



HAL
open science

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

Román Perdomo

► **To cite this version:**

Román Perdomo. Les réponses collectives à la pandémie de Covid-19 au Pérou. Les Études du CERI, 2021, 252-253, pp.32 - 37. 10.25647/etudesduceri.252-253.05 . hal-03384823

HAL Id: hal-03384823

<https://hal.science/hal-03384823>

Submitted on 19 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.

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 1980¹. 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 nationale³ 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 E⁴ 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 Warma⁵.

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 trimestre⁶. 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 E⁷.

¹ Ministère de la Santé, « Minsa : Casos confirmados por coronavirus Covid-19 ascienden a 818 297 en el Perú (Comunicado N°258) », 1^{er} 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*, 1^{er} 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.bbvarsearch.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 xx^e 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, bienfaitistes et magnanimes, et non comme un citoyen membre d'une communauté politique porteur de droits à revendiquer⁹.

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 gouvernement¹⁰. 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-américains¹¹.

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 années¹³. 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 panorámica 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 autres¹⁴.

Durant le confinement, 12 % des Péruviens déclaraient ne pas avoir accès à l'eau potable, et 28 % seulement quelques heures par jour¹⁵. 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 fréquents¹⁶.

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 confinement¹⁹.

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 movlizado. 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 sociaux²⁰.

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 solidaire²¹.

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 pauvreté²². 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 préalable²³.

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 olla²⁴ 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 locales²⁵.

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 assistanciers *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 dérégulées²⁷.

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].