

Amérique latine : la fin de l'euphorie

OLIVIER COMPAGNON

Professeur d'histoire contemporaine à l'Université Sorbonne-Nouvelle Paris 3, directeur de l'Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL) et membre du Centre de recherche et de documentation des Amériques (Creda), UMR 7227

MARIE LAURE GEOFFRAY

Maîtresse de conférences en science politique à l'Université Sorbonne-Nouvelle Paris 3, Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL) et membre du Centre de recherche et de documentation des Amériques (Creda), UMR 7227

Entre le milieu des années 2000 et le début des années 2010, un vent d'optimisme a soufflé parmi les observateurs et les commentateurs de l'actualité latino-américaine. En dépit de conjonctures nationales différenciées invitant à ne pas penser la région comme un bloc homogène, la croissance économique globale, le niveau d'endettement relativement faible et la réelle capacité de résistance face à la crise financière de 2008 furent interprétés comme les signes d'une bonne santé recouvrée, voire d'un avenir radieux, après les « décennies perdues des années 1980 et 1990 », liées à la crise de la dette et au choc des ajustements structurels imposés notamment par le Fonds monétaire international (FMI). Dans le contexte du basculement à gauche de nombreux gouvernements à partir du tournant du XXI^e siècle, la redistribution d'une partie des fruits de cette croissance aux secteurs les plus défavorisés des sociétés permit de réduire presque partout les taux de pauvreté et d'extrême pauvreté d'année en année, voire de commencer à résorber la très inégale distribution des revenus telle que mesurée par l'indice de Gini.

Politiquement, de nombreux indices paraissaient converger vers un diagnostic, une consolidation ou un approfondissement de la démocratie – depuis l'alternance chilienne de 2010 portant au palais de la Moneda le libéral Sebastián Piñera après vingt ans de gouvernement de la Concertation¹ jusqu'à l'ouverture de l'espace politique mexicain entamée en 2000 après sept décennies d'hégémonie du Parti révolutionnaire institutionnel. En termes de relations internationales, l'émancipation conduisant la région à quitter la matrice états-unienne, qui avait déterminé une large part des politiques extérieures et des relations diplomatiques depuis la fin

1. Voir Georges Couffignal et Sébastien Velut, « Le Chili déconcerté », *Cahiers des Amériques latines*, n° 68, 2011/3, p. 23-141.

du xix^e siècle, consécutive à l'effondrement de l'Union soviétique et au redéploiement de la diplomatie de Washington vers le Moyen-Orient, au début des années 1990, avait ouvert la voie au multilatéralisme, au développement de relations Sud-Sud et à une présence jusque-là inédite dans l'ordre mondial². Si l'on ajoute à ce tableau le fait que la plupart des pays de la région semblaient alors décidés à solder les comptes de leur passé autoritaire, si l'on songe aux innombrables procès intentés contre les bourreaux des années de plomb dans l'Argentine de Nestor et Cristina Kirchner, à l'inauguration du Museo de la Memoria y los Derechos Humanos à Santiago du Chili en janvier 2010 ou à l'installation de la Comissão Nacional da Verdade³ au Brésil en mai 2012, l'Amérique latine pouvait aisément « apparaître comme la région des grands espoirs à la fin de l'année 2012 »⁴.

Croissance en berne et déclin des pratiques redistributives

Toutefois, les temps ont manifestement changé en l'espace de quelques années puisque la croissance moyenne de la région latino-américaine, supérieure à 5 % au tournant des années 2000 et 2010, sera sans doute de 1 % – dans le meilleur des cas – pour l'année 2015. La première matrice des transformations actuelles réside, comme le montrent Vera Chiodi et Carlos Winograd dans ce volume (p. 87), dans la baisse continue du cours des matières premières sur les marchés mondiaux, associée au ralentissement de la croissance chinoise, qui avait considérablement stimulé les exportations latino-américaines depuis une décennie. Véritable soubassement de l'économie vénézuélienne depuis les années 1920, le pétrole – qui représente plus de 95 % des recettes d'exportation – tend ainsi vers le seuil des 40 dollars par baril dans la seconde moitié de l'année 2015 alors qu'il culminait aux alentours de 100 dollars au début de l'année 2012, expliquant ainsi le déclin du produit intérieur brut (- 5,5 % entre 2012 et 2014), une croissance négative, de - 4 % en 2014, et un risque de plus en plus élevé de défaut de paiement.

De son côté, le Brésil, premier exportateur mondial de sucre, a souffert d'une baisse des cours de ce produit d'environ 25 % entre septembre 2014 et

-
2. Sur ce point, voir G. Couffignal, « L'Amérique latine sur la scène internationale », in Pierre Hassner (dir.), *Les relations internationales*, coll. « Les Notices », Paris, La Documentation française, 2012, 2^e éd., p. 283-296.
 3. Créée pour enquêter sur les crimes commis sous le régime militaire (1964-1985).
 4. Pour reprendre la formule d'Alain Delétroz, vice-président de l'International Crisis Group, dans un texte intitulé « L'Amérique latine, une bouffée d'optimisme » publié le 21 décembre 2012 (<http://www.crisisgroup.org/fr/regions/amerique-latine-caraibe/op-eds/deletroz-amerique-latine-bouffee-optimisme.aspx>, consulté le 2 novembre 2015).

septembre 2015 – dans une conjoncture plus généralement baissière depuis le début de l'année 2011. Historiquement dépendante de ses exportations de matières premières comme l'avait démontré en son temps la brutalité de la crise de 1929⁵, la région latino-américaine le demeure au milieu des années 2010, d'autant que de nombreux pays ont connu depuis une décennie une tendance certaine à la reprimarisation de leur économie. Si le Mexique, le Panamá, la Colombie ou la Bolivie parviennent à conserver un taux de croissance relativement plus élevé en raison de leurs relations commerciales privilégiées avec les États-Unis ou d'une plus grande diversité de leurs produits d'exportation, la tendance régionale est bel et bien marquée par une nette décrue de la croissance – voire, dans certains cas, par une véritable récession.

Ce ralentissement économique a d'importantes conséquences en termes de finances publiques puisque toute l'Amérique latine, à des degrés divers, est de nouveau confrontée à une dynamique de creusement des déficits budgétaires. Outre l'effet négatif que cela induit sur les investissements étrangers et le possible retour du spectre de l'endettement à moyenne échéance, c'est surtout la capacité des États à redistribuer les recettes tirées des exportations et à continuer à résorber la pauvreté qui est mise à mal. Au Venezuela où les taux de pauvreté et d'extrême pauvreté étaient respectivement passés de 42,8 % et 16,6 % de la population totale au premier semestre 1999 à 26,5 % et 7 % au deuxième semestre 2012, les chiffres du second semestre 2013 – 27,3 % et 8,8 % – attestent un retournement de tendance⁶ que ne dément pas l'évolution récente du coefficient de Gini (0,5 en 2000 et 0,394 en 2010, mais 0,405 en 2012 et 0,448 en 2013)⁷. On observe dans ce cas précis une corrélation évidente entre le niveau des revenus de la rente pétrolière et la possibilité de déployer des programmes de redistribution, autrement dit une solution de continuité dans les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités, de nature surtout assistancielle et dépourvues d'une véritable durabilité, faute d'investissements de long terme dans la diversification de la production économique du pays et de réformes fiscales susceptibles de dépendre les finances publiques des variations du cours des matières premières. Il en va de même au Brésil où la profonde crise politique que doit affronter la présidente Dilma Rousseff depuis 2013 trouve une partie de ses racines dans les coupes drastiques – imposées par la récession économique – effectuées dans les nombreux programmes sociaux qui avaient assuré l'immense popularité de l'ancien président Lula dans les années 2000 et permis de réduire la pauvreté. Il reste à savoir si cette fragilisation régionale

5. Voir Paulo Drinot et Alan Knight (dir.), *The Great Depression in Latin America*, Durham, Duke University Press, 2014.

6. D'après les chiffres de l'Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (www.ine.gov.ve).

7. D'après les chiffres du Programme des Nations unies pour le développement (www.undp.org).

va encore gagner du terrain dans les mois qui viennent, par exemple en Bolivie où, comme le montre Hervé do Alto dans ce volume (p. 35), la réélection triomphale d'Evo Morales en octobre 2014 a largement reposé sur la bonne santé économique du pays et sur le succès des politiques redistributives et infrastructurelles lancées depuis la nationalisation des hydrocarbures, décidée en mai 2006.

Un changement de conjoncture politique ?

Si le « virage à gauche » de l'Amérique latine dans les années 2000 est né de la contestation croissante des politiques d'ajustement structurel menées dans les années 1980 et 1990, mais a aussi conquis une partie de sa légitimité dans sa capacité à redistribuer les richesses dans un contexte de forte croissance⁸, on peut légitimement se demander si le ralentissement de cette dernière va induire une inversion des tendances politiques que l'on a pu observer depuis une quinzaine d'années. Le large soutien des classes les plus défavorisées et des classes moyennes dont bénéficiait le Parti des travailleurs (PT) brésilien depuis la première élection de Lula, en 2002, déjà érodé en 2014, lors de la réélection de D. Rousseff, qui n'avait attiré que 51,64% des suffrages exprimés, semble avoir fait long feu au milieu de l'année 2015, alors que, selon plusieurs sondages, l'actuel gouvernement ne bénéficie plus que de 10 à 20% d'opinions favorables. La réduction des transferts sociaux ne constitue toutefois pas, dans ce cas, le seul facteur d'explication de cette perte de légitimité : la révélation d'immenses scandales de corruption impliquant des cadres du PT aux divers échelons de l'État fédéral, des États fédérés et des municipalités a également joué un rôle majeur dans la désaffection de l'opinion et le retour sur le devant de la scène d'une opposition virulente réclamant la mise en place d'une procédure d'*impeachment*, et qui obtient gain de cause, puisque celle-ci a été déclenchée le 2 décembre dernier. Plus généralement et à quelques exceptions près comme en Uruguay, la corruption demeure un véritable fléau régional, en raison de la faiblesse historique d'États, souvent incapables de mettre en place des structures efficaces de contrôle des finances publiques, et elle constitue un mode de fonctionnement du politique parmi d'autres. On peut par exemple observer cette évolution au Guatemala, où des détournements de fonds massifs ont marqué le mandat d'Otto Pérez Molina, interrompu par la démission de ce dernier entre janvier 2012 et septembre 2015, et où

8. Pour une synthèse sur cette conjoncture, voir Olivier Dabène (dir.), *La gauche en Amérique latine*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012 ; ainsi que Gustavo A. Flores-Macías, *After Neoliberalism? The Left and Economic Reforms in Latin America*, New York, Oxford University Press, 2012.

la crise de la représentation politique qui s'en est suivie a conduit à l'élection, au second tour du scrutin présidentiel d'octobre 2015, de l'acteur comique Jimmy Morales – archétype de l'outsider dépourvu d'une réelle expérience de la politique et ayant conquis sa notoriété dans les arènes télévisuelles du divertissement. Dans son article consacré au Nicaragua et au projet de nouveau canal interocéanique, Kevin Parthenay (p. 69) met également en exergue les multiples pratiques népotiques qui ont cours dans ce pays et qui contribuent à une fragilisation des institutions.

Malgré les nombreux procès faits aux anciens dirigeants des régimes autoritaires et la mise en place de politiques de mémoire des dictatures, les violations des droits humains demeurent constantes dans le sous-continent. Les ONG font notamment état d'un usage disproportionné de la force par la police lors de manifestations en Équateur et au Pérou⁹, de conditions de détentions inhumaines au Brésil¹⁰, des assassinats particulièrement fréquents de journalistes dans ce même pays, au Honduras, au Mexique et en Colombie¹¹ (le taux d'homicides de la région est l'un des plus élevés au monde¹²). Dans le cas du Mexique, les atteintes récurrentes aux droits humains et l'incapacité de l'État à rendre la justice ont connu un paroxysme avec la disparition, en septembre 2014, de quarante-trois étudiants (très certainement assassinés) de l'école normale Isidoro Burgos d'Ayotzinapa, près d'Iguala, dans l'État de Guerrero. L'impunité presque totale dont jouissent les auteurs et les commanditaires d'assassinats dans de nombreux pays de la région vient ternir l'image d'un sous-continent dont les politistes louaient la consolidation démocratique depuis une dizaine d'années. La prégnance de ces violences multiformes et séculaires au cœur des sociétés latino-américaines, contre laquelle les gouvernements peinent à mettre en œuvre des politiques efficaces et durables comme en témoigne le cas du Salvador – analysé par David Garibay (p. 55) – où le taux d'homicides est reparti à la hausse en 2014 après quelques années de diminution, contribue en effet à une fragilisation des gouvernements au pouvoir et à une crise

-
9. Voir les rapports de Human Rights Watch, "Peru, Police open fire on protesters", 6 octobre 2015 (<https://www.hrw.org/news/2015/10/06/peru-police-open-fire-protesters>) et Ecuador, Crackdown on protesters, 10 novembre 2015 (<https://www.hrw.org/news/2015/11/10/ecuador-crackdown-protesters>), consultés le 11 décembre 2015).
 10. "The state let evil take over", Human Rights Watch, 19 octobre 2015 (<https://www.hrw.org/node/281914>), consulté le 11 décembre 2015).
 11. « Infographie. Les pays les plus meurtriers en Amérique latine pour les journalistes », Reporters sans frontières, 30 septembre 2014 (<http://fr.rsf.org/ameriques-infographie-pays-les-plus-30-09-2014,47027.html>), consulté le 11 décembre 2015).
 12. 14 des 20 pays les plus dangereux du monde (en termes de taux d'homicides) sont situés en Amérique latine, qui concentre 8 % de la population mondiale mais 33 % des homicides commis dans le monde. Voir l'infographie de l'Institut de recherche brésilien Igarapé (<http://www.igarape.org.br/pt-br/observatorio-de-homicidios/>), consulté le 11 décembre 2015).

de la représentation politique¹³. De nouveaux travaux soulignent cette permanence ou ce retour de pratiques autoritaires héritées du passé – ce dont témoigne d'ailleurs le déclin de l'indice de développement démocratique, élaboré par la Fondation Konrad Adenauer et l'équipe de consulting politique PoliLat, en 2013 et en 2014¹⁴.

L'émergence de problèmes économiques nouveaux (crise ou stagnation économique et remise en question des politiques redistributives) ainsi que la prégnance de maux anciens (corruption, violations des droits humains, violences) ont récemment mené à la défaite électorale de gouvernements de gauche. Certes, des présidents en exercice disposent toujours d'une forte légitimité politique (comme Daniel Ortega au Nicaragua, E. Morales en Bolivie ou Rafael Correa en Équateur) et d'autres ont été récemment élus comme Tabaré Vázquez, candidat du Frente Amplio en Uruguay. Cependant, plusieurs consultations électorales récentes tendent à montrer que le temps des gauches triomphantes est révolu. En Argentine, la victoire du candidat de centre droit Mauricio Macri lors du second tour de l'élection présidentielle argentine, le 22 novembre 2015, associée à la perte du gouvernement de la province de Buenos Aires par les péronistes un mois plus tôt, clôt le cycle politique kirchnériste inauguré en 2003 et laisse présager un retour à une certaine orthodoxie libérale. Au Venezuela, le Partido Socialista Unido de Venezuela enregistre une lourde défaite lors des élections législatives du 6 décembre 2015 et perd, pour la première fois depuis l'accession du défunt Hugo Chávez au pouvoir en 1999, la majorité à l'Assemblée nationale. Sans doute les gouvernements de Cristina Kirchner et de Nicolás Maduro payent-ils le prix d'une conjoncture économique défavorable, mais aussi celui de la lassitude qu'éprouvent de larges secteurs de la société vis-à-vis de dérives autoritaires qu'incarnent par exemple, au Venezuela, la mise en place de l'état d'urgence dans deux provinces gouvernées par l'opposition et la lourde peine de prison infligée à l'opposant Leopoldo López en septembre 2015 au terme d'un procès dénoncé et considéré comme inique par de nombreux observateurs.

13. Sur le lien entre politiques économiques, redistribution sociale et stratégies de lutte contre la violence, voir William Asher, Natalia Mirovitskaya (éd.), *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America*, New York, Palgrave Macmillan, 2012.

14. *Indice de desarrollo democrático de América Latina 2014*, Konrad Adenauer Stiftung/ PoliLat, Montevideo/Buenos Aires, 2014 (<http://www.idd-lat.org/2014/downloads/idd-lat-2014.pdf>, consulté le 7 novembre 2015). Cet indice prend en compte la légalité du régime démocratique, le respect des droits politiques et des libertés civiles, la qualité institutionnelle et l'efficacité politique, les capacités à mettre en place des politiques destinées au bien-être social et des politiques efficaces d'un point de vue économique.

Enjeux internationaux

Enfin, le contexte de moindre croissance économique a un impact important au-delà des cadres nationaux de l'analyse. Certes, la volonté de consolider les nombreuses institutions d'intégration régionale – que celles-ci aient une simple vocation économique ou ambitionnent également de se développer sur le terrain politique – demeure à l'ordre du jour comme l'a montré, par exemple, l'inauguration en grande pompe et en présence de nombreux chefs d'État du siège permanent de l'Union des nations d'Amérique du Sud (Unasur) à Quito en décembre 2014. Cette « grand-messe » a toutefois eu lieu peu de temps après que le gouvernement équatorien de R. Correa a renforcé les mesures protectionnistes prises à l'encontre de multiples produits péruviens et colombiens, ce qui a porté un coup supplémentaire à une Communauté andine des nations (CAN) déjà mal en point. En cette même année 2014, la célébration du vingtième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) a été l'occasion de dresser un bilan contrasté, mettant l'accent sur l'explosion des échanges commerciaux et des investissements croisés entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, mais aussi de pointer de nombreux points de blocage – au-delà même de la question migratoire – témoignant d'un processus d'intégration qui semble actuellement au point mort¹⁵. De son côté, le Marché du Sud (Mercosur) est également confronté à une crise institutionnelle majeure qu'a notamment illustrée, en août 2015, la proposition du président du Sénat brésilien, Renán Calheiros, de mettre fin à l'union douanière afin que le Brésil puisse signer des accords bilatéraux sans dépendre de l'appui des autres membres du bloc régional.

Enfin, le fait que de très nombreux pays d'Amérique latine ont signé des accords bilatéraux avec les États-Unis, conjugué à l'importance prise par la Chine dans le marché d'exportation des pays latino-américains, vient par ailleurs contredire les efforts d'intégration régionale. Ces États continuent de se concurrencer les uns les autres pour accéder à ces marchés plutôt que de travailler à la complémentarité de leurs économies respectives comme le proposait H. Chávez en créant l'Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas (Alba). Si ce modèle d'intégration, plus politique que celui du Mercosur, a fêté son dixième anniversaire à La Havane en décembre 2014, c'est sur fond de crise pétrolière et de la réduction des moyens d'action. En effet, la promotion de la complémentarité économique et de la solidarité entre partenaires – fondements de ce modèle d'intégration présenté comme alternatif – s'est en réalité le plus souvent réduite à la distribution, par le

15. Voir notamment Marc Weisbrot, Stephan Lefebvre, Joseph Sammut, *Did NAFTA help Mexico? An Assessment after 20 years*, Washington, Center for Economic and Policy research, février 2014 (<http://cepr.net/documents/nafta-20-years-2014-02.pdf>, consulté le 14 octobre 2015).

Venezuela, de la manne pétrolière à ses alliés politiques (Cuba, Nicaragua, Bolivie, Équateur) ainsi qu'aux petits pays insulaires et économiquement dépendants de la Caraïbe. Par ailleurs, la disparition de H. Chávez en mars 2013, l'essoufflement du « virage à gauche » et le rétablissement des relations diplomatiques entre Cuba et les États-Unis ne sont probablement pas non plus étrangers à cette dynamique de repli.

En matière de politique internationale, c'est plutôt vers les relations entre la région latino-américaine et le reste du monde qu'il faut regarder pour relever les évolutions récentes les plus notables. De ce point de vue, la politique de Barack Obama marque un tournant dans les relations entre les États-Unis et le sous-continent. En premier lieu, la réforme de la politique migratoire devrait permettre à près de quatre millions de migrants illégaux, la plupart latino-américains, de régulariser leur situation sur le territoire états-unien. Cette politique constitue une certaine rupture par rapport à celle des administrations antérieures, qui pratiquaient une politique avant tout répressive (construction d'un mur à la frontière entre États-Unis et Mexique, expulsion des migrants sans papiers) dans le but de contenir les flux de population en provenance de l'Amérique latine (et avant tout d'Amérique centrale et du Mexique). Cette rupture n'est cependant que relative. D'une part, la sécurisation croissante de la frontière sud des États-Unis sous l'administration Obama a entraîné la diminution du nombre d'entrées par cette zone (comparativement à la présidence de George W. Bush¹⁶). D'autre part, la résolution de la crise humanitaire causée par l'arrivée massive de mineurs non accompagnés à la frontière entre le Mexique et les États-Unis, en 2014, n'est due qu'au fait que Washington a confié la gestion de ce dossier à Mexico. En effet, le plan Frontera Sur, mis en place par le gouvernement d'Enrique Peña Nieto, à la demande de B. Obama et grâce au financement américain, a tout à la fois pour objectif de renforcer les contrôles à la frontière sud du Mexique et d'empêcher les migrants qui arriveraient au nord du pays d'entrer sur le territoire américain¹⁷.

La seconde grande mesure prise par B. Obama envers l'Amérique latine est donc probablement la plus forte en termes à la fois politiques et symboliques. En effet, le rétablissement inattendu des relations diplomatiques entre Cuba et les États-Unis, annoncé le 17 décembre 2014 et analysé dans ce volume par Marie Laure Geoffroy (p. 19), vient enfin mettre un terme à une confrontation héritée de la Guerre froide. Ce rapprochement a des conséquences majeures à la fois pour l'île et pour l'Amérique latine.

16. "2,5 million illegals cross border under Obama, less than Bush", *Washington Times*, 20 juillet 2015, (<http://www.washingtontimes.com/news/2015/jul/20/number-of-illegals-levels-off-fewer-crossing-mexic/?page=all>, consulté le 11 décembre 2015).

17. "A year after Obama declared a 'humanitarian situation' at the border, child migration continues", *NACLA report*, 27 août 2015, (<https://nacla.org/news/2015/08/27/year-after-obama-declared-%E2%80%9Chumanitarian-situation%E2%80%9D-border-child-migration-continues>, consulté le 11 décembre 2015).

En ce qui concerne Cuba, le rétablissement des relations diplomatiques, avec la réouverture des ambassades respectives, a offert aux entrepreneurs américains la possibilité d'investir dans le pays, malgré le maintien de l'embargo mis en place en 1962. Il a également facilité la reprise de négociations bilatérales sur de nombreux sujets comme les flux migratoires, le trafic de drogue, les questions environnementales et climatiques. En ce qui concerne le sous-continent, ce rapprochement est le signe que les diplomaties latino-américaines font désormais quasiment jeu égal avec la diplomatie américaine. En effet, si aucun expert n'attendait un rapprochement aussi rapide entre les deux pays ennemis, les chefs d'État et les ministres des Affaires étrangères latino-américains avaient, depuis plusieurs années déjà, préparé le terrain à cette ouverture, notamment en demandant de manière pressante et en obtenant l'annulation de l'exclusion (prise en 1962) de Cuba de l'Organisation des États américains (OEA) en 2009, face à une administration américaine hostile, et en imposant la présence de Raúl Castro au dernier Sommet des Amériques, tenu à Panamá en 2015.

Si cette introduction conclut en soulignant que 2015 marque la fin de l'euphorie en Amérique latine, il faut cependant saluer le fait que la région est désormais largement indépendante, sur les plans politique et diplomatique, de son puissant voisin du Nord, et que les différents gouvernements latino-américains disposent d'une assise de plus en plus solide dans les enceintes internationales.

L'Amérique latine

