que celles des pays asiatiques et européens. La prévalence du virus sur le continent est due à la confluence tragique de trois tares endémiques dans la région : des inégalités sociales abyssales, le manque de capacité de l'Etat et un leadership politique défaillant.

La plupart des gouvernements d'Amérique latine ont réagi assez rapidement face à l'épidémie, si on les compare à leurs homologues européens. Ils ont eu le temps d'observer les décisions prises en Asie et en Europe, où l'épidémie a débuté, et ont pu concevoir et mettre en œuvre des politiques de manière relativement efficace. Au Pérou, par exemple, le confinement a été instauré le 16 mars[4] alors qu'il n'y avait que 86 cas confirmés, soit un jour après l'Espagne qui en comptait déjà 11 451. Le Chili, la Colombie, la Bolivie, l'Equateur, le Salvador et le Venezuela se sont également distingués par la mise en œuvre de confinements stricts dès le mois de mars[5].

L'Argentine, qui a connu le premier décès lié à la Covid-19 confirmé de la région[6], a initialement été un exemple en matière de contention du virus. Le 20 mars, à l'annonce du quatrième décès, le gouvernement a imposé un confinement national très strict. La politique d'isolement a été soutenue par des mesures telles que le versement d'un revenu d'urgence ou l'octroi de crédits à taux zéro pour les travailleurs indépendants. Trois mois plus tard, le pays comptait un peu plus d'un millier de morts et la courbe de contamination semblait maîtrisée.

Cependant, le nombre de cas confirmés de Covid-19 ne semble pas dépendre uniquement des politiques de distanciation sociale. Certains pays comme le Pérou n'ont pas réussi à contenir le virus en dépit de mesures d'isolement strictes. Ainsi, de bonnes décisions politiques n'ont pas suffi à pallier les profondes lacunes structurelles qui ont empêché certains citoyens de rester chez eux.

Procéder à un confinement en Amérique latine est bien plus ardu qu'en Europe. Dans une grande partie de la région, les ménages sont confrontés à d'énormes problèmes d'assainissement de base et d'approvisionnement en eau, ce qui complique la mise en œuvre des mesures

---

[1] « Pan American Health Organization response to Covid-19 in the Americas », 19 juin 2020 , **www.paho.org/en/documents/pan-american-health-organization-response-covid-19-americas**

[2] E. Gonzalez, L. Horwitz, P. Nagovitch, H. K. Sonneland et C. Zissis, *The Coronavirus in Latin America*, Americas Society/Council of the Americas, 2I octobre 2020, **www.as-coa.org/articles/coronavirus-latin-america**

[3] Capacité d'un Etat à mettre en œuvre effectivement des actions et des politiques publiques.

[4] « Coronavirus en Perú : Gobierno anuncia cuarentena obligatoria por 15 días por coronavirus », *Gestión*, 15 mars 2020.

[5] D. García Marco, « As vantagens relativas da America Latina no combate a pandemia », *BBC News Mundo*, 30 mars 2020 (**www.bbc.com/portuguese/internacional-52024934**).

[6] A. Wallace, « Que capacidad tienen realmente los paises de America Latina para hacer frente a la epidemia de Covid-19 », *BBC News Mundo*, 23 mars 2020, **www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51916767**

d'hygiène. A cela s'ajoute une forte densité de population, non seulement dans les agglomérations urbaines où vivent des populations vulnérables, mais aussi au sein des foyers. C'est le cas dans la favela da Maré, à Rio de Janeiro, où 24 % des habitants vivent à plus de quatre personnes par pièce. Une densité élevée accélère la transmission du virus, et la grande pauvreté de ces populations est génératrice de facteurs de risque pour la santé. En raison des fortes inégalités qui caractérisent la plupart des pays du continent, cette précarité s'accompagne de graves vulnérabilités économiques. Les politiques de distanciation sociale ne peuvent fonctionner que si les gens sont réellement en mesure de s'isoler. Dans des pays comme le Pérou ou le Brésil, où le taux d'informalité atteint respectivement 71 % et 41 %, arrêter de travailler pour rester chez soi n'est pas une option[7]. Au Pérou et en Equateur, les principaux pôles d'infection sont les marchés alimentaires, où convergent travailleurs des zones rurales et travailleurs urbains. L'absence d'alternative à l'offre entrave considérablement la possibilité de concevoir une politique efficace.

En ce sens, aucune politique de distanciation sociale ne peut se concevoir sans le versement d'un revenu minimum aux citoyens les plus vulnérables. Certains pays ont fait ce choix mais n'ont pas été en mesure de le mettre en œuvre en raison de leur capacité étatique défaillante. Au Pérou, la distribution de l'aide de 760 soles aux familles vulnérables a généré des files d'attente devant les banques, révélant ainsi les carences antérieures de l'Etat en matière de politiques sanitaires et sociales.

D'autres pays, pourtant en mesure de distribuer efficacement un revenu d'urgence, ont pâti d'un défaut de leadership. C'est le cas du Brésil, qui au cours des trois dernières décennies a développé une base de données permettant d'identifier et de localiser le tiers de la population le plus vulnérable du pays (soit quatre-vingts millions de personnes). De ce fait, la mise en œuvre d'une politique d'aide efficace permettant le respect de la distanciation sociale aurait dû être rapide et facile. Cependant, le président Jair Bolsonaro a longtemps refusé de s'y employer, jusqu'à ce que le Congrès l'y oblige fin mars. Puis le gouvernement a mis des semaines à appliquer cette décision, sans mettre à profit les compétences de son administration. Le Brésil comptait déjà plus de cent quarante mille morts en octobre 2020. De même, le Nicaragua a souffert du leadership défaillant de son président, principal responsable de la mauvaise gestion de la crise.

Les pays d'Amérique latine sont donc paralysés par ces trois problèmes chroniques, qui parfois se cumulent : des inégalités extrêmes, une capacité étatique défaillante et un mauvais leadership. La complexité des systèmes de santé des Etats de la région et leurs insuffisances systémiques doivent être analysées à la lumière de ces éléments de compréhension. L'étude de leurs réponses à l'épidémie de Covid-19 et de la capacité de leadership de leurs représentants politiques nous conduiront à émettre quelques recommandations en vue de perfectionner ces systèmes de santé.

[7] J. Chacaltana, « Rapid response to Covid-19 under high informality ? », International Labour Organisation, 2 juin 2020, **www.ilo.org/employment/units/emp-invest/informal-economy/WCMS_746116/lang--en/index.htm**

Les systèmes de santé de la région

Le droit à la santé en Amérique latine

A la différence de la puissance hégémonique du continent, la majorité des pays latino-américains conçoivent la santé comme un droit. En ce sens, l'Amérique latine est plus européenne que nord-américaine. Dans les pays hispanophones, où la tradition juridique est civiliste, le droit à la santé est inscrit dans la plupart des Constitutions[8]. En revanche, les Constitutions des pays anglo-saxons[9] n'en disent pas mot.

Parmi les pays d'Amérique latine qui garantissent le droit à la santé, le Brésil, l'Equateur, le Venezuela, Cuba, la Colombie, le Chili, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay et le Pérou reconnaissent son universalité, c'est-à-dire que toute personne a le droit d'accéder au système de santé. Néanmoins, comme pour de nombreux droits en Amérique latine, ce n'est pas tant sa reconnaissance qui pose problème que son effectivité. En définitive, seuls quelques pays assurent effectivement l'universalité du droit à la santé, et non sans rencontrer de graves problèmes de qualité et d'équité.

Un panorama épidémiologique complexe

Le discours politique relatif aux questions de santé a tendance à mettre l'accent sur les éléments constitutifs de l'offre de services de santé (hôpitaux, médecins, médicaments, etc.) et non de la demande (maladies, démographie, etc.). Pour mieux appréhender la genèse des systèmes de santé, il faut inverser cette logique en privilégiant une analyse des besoins sanitaires de la population, avant d'aborder les questions d'équipements et les actions de santé.

Le panorama épidémiologique latino-américain est plus complexe que celui d'autres régions du monde. Alors que dans les pays européens, les systèmes doivent répondre aux maladies chroniques non transmissibles, caractéristiques d'une population vieillissante, certains pays d'Afrique subsaharienne doivent affronter une plus ou moins forte prévalence de maladies infectieuses et transmissibles. Chaque catégorie de maladie requiert des actions de santé spécifiques. A cet égard, l'Amérique latine présente des traits caractéristiques de certains pays européens et de certains pays africains. Face à une population vieillissante, les pays de la région doivent s'équiper pour faire face aux maladies chroniques, et dans le même temps, la tuberculose, le virus Zika, la rougeole, entre autres, posent encore de graves problèmes de santé. En effet, en 2019, l'Amérique latine a battu son record historique concernant la dengue, avec plus de trois millions de cas signalés. En juin 2020, on recensait déjà 1,6 million de

[8] Le droit à la santé est reconnu dans les Constitutions des pays suivants : Bolivie, Colombie, Cuba, Chili, République dominicaine, Equateur, Salvador, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Suriname et Venezuela.

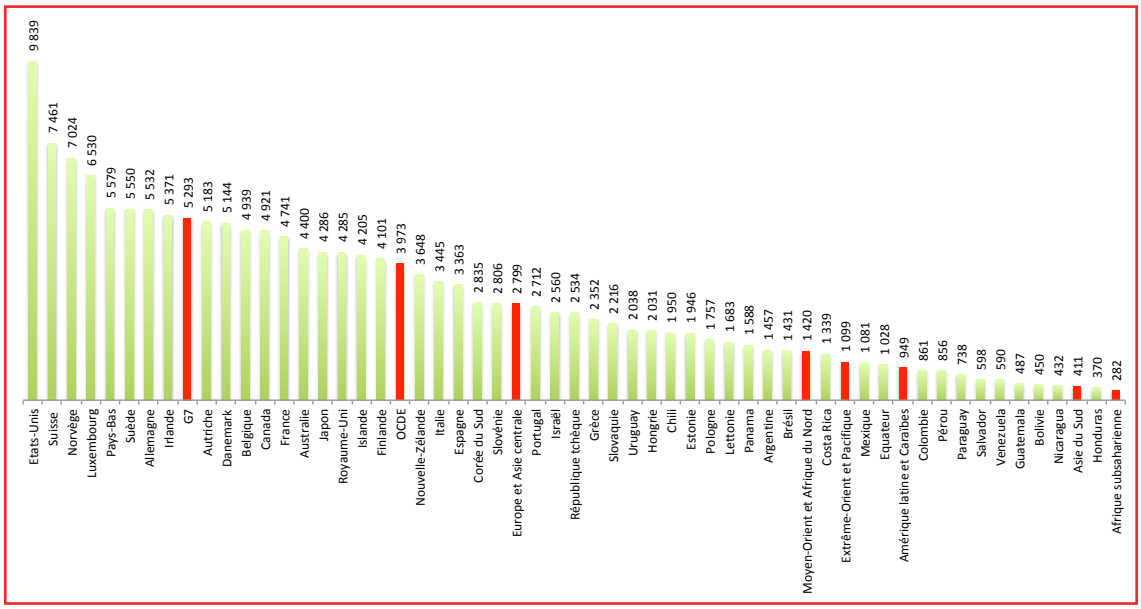
[9] Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, la Jamaïque, Trinité-et-Tobago.

cas[10]. Enfin, des « causes externes » – violence et accidents de transports – surchargent ces systèmes. En effet, l'Amérique latine est la région la plus violente au monde, avec près d'un tiers des homicides comptabilisés au niveau mondial, alors qu'elle ne représente que 8 % de la population totale.

Une offre de services limitée

Les gouvernements de la région font donc face à une demande de soin extrêmement diversifiée. Les systèmes de santé doivent être organisés afin de pouvoir prendre en charge simultanément maladies chroniques, maladies infectieuses et autres causes externes. Or en matière de santé, l'Amérique latine investit peu par rapport à d'autres régions où la situation épidémiologique est moins complexe. Selon une étude de l'Institute of Health Policy Studies (IEPS), les pays d'Amérique latine et des Caraïbes investissent dans la santé 949 dollars par habitant en moyenne (secteurs privé et public confondus)[11], soit presque quatre fois moins que les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce montant est même inférieur à la moyenne des pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord.

Figure 4
Dépenses de santé par habitant dans les pays de l'OCDE et en Amérique latine en 2015 (données absolues)

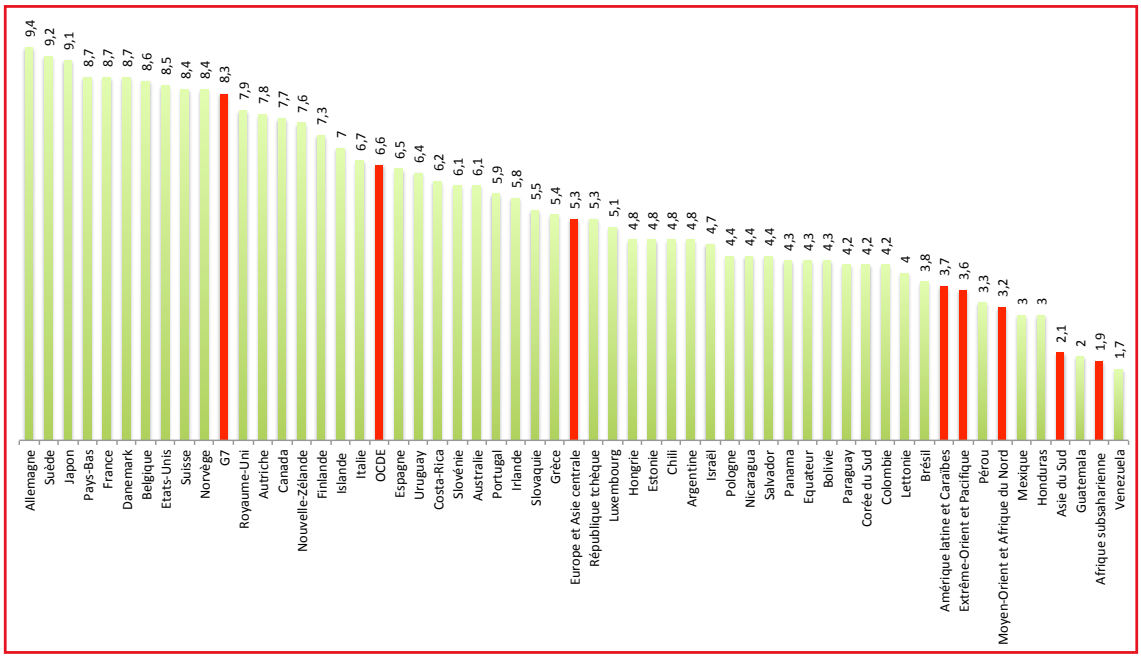


Source : R. Rocha, I. Furtado et P. Spinola, « Garantido o futuro da saude no Brasil : Necessidades de financiamento e projeção de gastos », Estudo Técnico n° 1, IEPS, octobre 2019.

[10] Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), « Casos de Dengue nas Americas chegam a 1,6 milhão, o que destaca a necessidade do controle de mosquitos durante a pandemia », 23 juin 2020.

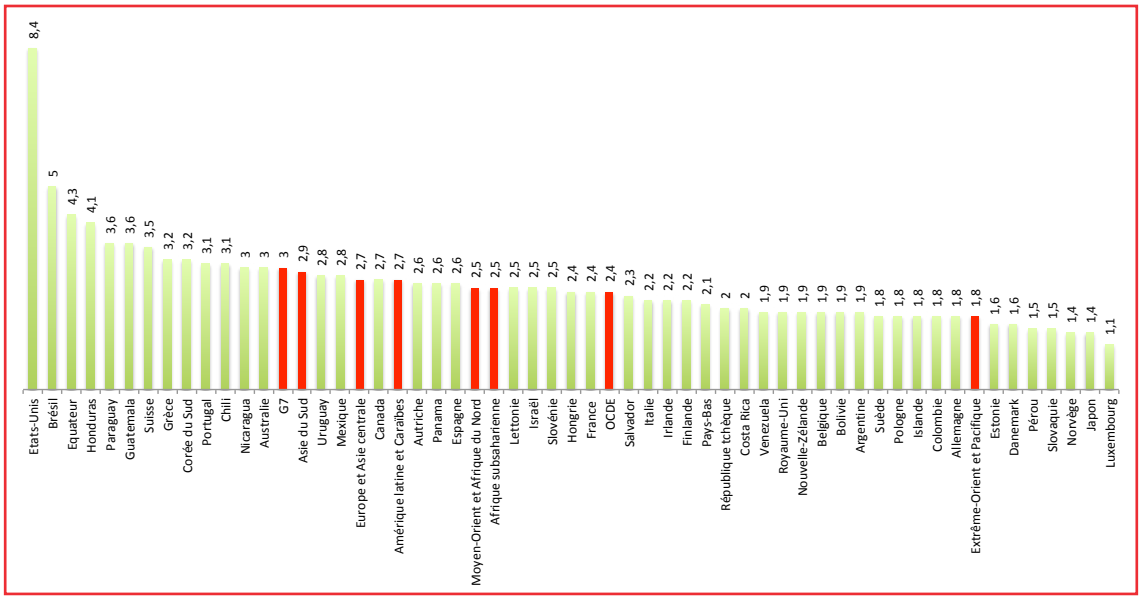
[11] R. Rocha, I. Furtado et P. Spinola, « Garantido o futuro da saude no Brasil : Necessidades de financiamento e projeção de gastos », Estudo Técnico n° 1, IEPS, octobre 2019, **https://ieps.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Garantindo-o-Futuro-da-Sau%CC%81de-no-Brasil.pdf**

Figure 5
Dépenses de santé publiques en pourcentage du PIB en 2015



Source : R. Rocha, I. Furtado et P. Spinola, « Garantido o futuro da saude no Brasil.. », rapport cité.

Figure 6
Dépenses de santé privées en pourcentage du PIB en 2015



Source : R. Rocha, I. Furtado et P. Spinola, « Garantido o futuro da saude no Brasil... », rapport cité.

Les dépenses totales en santé (secteurs privé et public) représentent en moyenne 6,4 % du produit intérieur brut (PIB) – une valeur inférieure à la moyenne de l'OCDE (9 %). La santé ne semble pas être une priorité dans la région, ce que confirment les données présentées ci-dessus.

Ainsi, le Mexique consacre 3 % de son PIB à la santé publique, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE est de 6,6 %. La moyenne de la région est presque moitié moindre : 3,7 % seulement. L'Italie, par exemple, alloue 6,7 % de son PIB à la santé publique. Dans les pays où les gouvernements ont obligation constitutionnelle de protéger la santé de leur population, la situation n'est pas meilleure : l'Equateur consacre 4,3 % de son PIB à la santé, contre 1,7 % au Venezuela, ou encore 3,8 % au Brésil, où les dépenses privées sont plus importantes que les dépenses publiques en dépit de l'existence d'un système public gratuit et universel pour deux cent dix millions d'habitants.

L'offre de services de santé en Amérique latine est donc largement insuffisante. La région souffre notamment d'importants déficits de main d'œuvre et d'équipements. En effet, on compte en moyenne deux médecins pour mille habitants[12], et la plupart des pays se situent en dessous de la moyenne de l'OCDE (3,5 pour mille habitants). Cuba est de loin le pays le mieux doté à cet égard (plus de huit pour mille[13]). L'Argentine, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay sont les seuls autres pays qui dépassent la moyenne de l'OCDE, avec plus de quatre médecins pour mille habitants[14]. A l'inverse, Haïti, le Honduras et le Guatemala ont le plus faible nombre de médecins (inférieur ou égal à 0,5 pour mille habitants).

C'est à Cuba également que l'on compte le plus d'infirmières (huit pour mille habitants), suivi de Saint-Vincent-et-les-Grenadines (sept pour mille). L'offre est beaucoup plus faible en Haïti, en Jamaïque, au Venezuela, au Honduras et au Guatemala (moins d'une infirmière pour mille habitants). En moyenne, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes disposent de moins de trois infirmières pour mille habitants, soit trois fois moins que la moyenne de l'OCDE (près de neuf pour mille).

En termes d'équipements, le Chili a le plus grand nombre de tomodensitomètres (vingt-quatre par million d'habitants), suivi par Antigua-et-Barbuda (vingt-deux)[15], mais ils restent en dessous de la moyenne de l'OCDE (vingt-sept). Saint-Vincent-et-les-Grenadines compte moins d'un tomodensitomètre par million d'habitants, tout comme Haïti et le Nicaragua. Aucun pays de la région n'atteint la densité d'unités de radiothérapie rapportée dans les pays de l'OCDE (sept unités par million d'habitants). L'Uruguay, le Suriname et la Barbade sont les trois seuls pays à compter plus de trois unités par million d'habitants, tandis que sept pays déclarent n'en avoir aucune. Compte tenu de cette situation générale, la réponse à la Covid-19 a été sévèrement handicapée en Amérique latine.

[12] Base de données de la Banque mondiale, **https://data.worldbank.org/indicator/SH.MED.PHYS.ZS**

[13] OECD/The World Bank, *Health at a Glance : Latin American and the Caribean in 2020*, Paris, OECD Publishing, 2020, **www.oecd-ilibrary.org/deliver/6089164f-en.pdf?itemId=/content/publication/6089164f-en&mimeType=pdf**

[14] *Ibid.*

[15] Ce chiffre s'explique en partie par la faible population du pays.

La réponse des pays a la Covid-19

Etat des lieux des réponses par pays

La quasi-totalité des pays d'Amérique latine ont rapidement pris des mesures très restrictives : l'Argentine a fermé ses écoles et a imposé un confinement, avec une aide financière suffisamment importante pour convaincre les gens de le respecter. Le Pérou a été le premier pays à imposer confinement et couvre-feu, et très peu de secteurs ont été autorisés à poursuivre leurs activités.

Le Brésil est l'un des rares pays à n'avoir pas pris de mesures drastiques alors que, paradoxalement, il était le seul à disposer d'une capacité étatique suffisante pour mettre en œuvre efficacement une telle stratégie. Le gouvernement aurait pu en adopter en mars, comme ses voisins, et mettre à profit deux de ses principaux outils pour les exécuter : le plus grand programme de soins de santé primaires au monde, la Stratégie de santé familiale (*Estratégia Saúde da Família*), et l'infrastructure capillaire de distribution massive d'aides sociales. Toutefois, de nombreux Etats et municipalités ont fini par adopter des mesures plus restrictives.

En Bolivie, Equateur, Argentine, Colombie, Pérou, Cuba, République dominicaine, Costa Rica, Salvador et Honduras, des peines de prison ont été prévues en cas de non-respect des mesures de sécurité ou de partage de fausses informations relatives à la pandémie. Le Paraguay et le Guatemala ont choisi quant à eux d'infliger des amendes aux contrevenants. Le Nicaragua n'a mis en place aucune mesure de sécurité[16].

L'Argentine a annoncé le 18 mars qu'elle allait construire huit hôpitaux d'urgence pour combattre le virus. Le Brésil a signalé de son côté l'ouverture de deux mille nouveaux lits d'unité de soins intensifs (USI), et a imposé le test Covid-19 comme procédure obligatoire dans les régimes d'assurance maladie pour les porteurs présumés. En outre, le 11 mars, il a été décidé de consacrer au moins un milliard de dollars à la lutte contre le virus. Environ cent quatre-vingt-cinq millions de dollars ont été transférés aux Etats et aux municipalités pour couvrir les heures supplémentaires dans les établissements de santé publique[17], répartis en fonction de la population de l'Etat. Le Chili a plafonné le prix du test Covid-19 à 30 dollars dans les établissements de santé privés. La Colombie a annoncé le 24 mars le déploiement virtuel d'environ deux mille cinq cents professionnels de la santé mentale pour soutenir les mesures nationales de confinement. Le Costa Rica a mis en place une réglementation des prix pour les gels hydroalcooliques, les désinfectants liquides et en spray, les savons solides ou liquides et les serviettes désinfectantes. La République dominicaine a annoncé qu'à partir du 7 avril, tous les travailleurs officiels (et leurs personnes à charge) dont le travail était perturbé par la crise continueraient à être inscrits au programme national d'assurance maladie

[16] « As vantagens relativas da America Latina », *BBC News Brésil*, 28 avril 2020, **www.bbc.com/portuguese/internacional-52248493**

[17] E. Gonzalez *et al.*, *The Coronavirus in Latin America*, *op. cit.*

familiale pendant les soixante jours suivants. L'Equateur a assuré la gratuité des tests Covid-19 pour toute personne présentant des symptômes. Le Panama a suspendu toutes les opérations chirurgicales non essentielles ainsi que les visites à l'hôpital à partir du 16 mars afin d'augmenter la capacité d'accueil de ce dernier. L'Uruguay a lancé une application mobile pour localiser les cas dans le pays et un site web dédié. Le 28 mars, il a également annoncé des mesures visant à stopper l'augmentation des violences sexistes pendant la quarantaine, notamment une campagne de sensibilisation dans les médias sociaux et grand public, une ligne téléphonique d'urgence et un protocole du ministère de la Santé pour le personnel chargé de détecter les cas de violence domestique[18].

En définitive, l'Amérique latine n'est pas demeurée inactive face au virus. Mais les problèmes structurels du continent ont posé d'importantes limites aux actions publiques.

Les inégalités sociales et la Covid-19

Les inégalités sociales et régionales endémiques des pays latino-américains ont contribué à la propagation du virus de façon décisive. Elles ont obéré le succès des confinements et le respect des mesures d'hygiène basiques. L'offre inégale de services de santé a favorisé l'expansion de l'épidémie à l'intérieur des pays.

Le coefficient de Gini le plus bas de la région est celui du Salvador (38,6) et le plus élevé est celui du Brésil (53,9)[19], alors que ceux des pays de l'OCDE (à l'exception du Mexique, de la Turquie et du Chili) sont inférieurs à quarante. En raison de ces inégalités, les réponses à la pandémie ont été contraintes par les effets néfastes de l'étranglement économique dû aux confinements et par les difficultés d'accès à la santé publique d'une grande partie de la population.

Les pays d'Amérique latine connaissent aussi de profondes inégalités géographiques qui impactent la mise en œuvre des politiques publiques. Au Brésil par exemple, l'accès aux structures essentielles qui en sont chargées se complique à mesure que l'on s'éloigne des grands centres urbains et des régions Sud et Sud-Est. Dans les régions Nord et Nord-Est, le manque d'infrastructures et l'isolement de certaines zones obligent leurs habitants à faire plusieurs jours de route pour atteindre un centre de santé ou une banque. La capacité limitée des systèmes de santé et les niveaux élevés d'informalité amplifient le défi que représente cette pandémie. Par ailleurs, les politiques publiques sont difficiles à appliquer en raison des caractéristiques de la population. Compte tenu du grand nombre de travailleurs informels ou indépendants, de larges pans de la population n'ont pu bénéficier des mesures visant les entreprises. Au Pérou par exemple, où plus de 70 % de la population travaille dans le secteur informel, des mesures d'aides requérant un compte en banque se sont avérées totalement inefficaces.

[18] OECD/The World Bank, *Health at a Glance…, op. cit.*

[19] Données Banque mondiale 2018, **https://donnees.banquemondiale.org/indicator/SI.POV.GINI**

Dans certains pays, des dispositifs d'allocation préexistants ont été utilisés pour distribuer des fonds d'urgence. C'est le cas de l'Argentine, qui a augmenté les montants reçus par les bénéficiaires de l'Allocation universelle pour enfants, ou du Brésil, qui a revu à la hausse le nombre de bénéficiaires du programme Bolsa Familia, et octroyé une aide d'urgence d'environ 100 euros pour les populations les plus vulnérables. Cette stratégie de transferts directs a également été adoptée par le Paraguay, la Colombie, le Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, le Guatemala et le Pérou.

D'autres pays ont choisi de mettre en place des mesures de protection comme la suspension des paiements de services publics comme l'eau, l'électricité ou internet (Colombie, Mexique), la suspension des licenciements (Argentine), ou encore la distribution de biens de première nécessité (Honduras, Colombie, République dominicaine).

Au Brésil, record d'inégalités et de morts par Covid-19

Le Brésil a connu une hausse continue du nombre de personnes contaminées et de décès depuis le premier cas enregistré, le 25 février 2020. Il est depuis juin le deuxième pays au monde le plus endeuillé par la pandémie après les Etats-Unis. Il est également un cas unique pour analyser la propagation et l'impact de la maladie au regard des inégalités locales et de la diversité des contextes locaux.

En effet, la propagation de la Covid-19 a été corrélée aux conditions socio-économiques plutôt qu'aux vulnérabilités de la population en matière de santé. Plus les régions sont pauvres, plus les capacités hospitalières sont faibles. Au Brésil, la région du Nord connaît le taux de mortalité de la Covid-19 le plus élevé, suivie par le Nord-Est et le Sud-Est. A l'exception de la région Sud-Est, qui a connu le premier cas confirmé dans le pays, ce sont les Etats les plus vulnérables économiquement. On y observe une plus grande rareté des ressources hospitalières, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. Le nombre de lits d'USI par habitant est environ deux fois plus élevé dans le Sud que dans le Nord, tous secteurs confondus. L'inégalité est encore plus grande en ce qui concerne les ressources humaines, comme en témoigne le nombre de médecins de soins intensifs par habitant[20], dont l'offre de main-d'œuvre est généralement inélastique à court terme.

L'importance du leadership dans la gestion de la crise

Dans une interview parue dans la *Folha de São Paulo*[21], l'épidémiologiste Marc Lipsitch, professeur titulaire de la TH Chan School of Public Health de l'université Harvard et l'une des principales références dans son pays, a démontré que le leadership est une variable qui doit être prise en compte pour évaluer la résilience des systèmes de santé. En effet, si nous

[20] L'IEPS estime que les Etats du Nord n'auraient plus de médecins disponibles si le taux d'infection atteignait 2 % de la population, tandis que les Etats du Sud-Est pourraient supporter un taux d'infection de 8 %.

[21] P. P. Corrales, M. Lago et F. Falbel, « Precisamos resgatar a ideia de que a ciência é apartidária, diz epidemiologista de Harvard », *Folha de Sao Paulo*, 6 septembre 2020.

observons par exemple l'indice de sécurité sanitaire mondiale créé en 2019 par l'une des plus prestigieuses écoles de santé publique au monde, The Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, et par le magazine britannique *The Economist*, on constate qu'il ne reflète pas la performance des réponses nationales à la pandémie. Cet indice classait en effet les Etats-Unis et le Royaume-Uni aux premiers rangs des pays les mieux préparés à une épidémie. La Chine ne figurait pas dans le top cinquante, ni le Vietnam et la Nouvelle-Zélande dans le top trente. A regarder l'évolution de la pandémie, le contraste entre les prévisions et la réalité est frappant. Selon le professeur Lipsitch, la crise a montré que le leadership, aux niveaux national et infranational, peut peser plus lourd que les dispositifs systémiques.

Ce constat ne signifie pas qu'un bon leadership suffit pour relever les défis que pose une telle crise sanitaire. Un pays sans infrastructure de santé demeurera un pays extrêmement vulnérable à une pandémie. Mais là où existe une capacité systémique, la qualité du leadership, en termes de respect de la science et de la recherche en matière de santé publique, mais aussi de planification stratégique et de coordination, peut l'emporter sur toutes les autres considérations. Ainsi, les Etats-Unis n'avaient aucun plan et la réponse au niveau national a été plus tactique que stratégique. Dès lors, le professeur considère que les futurs indices d'évaluation devront désormais tenir compte non seulement de la capacité de chaque pays à répondre à un tel événement, mais également de la capacité du gouvernement au pouvoir.

Le Brésil est l'un des cas les plus emblématiques d'un leadership défaillant auquel peut être imputé une catastrophe sanitaire. Outre les inégalités structurelles qui peuvent y être observées, le système de santé brésilien a été doublement entravé par le gouvernement fédéral : par l'incapacité du ministère de la Santé à en assurer la coordination et par les décisions du président de la République.

Depuis le début de la crise, la réponse officielle a été inconsistante. Les fréquents changements au sein de l'administration – trois ministres de la Santé se sont succédé en trois mois – ont engendré une instabilité administrative. Le ministère de la Santé n'a pas réussi à piloter le système de santé de manière cohérente et structurée, en tenant compte des particularités régionales.

Néanmoins, le Brésil est un pays fédéral où les gouvernements des Etats sont les principaux responsables des équipements de santé et disposent également de l'autonomie nécessaire pour mettre en œuvre des politiques de distanciation sociale. Chaque Etat a adopté des mesures pour aplanir la courbe des personnes contaminées et augmenter les capacités hospitalières. L'absence de coordination du gouvernement fédéral a conduit à des mesures hétérogènes dans le temps et l'espace. Toutefois, le système de santé a été activé par les gouvernements des Etats, chacun à sa manière, avec sa propre stratégie. Ils sont parvenus à répondre à la crise de façon non coordonnée.

Le second défi posé par le gouvernement fédéral a été le leadership exercé par le président de la République. Jair Bolsonaro a minimisé à plusieurs reprises la dangerosité du virus, s'est opposé avec vigueur aux mesures de distanciation sociale et a plaidé pour l'usage de l'hydroxychloroquine, un médicament sans effet prouvé. Il a encouragé ses compatriotes à retourner travailler et à descendre dans la rue pour le soutenir, ce qui a donné lieu à plusieurs rassemblements contre le Congrès et la Cour suprême.

Dans une situation telle qu'une pandémie, il existe des asymétries d'information entre le gouvernement et les citoyens. Ces derniers ne sont pas nécessairement conscients des implications d'une maladie ni des meilleures pratiques possibles pour la combattre. Une communication cohérente et efficace de la part des dirigeants est donc essentielle pour réduire ces asymétries. Or Jair Bolsonaro les a au contraire amplifiées en multipliant les messages confus, contradictoires. Il a encouragé les citoyens à contester les mesures imposées par les gouvernements des Etats. Si aucun lien de causalité n'a encore été établi, force est de constater que d'importants segments de la population ne les ont pas respectées.

La nécessaire structuration des systèmes universels

Quel système de santé après la pandémie ?

Les systèmes de santé sont remarquablement compliqués, mais nous pouvons les classer à l'aide de critères relativement simples. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les travaux de Katharina Böhm et ses collègues[22], et mobilisons trois questions : Qui établit le règlement ? Qui assure le financement ? Qui fournit les services de santé ? Pour chacune de ces questions, trois réponses sont possibles : l'Etat, les acteurs privés et les acteurs sociétaux (syndicats, grands employeurs et associations médicales, entre autres). En combinant ces critères, vingt-sept types de systèmes de santé peuvent théoriquement être établis. Toutefois, seuls quatre s'apparentent aux systèmes identifiés dans le monde : le système beveridgien, l'assurance maladie nationale, le système bismarckien et le modèle libéral.

Conçu au Royaume-Uni pendant la Seconde Guerre mondiale par Lord Beveridge, le système beveridgien s'est concrétisé en 1948 lorsque le ministre de la Santé Aneurin Bevan a fondé le National Health System (NHS). Il repose sur trois principes : une couverture universelle, un paiement au lieu de prise en charge et un service basé sur les besoins plutôt que sur la capacité de paiement. Ce système est financé par les impôts et se trouve dans une situation de quasi monopsone concernant l'embauche de professionnels de la santé. Ces derniers sont souvent employés par l'Etat, qui fixe et paie leurs salaires, en particulier dans les hôpitaux.

L'assurance maladie nationale (NHI) est une variante subtile du modèle beveridgien. Alors que l'Etat est toujours responsable de la réglementation et du financement du système, la prestation des services de santé est décentralisée et assurée par le secteur privé. Par conséquent, les Etats financent des praticiens et des organisations privés, souvent sans but lucratif, pour fournir les services de santé dus à leurs citoyens.

Le système bismarckien est le plus ancien système de santé, et l'un des plus répandus dans les pays développés. Il est né dans la Prusse du XIXe siècle, avec l'obligation faite aux employeurs de

[22] K. Bohm *et al.*, « Five types of OECD healthcare systems : Empirical results of a deductive classification », *Health Policy*, Vol. 113, n° 3, 2013, pp. 258-269.

fournir une assurance maladie à leurs employés. Dans ce modèle, la réglementation peut être établie par l'Etat ou par les partenaires sociaux, mais le financement est assuré par les travailleurs et la prestation des soins est principalement privée (sans but lucratif). Ce modèle met l'accent sur la réciprocité et les obligations mutuelles. Il bénéficie aux travailleurs du secteur formel, mais peut marginaliser les chômeurs et les travailleurs informels sans l'intervention active de l'Etat.

Enfin, le modèle libéral est un système intrinsèquement fragmenté combinant un système privé fort et certaines caractéristiques des systèmes beveridgien ou bismarckien. Dans un système privé, les acteurs privés s'engagent dans des échanges de santé convenus d'un commun accord sans intervention active de l'Etat ou de la société, au-delà de la fourniture d'un cadre juridique et réglementaire général. Bien que souvent décrit comme un système privé, le modèle libéral, mis au point par les Etats-Unis et reproduit par certains pays d'Amérique latine, se caractérise plutôt par la coexistence de systèmes de santé parallèles. Par exemple, aux Etats-Unis, le département des Anciens combattants offre des soins de santé de type beveridgien pour les anciens combattants, gratuits, avec des hôpitaux publics et des professionnels de santé publics. Dans le même temps, Medicare prend en charge les personnes âgées, entre autres, dans le cadre d'un système national d'assurance maladie similaire au modèle canadien, où les patients peuvent choisir leurs prestataires privés.

Comme en tout autre domaine, l'élaboration des politiques de santé s'ancre dans l'histoire et la culture des Etats. Analyser le système de santé adopté par chaque pays à l'aune de leurs caractéristiques peut nous aider à comprendre ses avantages et ses contraintes socio-économiques. Le modèle beveridgien prévaut au Royaume-Uni, dans les pays scandinaves – où l'on trouve des Etats forts et des sociétés relativement égalitaires – et dans la péninsule ibérique – l'Espagne et le Portugal ayant adopté ce modèle des décennies après la création du NHS britannique. L'assurance maladie nationale (NHI) est principalement adoptée par les anciennes colonies britanniques, notamment le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Irlande. Enfin, le système bismarckien est plus populaire en Europe (particulièrement en Allemagne, en France, aux Pays-Bas et en Belgique), ainsi qu'en Asie orientale (au Japon et en Corée du Sud par exemple).

A l'exception de Cuba, les pays d'Amérique latine ont opté pour des systèmes hybrides qui combinent les caractéristiques des trois grands modèles : le système LBB (Libéral-Bismarck-Beveridge) ou le système LB (Libéral avec Beveridge). Dans les deux cas, à chaque strate sociale correspond un modèle. Dans la première, les plus riches jouissent du modèle de santé libéral : il peuvent avoir librement recours aux services de santé souhaités et paient à l'acte. Les classes moyennes bénéficient quant à elles du système bismarckien, c'est-à-dire que les caisses ou structures syndicales proposent des offres de services de santé aux travailleurs formels. Cela veut dire que chaque catégorie de travailleurs a accès à un système propre de santé qui lui est exclusivement dédié. Les cas des « œuvres sociales » (*obras sociales*) en Argentine et au Mexique sont une bonne illustration de ce fonctionnement. Enfin, pour les classes plus pauvres, le système beveridgien : elles ont accès aux équipements de santé étatiques. Dans certains pays comme la Colombie ou l'Uruguay, les personnes ayant recours aux systèmes privé ou bismarckien ne peuvent être traitées dans le public. Ce système hybride génère d'importants problèmes d'inégalité et limitent sérieusement la couverture sanitaire

universelle. Dans la combinaison LB, particulièrement privilégiée au Brésil, les 22 % les plus riches recourent au modèle libéral, tandis que le reste de la population relève du système beveridgien. En plus d'une sélection adverse importante dans le cas de l'assurance maladie, le secteur public se caractérise par d'importantes files d'attente. L'inégalité se manifeste par le fait que les dépenses liées au modèle libéral sont en moyenne six fois plus élevées que celles liées au modèle beveridgien. Enfin, il convient de noter que les deux systèmes favorisent une fragmentation des services (en particulier la LBB), ce qui empêche toute prise en charge intégrée de la population et la constitution d'un réseau de services de santé efficace.

Le système de santé unifié brésilien, un exemple régional

En dépit de sa gestion chaotique de l'épidémie et des fortes inégalités inhérentes au modèle LB, le système de santé public brésilien demeure un exemple régional à suivre. Au Brésil, la santé est un droit universel et relève de la responsabilité de l'Etat. La couverture médicale universelle y a été instituée avec la création du système de santé unifié (Sistema Único de Saúde, SUS) en 1990, dans le but d'améliorer les résultats en matière de santé et de réduire les inégalités d'accès aux soins. Malgré un sous-financement chronique et une gouvernance régionale fragile, le SUS a atteint ses objectifs. Ces progrès se sont accompagnés d'une amélioration de la couverture de l'assistance sociale et des systèmes d'information qui permettent de cibler les plus vulnérables en temps utile. Ainsi, le pays assure un accès quasi universel aux services de soins de santé à l'ensemble de sa population. En 2013, 95 % des Brésiliens affirmaient avoir accès à des services de santé.

Le SUS incarne une ambition énorme. Le Brésil est aujourd'hui le seul pays de plus de deux cent millions d'habitants à disposer d'un système universel de santé, occupant ainsi la vingt-deuxième position (devant l'Italie, la Chine et une bonne partie de l'Europe centrale) dans le classement universel de la Johns Hopkins University qui mesure la résilience des systèmes de santé[23]. Si cette capacité étatique avait été utilisée à bon escient pour lutter contre l'épidémie, le Brésil aurait peut-être pu éviter la catastrophe sanitaire. Le virus est arrivé en Amérique latine assez tardivement, laissant un peu de temps aux gouvernements pour tirer les premières leçons des expériences européennes et asiatiques et s'organiser en conséquence. Le Brésil est l'un des rares pays à ne pas avoir pris de mesures radicales et, paradoxalement, le seul à disposer d'une capacité étatique suffisante pour les mettre en œuvre efficacement, notamment grâce à deux outils : le plus vaste programme de soins de santé primaires au monde et son infrastructure capillaire de distribution massive d'aides sociales.

Au Brésil, les soins de santé primaires relèvent de la responsabilité des municipalités, qui disposent à cet effet de professionnels de la santé de niveau intermédiaire et de plus de deux cent cinquante mille agents de santé communautaires[24] qui jouissent de la confiance des

[23] Global Health Security Index, Johns Hopkins University, **www.ghsindex.org/**

[24] Selon l'OIT, ces agents « assurent l'éducation sanitaire, la référence, la prévention et la prise en charge des cas, et le suivi ainsi que les visites à domicile dans des communautés déterminées. Ils apportent soutien et assistance aux personnes et aux familles pour qu'elles s'orientent dans les systèmes de santé et de services sociaux ».

communautés dans lesquelles ils opèrent. Cet élément est un facteur crucial à la fois pour diffuser des informations utiles et pour susciter une plus grande adhésion aux politiques mises en œuvre, car ces agents locaux se déplacent chez les patients difficiles à atteindre. En outre, ils ont une connaissance spécifique des conditions locales, ce qui en fait des atouts de choix pour mener des campagnes d'information visant à promouvoir une bonne hygiène et une distanciation sociale lorsque cela est possible, mais aussi pour collecter des données sur les symptômes, présélectionner les patients qui auraient besoin de tests et rechercher des cas contacts lorsque l'identification des symptômes est précoce. Les municipalités fournissent également des installations médicales qui peuvent être converties en centres de dépistage stratégiques pendant l'épidémie. Associé à des politiques efficaces de dépistage préalable et de recherche des contacts, ces dispositifs peuvent réduire considérablement le coût des tests et la quantité de kits de dépistage nécessaires.

De plus, les succès du Brésil en matière de programmes de transfert de fonds tels que la Bolsa Família[25] ont conduit le gouvernement fédéral à mettre en place un registre national des familles vivant dans la pauvreté et l'extrême pauvreté appelé « registre unique » (*cadastro unico*). Les informations contenues dans cette base de données pourraient rapidement fournir aux décideurs de précieuses données pour élaborer des politiques publiques efficaces : géographie des vulnérabilités, nombre d'habitants par domicile, etc. Elles peuvent également permettre de distribuer facilement une aide financière d'urgence aux populations souffrant déjà de difficultés économiques.

Le Brésil aurait pu démontrer aux pays en développement les bienfaits d'une capacité étatique forte en période de crise. A l'inverse, il a administré la preuve qu'aucune ne pouvait combler les lacunes d'un gouvernement incompétent.

Promouvoir des systèmes publics et intégrés

L'Amérique latine doit initier une transformation de ses systèmes de santé. Si les sociétés latino-américaines souhaitent bénéficier d'un système de santé plus accessible, équitable et efficace, les dépenses de santé publique doivent être significativement revues à la hausse pour garantir une couverture universelle. Le modèle prédominant dans la région ne satisfait pas dans la pratique le droit à la santé que les Etats accordent légalement à leurs citoyens. En augmentant la participation de l'Etat à la santé, les pays d'Amérique latine convergeraient vers les modèles dominants de par le monde. Cependant, il est urgent d'agir rapidement : depuis le début du siècle, les progrès en matière de santé publique ont été inégaux et, dans l'ensemble, relativement lents.

En outre, l'expérience des Etats-Unis suggère un sentier de dépendance où les décisions du passé conditionnent et condamnent en quelque sorte ce pays à entretenir un modèle trop cher, de mauvaise qualité et très inégal. Environ trente millions de citoyens américains ne disposent d'aucune couverture sanitaire, alors que 60 % de la population estime que le

[25] La Bolsa Familia est un des plus importants programmes de transfert de revenu qui bénéficie à plus de quarante millions de Brésiliens.

gouvernement devrait garantir l'accès à la santé. Plus les systèmes hybrides seront consolidés, faisant la part belle au secteur et à l'assurance privés, plus grand sera l'intérêt des assureurs, des entreprises et des professionnels privés à préserver le *statu quo*.

Pour infléchir cette trajectoire, la région doit renforcer la santé publique pour tendre vers un système beveridgien ou bismarckien, avec des dispositifs dédiés aux personnes sans emploi et aux travailleurs informels. Pour ce faire, l'Etat doit accroître considérablement ses investissements en matière de santé. En Amérique latine, comme aux Etats-Unis, seulement 52 % des dépenses de santé sont publiques, alors que ce taux s'élève à 80 % dans les pays ayant opté pour le système beveridgien et à 70 % dans ceux ayant choisi le système bismarckien. L'augmentation des dépenses publiques serait compensée par une diminution du coût général des soins de santé. Empiriquement, les coûts administratifs sont plus élevés dans les systèmes plus fragmentés. Ce gain économique s'accompagnerait de meilleurs résultats et d'une plus grande équité, comme le montre la comparaison entre le modèle hybride américain et les modèles beveridgien et bismarckien d'autres pays riches. Par exemple, les Etats-Unis, avec un modèle hybride, dépensent deux fois plus pour la santé que la moyenne des pays de l'OCDE (17 % de leur PIB contre 8,8 %), mais présentent une mortalité infantile plus élevée et une espérance de vie inférieure[26]. Augmenter le financement et la couverture effective de tous les citoyens latino-américains ne signifie pas proscrire le secteur privé : la prestation de services peut être privée avec un financement public, comme au Canada.

La pandémie a révélé la fragilité des systèmes de santé en Amérique latine, mais elle peut constituer une opportunité pour redéfinir leur conception et leur structure. Les gouvernements doivent investir davantage afin de réduire la part du secteur privé, et gagner ainsi en efficacité, en qualité et en équité.

[26] United Health Foundation, *America's Health Rankings Annual Report 2018*, **www.americashealthrankings.org/learn/reports/2018-annual-report/findings-international-comparison**

Pour citer ce chapitre : Miguel Lago, « La santé publique en Amérique latine : un état des lieux », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, janvier 2021 [en ligne : **www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude**].

Annexe
Partis politiques latino-américains cités dans ce volume

Bolivie
Mouvement vers le socialisme : Movimiento al Socialismo (MAS)

Brésil
Citoyenneté : Cidadania
Démocrates : Democratas
En Avant : Avante
Mouvement démocratique brésilien : Movimento Democrático Brasileiro (PDB)
Parti communiste du Brésil : Partido Comunista do Brasil (PCdoB)
Parti de la social-démocratie brésilienne : Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)
Parti démocratique travailliste : Partido Democrático Trabalhista (PDT)
Parti des travailleurs : Partido dos Trabalhadores (PT)
Parti libéral : Partido liberal (PL)
Parti républicain de l'ordre social : Partido Republicano da Ordem Social (PROS)
Parti social-chrétien : Partido Social Cristão (PSC)
Parti socialiste brésilien : Partido Socialista Brasileiro (PSB)
Parti social démocratique : Partido Social Democrático (PSD)
Parti social libéral : Partido Social Liberal (PSL)
Parti socialisme et liberté : Partido Socialismo e Liberdade (PSOL)
Parti travailliste brésilien : Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)
Parti vert : Partido Verde
Patriote : Patriota
Podemos
Progressistes : Progressistas
Républicains : Republicanos
Solidarité : Solidariedade

Chili
Concertation (des partis pour la démocratie) : Concertación (de Partidos por la Democracia)
Démocratie chrétienne : Democracia Cristiana (DC)
Evolution politique : Evolución Política
Mouvement d'action populaire unitaire : Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU)
Mouvement de la gauche révolutionnaire : Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)
Parti communiste du Chili : Partido Comunista de Chile (PCCh)
Parti démocrate-chrétien du Chili : Partido Demócrata Cristiano de Chile
Parti des communs : Comunes
Parti libéral : Partido Liberal
Parti national : Partido Nacional
Pari pour la démocratie : Partido por la Democracia
Parti radical : Partido Radical
Parti régionaliste démocratique indépendant : Partido Regionalista Independiente Demócrata (PRI)

Parti socialiste du Chili : Partido Socialista de Chile
Rénovation nationale : Renovación Nacional
Union démocrate indépendante : Unión Democráta Independiente (UDI)
Unité populaire : Unidad Popular (UP)

Guyana
Parti progressiste du peuple : People's Progressive Party (PPP)

Pérou
Action populaire : Acción Popular (AP)
Alliance populaire révolutionnaire américaine : Alianza Popular Revolucionaria Americana (Apra)
Alliance pour le progrès : Alianza para Progresso
Force populaire : Fuerza Popular (FP)
Front ample : Frente amplio (FA)
Front populaire agricole du Pérou : Frente Popular Agrícola del Perú (Frepap)
Parti violet : Partido Morado
Podemos Perù
Solidarité nationale : Solidaridad Nacional
Somos Pérù
Union pour le Pérou : Unión por el Perú

République dominicaine
Parti de la libération dominicaine : Partido de la Liberación Dominicana (PLD)
Parti révolutionnaire dominicain : Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
Parti révolutionnaire moderne : Partido Revolucionario Moderno (PRM)
Parti réformiste social-chrétien : Partido de la Reforma Social Cristiana (PRSC)

Suriname
Parti progressiste de la réforme : Vooruitstrevende Hervormingspartij (VHP)

Uruguay
Front ample : Frente amplio (FA)
Parti national : Partido Nacional (PN)

Venezuela
Action démocratique : Acción Democrática (AD)
Grand pôle patriotique Simon Bolivar : Gran Polo Patriótico Simón Bolívar (GPPSB)
Justice d'abord : Primero Justicia (PJ)
Mouvement vers le socialisme : Movimiento al Socialismo (MAS)
Nouveau temps : Nuevo Tiempo
Parti socialiste uni du Venezuela : Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)
Volonté populaire : Voluntad Popular

Table des figures et tableaux

Tableaux

Tableau 1. Les appartenances aux organisations régionales latino-américaines en 2020 ..... *p. 14*

Tableau 2. Reports d'élections en Amérique latine en 2020 ..... *p. 60*

Tableau 3. Calendrier et résultats des élections en 2020 ..... *p. 60*

Tableau 4. Venezuela : composition du nouveau Conseil national électoral ..... *p. 62*

Tableau 5. Elections présidentielles en Bolivie ..... *p. 68*

Tableau 6. Nombre de municipalités remportées par les principaux partis politiques au Brésil (comparaison 2016-2020 ..... *p. 71*

Tableau 7. Résultats des élections législatives de 2020 au Pérou ..... *p. 77*

Figures

Figure 1. « Approuvez-vous la façon dont le président gère la crise sanitaire ? » ... *p. 6*

Figure 2. Taux de morbidité de la Covid-19, avril-septembre 2020 ..... *p. 7*

Figure 3. Relation entre efficacité gouvernementale et mortalité ..... *p. 8*

Figure 4. Dépenses de santé par habitant dans les pays de l'OCDE et en Amérique latine en 2015 (données absolues) ..... *p. 88*

Figure 5. Dépenses de santé publiques en pourcentage du PIB en 2015 ..... *p. 89*

Figure 6. Dépenses de santé privées en pourcentage du PIB en 2015 ..... *p. 89*