

OUVERTURE DES INSTITUTIONS POLITIQUES NICARAGUAYENNES À LA PARTICIPATION D'ORGANISATIONS DE MOUVEMENTS SOCIAUX DE JEUNES ET DE FEMMES À LA GOUVERNANCE DE LA VIOLENCE À MANAGUA

Communication présentée lors du 7^e Colloque de la relève :
Réalités et transformations des milieux urbains
19 mai 2010

Vilmont Thériault

Doctorant en études urbaines

INRS-UCS et UQAM

Courriel : Vilmont_Therriault@ucs.inrs.ca

Cette recherche doctorale porte sur la participation de deux organisations de mouvements sociaux identitaires (MSI) de femmes et de jeunes à la gouvernance d'une politique sociale urbaine. La question de recherche s'énonce ainsi : *comment les opportunités politiques de deux organisations de MSI éclairent-elles leur participation respective à la gouvernance portant sur la prévention de la violence à Managua?* Cette étude se centre sur un aspect essentiel de la gouvernance comme mode de gouvernement ou façon de gouverner (Paye, 2005), soit l'inclusion en son sein d'organisations de la société civile, dans ce cas-ci, deux organisations de mouvements sociaux (MS) de femmes (Le Réseau des Femmes contre la Violence) et de jeunes (Les Jeunes comme Sujets). L'étude empirique se limite à un seul champ de politique, celui de la prévention de la violence dans la métropole d'un pays en développement, en l'occurrence, Managua, la capitale du Nicaragua. Elle porte sur un cycle de gouvernance de cette politique qui s'est déroulé sous la présidence d'Enrique Bolaños, de janvier 2002 à janvier 2007. Ce gouvernement a confié au CONPES (Conseil national de planification économique et sociale), une structure de concertation des acteurs politiques, économiques et sociaux, le mandat de préparer un ambitieux plan de lutte contre la pauvreté demandé par la Banque mondiale. Ce plan se devait d'inclure la question de la prévention de la violence.

Le cadre conceptuel de cette recherche s'inscrit dans l'approche du processus politique développée par Charles Tilly et ses collègues. Elle permet d'étudier comment les opportunités politiques (OP) influencent la mobilisation des mouvements sociaux, et plus particulièrement dans cette étude, leur participation dans l'arène de la gouvernance. Les OP réfèrent « *aux aspects consistants et pas nécessairement permanents de l'environnement politique qui affectent les résultats de l'action collective* » (Tarrow, 1998, notre traduction). Dans une gouvernance multiniveau, elles constituent une matrice de facteurs allant du local au mondial qui vont affecter les capacités de mobilisation et d'action des acteurs (Gualini, 2004). Les OP étudiées se déclinent ainsi : l'ouverture ou la fermeture du système politique nicaraguayen à la participation de MSI; la cohésion ou la division des élites nicaraguayennes; la capacité de l'État de produire des politiques publiques répondant aux revendications des MSI; les changements d'alignements politiques et d'alliances des organisations de MSI. Les résultats présentés dans cette communication se limitent à la première de ces quatre catégories d'OP.

La stratégie adoptée pour répondre à la question de recherche est celle de l'étude de cas avec de multiples unités d'analyse (*embedded simple-cases design*) (Yin, 2003). Le mode d'analyse privilégié repose sur la méthode comparative dite de différence (Seiler, 2004). Les données pour analyser les OP proviennent de textes légaux nicaraguayens, d'études réalisées sur le Nicaragua par des chercheurs d'universités et par des professionnels de recherche

d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales et internationales. Quelques articles de journaux nationaux viennent compléter cette documentation.

La pertinence sociale de cette recherche repose sur la place qui est faite par les OIG et les ONG à la gouvernance (dont la participation des femmes et des jeunes) comme stratégie pour atteindre les objectifs du millénaire de l'ONU et à l'urgence de prévenir la violence dans les villes des pays en développement. La pertinence scientifique de cette étude vient de sa contribution au développement du cadre analytique de la gouvernance. Elle s'intéresse aux facteurs d'inclusion ou l'exclusion dans la gouvernance de groupes sociaux défavorisés dans une métropole d'un pays très pauvre et très centralisé de l'Amérique latine. Le corpus de connaissances sur la gouvernance étant surtout construit à partir de recherche portant sur les villes de pays occidentaux, des pays de culture démocratique et en plus, stables politiquement.

L'OUVERTURE OU LA FERMETURE DU SYSTEME POLITIQUE NICARAGUAYEN A LA PARTICIPATION D'ORGANISATIONS DE JEUNES ET DE FEMMES

Le degré de séparation des pouvoirs étatiques

Les institutions publiques du Nicaragua sont constituées sur la base du droit public occidental : suprématie de la constitution, hiérarchie des législations et des lois, règlements, décrets... La Constitution politique du Nicaragua se conforme aux principes fondamentaux de l'État de droit : la légalité, la suprématie de la loi, le contrôle de la légalité et la séparation des pouvoirs (Serrano Caldera, 2004 : 13). La constitution du Nicaragua a été adoptée en 1987 par le gouvernement révolutionnaire sandiniste en période de guerre civile. Elle a été amendée en 1995, en 2000 et en 2005. D'autres tentatives ont avorté. Habituellement, la constitution est un élément stable de l'environnement d'un MS, du moins dans les pays occidentaux.

Le régime politique nicaraguayen à l'instar de celui des autres pays de l'Amérique centrale est présidentiel. Élu tous les 5 ans, le président est le chef de l'État, du gouvernement et de l'armée. Le pouvoir exécutif concentre les principales attributions de l'État. L'article 129 de la Constitution présente le principe de la séparation des pouvoirs. Les pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire et électoral doivent être indépendants et leur coordination est subordonnée aux intérêts suprêmes de la nation et aux normes de la Constitution. Le pouvoir législatif relève de l'Assemblée nationale qui est composée de 92 députés. Historiquement, le pouvoir dans l'État nicaraguayen a été hautement centralisé. La nouvelle Constitution de 1987 concentre les décisions au niveau du pouvoir exécutif et renforce sa prédominance sur les autres pouvoirs (Dávila E., 2009 : 8). Par la suite, les différentes réformes constitutionnelles ont eu tendance à réduire les attributs du pouvoir exécutif. Même après les deux réformes de 1995 et 2000, la concentration du pouvoir entre les mains du président demeure très accentuée au Nicaragua. Dans le monde, il se classe dans le premier quartile des pays sur ce thème selon Anderson (2006 : 143).

L'indépendance des pouvoirs est menacée par la concentration du pouvoir au niveau de l'exécutif. Ce dernier qui assume un rôle de premier plan dans la coordination des autres pouvoirs de l'État peut être en mesure de compromettre leur indépendance. Les partis politiques dominants ont tendance à réformer la constitution selon leurs intérêts et cherchent à prendre le contrôle de certains pouvoirs (le pouvoir judiciaire pour le FSLN, le pouvoir électoral pour les deux grands partis, le FSLN et le PLC ou Parti libéral constitutionnel, à la suite d'un accord).

La centralisation ou la décentralisation des institutions politiques formelles du Nicaragua et le droit de participation

Le Nicaragua compte 152 municipalités, 15 départements et deux régions autonomes. Les départements sont des unités territoriales sans réel pouvoir qui servent à la déconcentration spatiale des activités des ministères. Les gouverneurs des départements sont nommés par le président et servent d'extension au pouvoir exécutif (Banque Mondiale, 2008 : 19). La Constitution est très vague sur les responsabilités conférées aux municipalités. Les réformes constitutionnelles subséquentes tentent de lui donner de la substance en les augmentant. Les municipalités dépendent totalement des décisions du gouvernement central sur le plan fiscal. Elles n'ont pas de responsabilités directes en prévention de la criminalité, dont la criminalité de violence. L'État a conservé l'entièreté de ses pouvoirs dans ce domaine stratégique. La part des dépenses publiques revenant aux municipalités nicaraguayennes n'est que de 8 % en 2003 (Banque Mondiale, 2008 : 97), un bon indicateur du haut degré de centralisation au Nicaragua. Bref, les institutions politiques au Nicaragua sont très centralisées et les départements ne servent qu'à la déconcentration spatiale des ministères.

La participation citoyenne est un concept relativement nouveau compte tenu des modèles politiques antérieurs du pays. Les Nicaraguayens ont expérimenté successivement la dictature, un régime révolutionnaire avec les sandinistes et une oligarchie démocratique dans les années 1990 avec le gouvernement Chamorro (GTZ, 2004 : 4). Selon la Loi de la participation citoyenne, les instruments de participation se déclinent ainsi : les citoyens peuvent présenter des lois et des règlements au niveau national, régional et local; la consultation des citoyens pour les lois venant des instances politiques de ces différents niveaux; des instances consultatives pour la conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques à ces différents niveaux; des associations de citoyens et des organisations religieuses, sectorielles, sociales, des organisations de femmes et de jeunes dans les instances locales et la consultation citoyenne au niveau local (Castillo Venerio, 2006 : 6). L'article 28 de la Loi sur la participation citoyenne précise que chaque municipalité doit se doter d'un Comité de Développement municipal (CDM) (*Comité de Desarrollo Municipal*) pour coopérer avec ses citoyens et d'autres instances administratives dans la planification et la gestion du développement économique et social de son territoire (Castillo Venerio, 2006 : 6). Les CDM sont largement implantés dans les municipalités, mais pas à Managua (Castillo Venerio, 2006 : 11).

Les institutions politiques du Nicaragua sont très centralisées et pourraient ainsi être fermées à la participation des organisations de MS. La Loi sur la participation ouvre par contre des possibilités aux organisations de MS dont la prérogative, de présenter un projet de loi directement au niveau local, régional ou national et de participer aux consultations.

Le système électoral du Nicaragua

Le Nicaragua a connu plusieurs réformes de sa loi électorale; les Lois 43 et 56 en 1988, la Loi 177 en 1994 et la Loi 331 en 2000. Cette dernière est fort importante pour comprendre les relations entre les partis politiques ainsi que le gouvernement et les MS dans la période à l'étude. Elle est le fruit d'une coalition entre le Parti libéral et le Parti sandiniste. Les deux chefs ont conclu un accord «*El pacto*» qui leur procura la majorité à l'Assemblée nationale. La Loi électorale de 2000 favorise en soi l'élimination des petits partis et rend improbable la formation de nouveaux partis (Bolsa de Noticias, 2000; Rocha, 2000).

Les partis politiques doivent participer à toutes les élections nationales, régionales et municipales et présenter des candidats à tous les postes sous peine de perdre leur personnalité juridique. La constitution d'un nouveau parti relève de l'improbable : un parti doit se doter d'une

direction nationale comptant minimalement 9 membres, de directions comptant au minimum 7 membres dans tous les départements ou régions autonomes, d'une direction d'au moins 5 membres dans chacune des municipalités du pays (La Gaceta, 2000). De plus, le prétendant doit recueillir la signature de citoyens correspondant à 3 % du nombre d'inscriptions sur la liste électorale issue des dernières élections nationales, soit 72 633 signatures (Bolsa de Noticias, 2000; Rocha, 2000). Le Nicaragua se dirige vers le bipartisme (Bolsa de Noticias, 2000; Rocha, 2000; Terán Vivas et Quezada, 2001 : 119). Les répercussions de cette Loi électorale se manifestent dès la campagne électorale de 2000 : si en 1996, vingt-six partis politiques étaient en compétition, leur nombre chute à quatre en 2000 (Rocha, 2000).

Le système électoral est proportionnel et les listes de candidats sont préparées par la direction de chaque parti. La position d'un candidat sur cette liste est cruciale pour être élu. En Amérique centrale les partis politiques conservent une structure centralisée et autoritaire. La carrière politique d'un membre est dépendante du chef du parti (Córdova et Maihold, 2000 : 30). Seul le Parti sandiniste réserve un quota minimum de 30 % pour les candidatures de femmes. Les organisations de MS perdent avec l'application de la dernière Loi électorale les avantages reliés à un système proportionnel : la multiplication des partis et de leurs orientations idéologiques. Dans leurs revendications dirigées vers l'État, les mouvements sociaux nicaraguayens voient se restreindre les possibilités d'obtenir l'appui ou d'influencer les partis politiques nicaraguayens. Même si des femmes sont plus nombreuses à être élues, elles sont par contre soumises à une forte discipline de parti, particulièrement pour le FSLN.

Les stratégies prévalentes des élites politiques et la résonance des cadres culturels

Un rapide survol de l'histoire politique nicaraguayenne permet de faire ressortir les comportements les plus probables des élites nicaraguayennes pour arriver à leurs fins et pour régler leurs divergences. L'affrontement entre les élites conservatrices et libérales est une constante depuis deux cents ans. À l'intérieur de chaque clan, les divisions et les dissidences se multiplient et se reproduisent. Chaque clan fait appel à des acteurs extérieurs. Les interventions politiques et militaires réclamées de part et d'autre menacent la souveraineté même du pays. Le jeu politique des élites est centré habituellement sur leurs propres intérêts immédiats, sans vision à long terme et sans grandes préoccupations pour le bien-être de la population. C'est un jeu où tous les coups semblent à certains moments permis et où le recours à la violence est largement accepté sinon banalisé. Les valeurs et les principes de la philosophie moderne ne sont pas interpellés ou mobilisés (Pérez-Baltodano, 2003).

Tout au long de l'histoire politique du Nicaragua, les stratégies prévalentes des élites politiques ont penché pour la confrontation et l'exclusion. Les élites sont polarisées. Elles sont familières avec la confrontation et la répression. Les organisations de la société civile pratiquent aussi l'affrontement. Certains traits de la culture politique nicaraguayenne transcendent tous les groupes sociaux : le manque de tolérance et de respect pour les opinions politiques autres que les siennes, pour les croyances ou les affiliations différentes; les faibles compétences en résolution pacifique des conflits; la méfiance; une conception du jeu politique comme étant à somme nulle : ce que l'un gagne, l'autre le perd. Une approche gagnant – gagnant est improbable (Serra Vázquez, 2007 : 120-121). Face aux revendications des mouvements sociaux, les autorités politiques sont portées à démontrer de la fermeté. Leurs stratégies vont rechercher l'exclusion de l'arène politique du requérant. Les organisations de MS vont aussi être portées à répondre de la même manière, par la confrontation, renforçant ainsi la polarisation et les pratiques d'exclusion.

Le Nicaragua a signé les différentes conventions internationales sur les droits de l'homme, sur les droits spécifiques des femmes et des enfants. La culture politique nicaraguayenne n'est pas favorable aux cadres culturels mis de l'avant par les mouvements sociaux contemporains basés sur les droits de la personne (dont la question de genre) et la capacité des humains de modifier par eux-mêmes leurs conditions de vie. Le providentialisme, l'intervention du divin dans les affaires humaines, est très présent au Nicaragua. Ces cadres ont peu de résonance chez les élites et dans la population. Le providentialisme couplé à la faible scolarisation des Nicaraguayens rendent problématique la résonance de cadres culturels de justice, d'égalité de genre, de génération ou autres cadres abstraits mettant de l'avant la possibilité pour les humains d'améliorer par eux-mêmes leurs conditions de vie et de transformer leurs institutions. Ces cadres se heurtent à la culture politique nicaraguayenne.

Position financière et politique des autorités nicaraguayennes face aux OIG

Le Nicaragua avait dans les années 1990 une des dettes nationales les plus élevées au monde en proportion de son PNB, atteignant 400 % de ce dernier. En 2006, elle s'est considérablement réduite pour se situer à 84 %. Ce déclin est tributaire des programmes de radiation de dettes des OIG, d'une croissance de près de 89 % de son PNB et d'une amélioration de la gestion gouvernementale des revenus et des dépenses. La dette externe atteint tout de même 4,5 milliards \$ à la fin de 2006 (Banque Mondiale, 2008 : 30). Les finances publiques nicaraguayennes sont aussi plombées par un déficit actuariel du fonds de pension estimé en novembre 2006 à 8,7 milliards \$ ou 162 % du PNB (Banque Mondiale, 2008 : 33). Le Nicaragua demeure un pays lourdement endetté qui devra encore compter sur des mesures de radiation de dettes par les OIG (Banque Mondiale, 2008 : 31). Pour autant, le Nicaragua n'est pas un élève docile des OIG financières qui sont des propagandistes de la gouvernance. Les libéraux ou les conservateurs qui sont au pouvoir (de 1990 à 2006) jouent sur la crainte que manifestent certaines OIG d'un retour des sandinistes de Daniel Ortega aux commandes de l'État. Malgré la forte dépendance économique du Nicaragua qui met en position de vulnérabilité ses autorités politiques face aux OIG de financement, celles-ci conservent une marge de manœuvre et n'obéissent pas automatiquement à leurs demandes, dont celle de faire appel à la gouvernance comme mode de régulation des politiques publiques.

Conclusion

La prévention de la violence au Nicaragua relève de l'État central. Le degré d'ouverture de ses institutions politiques est-il favorable à la participation de deux organisations de MS de femmes et de jeunes à la gouvernance de cette politique? L'ouverture du système politique nicaraguayen se manifeste par les mécanismes étatiques de participation et de concertation; par la résonance des cadres culturels des droits des femmes; par l'inscription des femmes sur les listes des candidats des partis politiques pour les élections; ainsi que par la promotion de la gouvernance par les OIG de financement. La fermeture du système politique est marquée par le faible degré d'indépendance des pouvoirs étatiques; par la centralisation des institutions politiques; par un système électoral contrôlé par les deux grands partis et qui tend vers le bipartisme; enfin, par les stratégies d'exclusion des élites politiques. Le degré d'ouverture des institutions publiques à la participation des organisations de MS est faible. Il diffère très peu selon l'identité de genre ou de génération : la résonance des cadres cardinaux et l'élection de femmes dans les législatures peuvent avantager une organisation venant d'un MS de femmes comparativement à une organisation venant d'un MS de jeunes.

Références

- Anderson, L.E. 2006. «The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua». *Latin American Politics & Society*, vol. 48, no 2, Summer 2006, p. 141-169.
- Banque Mondiale. 2008. *Nicaragua. Public Expenditure Review 2001-2006. Poverty Reduction and Economic Management*. Washington: Central America Department, Latin America and the Caribbean Region, 272 p. En ligne : <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/07/24/00033303720080724033944/Rendered/PDF/398070ESW0P0941sclosed0July02202008.pdf>.
- Bolsa de Noticias. 2000. «Las trampas de la ley electoral: primera parte». *Bolsa de Noticias*, 14 juin 2000.
- Castillo Venerio, M. 2006. *Informe del diagnóstico nacional sobre el estado de organización de los CDM*. Managua: Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local 47 p. En ligne : http://redlocalnicaragua.org/files/PDF2/Diagnostico_Desarrollo_Municp.pdf. Consultation le 12 octobre 2007.
- Córdova, R. et G. Maihold. 2000. *Democracia y ciudadanía en centroamérica. Perspectivas hacia el 2020*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, 85 p. En ligne : <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/za2020/cormai.pdf>. Consultation le 5 mai 2005.
- Dávila E., I. 2009. *Estado de Derecho Y Fortalecimiento Institucional*. Managua : Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES) 23 p. En ligne : http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/Estado_de_Derecho_y_Fortalecimiento_Institucional__Davila__julio_09.pdf. Consultation le 19 septembre 2009.
- GTZ. 2004. *National Monitoring of Sustainable Poverty Reduction Strategies / PRSPs. Volume 2 : Country Study Nicaragua*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Governance and Democracy Division, Mainstreaming Poverty Reduction Project, 34 p.
- Gualini, E. 2004. *Multi-level governance and institutional change: the europeanization of regional policy in Italy*. Aldershot, Ashgate Press, 299 p.
- Kriesi, H. 2004. «Political Context and Opportunity». *The Blackwell companion to social movements*. D. A. Snow, S. A. Soule et H. Kriesi. Oxford, Blackwell Publishing : 67-90.
- La Gaceta. 2000. «Ley Electoral. Ley No. 331 ». no 16, 24 janvier 2000.
- Paye, O. 2005. «La gouvernance. D'une notion polysémique à un concept politologique». *Revue Études internationales* 36(1) : 13-40
- Pérez-Baltodano, A. 2003. *Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua*. Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica - Universidad Centroamericana - Fundación Friedrich Ebert, 868 p. En ligne : <http://www.fesamericacentral.org/textos/publicaciones/pdf/07Ni.pdf>. Consultation le 14 avril 2006.

- Rocha, J.L. 2000. «El huevo de la serpiente: la nueva ley electoral». *Revista Envío*, no 223.
- Seiler, D.-L. 2004. *La méthode comparative en science politique*. Paris, Armand Colin, 266 p.
- Serra Vázquez, L.H. 2007. *La sociedad civil nicaragüense: sus organizaciones y sus relaciones con el Estado*. Managua: Centro de Análisis Socio-Cultural Universidad Centroamericana. Fundación Friedrich Ebert, 179 p.
- Serrano Caldera, A. 2004. «Legalidad, legitimidad y poder». Dans *Legalidad, legitimidad y poder en Nicaragua*, sous la dir. de A. Serrano Caldera, p. 9-24. Managua : FES - Fundación Friedrich Ebert. En ligne : <http://www.fesamericacentral.org/textos/publicaciones/pdf/03Ni.pdf>.
- Tarrow, S. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 271 p.
- Terán Vivas, S. et F. Quezada. 2001. «Partidos Políticos y Movimientos Sociales en la Nicaragua de hoy». Dans *La Democracia y sus Desafíos en Nicaragua*, sous la dir. de A. Serrano Caldera, p. 83-126. Managua : Fundación Friedrich Ebert.
- Yin, R. K. 2003. *Case study research: Design and methods*, Sage Publications, 179 p.