

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

SECURITÉ PUBLIQUE, DÉMOCRATISATION ET
AUTONOMIE DE L'ETAT : LEÇONS DU SALVADOR

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
RAPHAËLLE BEAUREGARD

MAI 2009

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

“El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común”

Constitución de la República de El Salvador, 1983, artículo 1

REMERCIEMENTS

À Javier Espinoza (qui m'a permis d'appivoiser le Salvador qui m'a tant apporté, il y déjà longtemps, c'était en 2001).

Je remercie Julián Durazo-Herrmann et Isabelle Lafleur (pour leur rigueur, leur patience et leur générosité), Marika Tremblay, Sophie Michaud, Sergio Arauz et Sébastien Hudon (pour leur amitié, bien entendu, mais aussi pour leur pragmatisme), Francine Paradis et Claude Beauregard (pour tout, entre autres choses).

Aussi, je suis reconnaissante aux professionnels de l'Assemblée législative du Salvador (grâce auxquels j'ai pu y aller et venir à ma guise et pour m'avoir donné accès à des documents très utiles), aux politiciens, aux chercheurs et membres d'organisation que j'ai interrogés (pour leur ouverture d'esprit, leur amabilité et leur disponibilité).

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES FIGURES	vi
LISTE DES ACRONYMES.....	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I.....	4
PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSE.....	4
1.1 PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE.....	4
1.1.1 <i>État des lieux sur les politiques de sécurité publique depuis 2003</i>	6
1.2 PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE.....	15
1.3 HYPOTHÈSE	17
CHAPITRE II	19
CADRE D'ANALYSE	19
2.1 PERSPECTIVE STRUCTURALO-INSTITUTIONNELLE	19
2.1.1 <i>Institution</i>	20
2.1.2 <i>État</i>	21
2.2 CADRE CONCEPTUEL	22
2.2.1 <i>Concepts principaux</i>	22
2.2.2 <i>Concepts secondaires</i>	27
2.3 LIMITES ET OBJECTIFS DU MÉMOIRE	34
2.4 MÉTHODOLOGIE.....	35
2.4.1 <i>Revue de littérature</i>	35
2.4.2 <i>Recherche documentaire sur le terrain</i>	36
2.4.3 <i>Observation directe</i>	36
2.4.4 <i>Réalisation d'entrevues semi-directives</i>	36
2.4.5 <i>Considérations éthiques</i>	38
2.4.6 <i>Validation des données qualitatives</i>	38
CHAPITRE III.....	39
LA FONDATION ET LA CONSOLIDATION DE	39

L'ÉTAT SALVADORIEN	39
3.1 CENTRALISATION DU POUVOIR PAR L'APPAREIL DE SÉCURITÉ	41
3.1.1 <i>Appareil de sécurité publique répressif: pour un contrôle de l'économie.....</i>	41
3.1.2 <i>Instauration du modèle relationnel violent entre l'État et la société</i>	42
3.1.3 <i>Tentatives d'ouverture politique et recentralisation du pouvoir</i>	44
3.2 RUPTURE PARTIELLE : LE COUP D'ÉTAT DE 1979	49
3.2.1 <i>Juntas de 1979 à 1982 et déclenchement du conflit armé</i>	50
3.2.2 <i>La fin du conflit armé.....</i>	52
3.3 ACCORDS DE CHAPULTEPEC : LE PACTE FONDATEUR	54
3.3.1 <i>Négociations de paix menant au pacte politique.....</i>	54
3.3.2 <i>Réformes de 1992</i>	55
3.3.3 <i>Obstacles à l'application des réformes et concessions aux élites autoritaires.....</i>	57
CHAPITRE IV	60
LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ	60
PUBLIQUE SALVADORIENNES DEPUIS 2003	60
4.1 LE SALVADOR CONTEMPORAIN : UNE DÉMOCRATIE DÉLÉGATIVE	61
4.1.1 <i>Puissance du pouvoir exécutif dans le processus décisionnel.....</i>	61
4.1.2 <i>Faiblesse des partis d'opposition à l'Assemblée législative.....</i>	69
4.2 LE SALVADOR : UN ÉTAT DOTÉ DE PEU DE CAPACITÉ	75
4.2.1 <i>État non autonome.....</i>	76
4.3 PNC SALVADORIENNE ET POLICE MODERNE	82
4.3.1 <i>PNC et police publique.....</i>	83
4.3.2 <i>PNC et police professionnelle</i>	85
4.3.3 <i>PNC et police spécialisée</i>	87
CONCLUSION	91
ANNEXES	95
LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES	96
CERTIFICAT D'ÉTHIQUE	98
FORMULAIRE DE CONSENTEMENT.....	100
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	103

TABLE DES FIGURES

Figure		Page
Figure 1.1	Les partis politiques représentés à l'Assemblée législative du Salvador.....	vii
Figure 1.2	Plans stratégiques et lois relatives à la sécurité publique.....	8

LISTE DES ACRONYMES

ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
CD	Cambio Democrático
CDU	Centro Democrático Unido
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CIPC	Centre international pour la prévention de la criminalité
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
COAV	Children in Organized Armed Forces
COENA	Consejo Ejecutivo Nacional
COPAZ	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
HU	Homies Unidos
IDHUCA	Instituto de Derechos Humanos de la UCA
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
OCAVI	Observatorio centroamericano sobre la violencia
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSAL	Organización de las Naciones Unidas para El Salvador
PIPCOM	Patrullas de Intervención Policial Comunitaria
PDDH	Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos
UAI	Unidad de Asuntos Internos
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
UID	Unidad de Investigaciones Disciplinarias
UMO	Unidad de Mantenimiento del Orden
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UPI	Unidad de Planificación Institucional

LEXIQUE DES PARTIS POLITIQUES REPRÉSENTÉS À L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE SALVADORIENNE

L'Assemblée législative salvadorienne est constituée de cinq partis politiques. Ensemble, ils représentent la majeure partie des tendances politiques du pays : l'extrême-gauche, la gauche réformiste, la droite réformiste, la droite, l'extrême-droite. Ils sont présentés en ordre chronologique de fondation.

PDC – Partido Demócrata Cristiano. Fondé en 1960. D'obédience libérale, depuis 1979 il s'est rapproché de la droite, plusieurs de ses leaders étant passés au FMLN durant le conflit armé. En 1979, il a été l'acteur central de la junte révolutionnaire réformiste.

PCN – Partido de Conciliación Nacional. Fondé en 1961. Reconnu historiquement pour être le parti des militaires. C'est à partir du putsch de 1979 que les militaires ont commencé à s'allier à différents partis politiques selon la conjoncture. Ce parti est encore aujourd'hui à l'extrême-droite de l'échiquier politique salvadorien. C'est l'alliance avec l'ARENA qui lui procure souvent la balance du pouvoir à l'Assemblée législative.

FMLN – Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Fondé en 1980 par cinq organisations. D'abord opposition armée utilisant des tactiques de guerre de guérilla, le FMLN est normalisé en parti politique lors des accords de paix de 1992. Il constitue le plus important groupe d'opposition législative au parti ARENA.

ARENA – Alianza Republicana Nacionalista. Fondé en 1981 par le Major Roberto D'Aubuisson afin de s'opposer à la junte militaire réformiste. L'ARENA est le parti politique au pouvoir depuis 1989.

CD – Cambio Democrático. Fondé en 2005. A participé aux élections législatives et municipales de 2006. Gauche modérée considérée comme le prolongement du FDR qui faisait partie de la coalition du FMLN durant la guerre et dont des éléments fondent en 1988 la Convergencia Democrática, qui devient le CDU en 1999.



Figure 1.1 Les partis politiques représentés à l'Assemblée législative du Salvador

RÉSUMÉ

La criminalité qui prévaut au Salvador, et plus généralement l'insécurité, menace la stabilité de la région et constitue une préoccupation pour plusieurs acteurs tant nationaux, qu'internationaux. Même si les politiques de sécurité publique sont au rang des priorités pour le gouvernement salvadorien, elles sont élaborées et mises en application d'une telle façon qu'elles en demeurent impuissantes à réduire les taux de criminalité. Pour expliquer cette faillite de l'État à produire des politiques de sécurité publique qui soient efficaces, c'est-à-dire qui répondent, totalement ou en partie, aux objectifs pour lesquels elles furent élaborées, ce mémoire utilise notamment les concepts de démocratie délégative et d'autonomie de l'État. Ici, l'analyse porte essentiellement sur la structure politique du pays, sur les caractéristiques du système politique, sur les relations entre le pouvoir législatif et exécutif, et entre ces derniers et la société salvadorienne. Les résultats de cette analyse convergent vers une explication du phénomène qui soit structurelle plutôt que conjoncturelle. Les stratégies de recherche utilisées sont la revue de la littérature, l'observation directe, la réalisation d'entretiens semi-directifs et une recherche documentaire menée au Salvador.

Mots clés : El Salvador, Amérique latine, démocratisation, sécurité publique, autonomie de l'État, criminalité, pouvoir législatif, pouvoir exécutif

INTRODUCTION

En 2006, le taux d'homicide au Salvador oscillait autour de 55 par 100 000 habitants¹, selon les chiffres de l'Institut de médecine légale (CEJIL, 2006). En 1999, le même institut recensait 41,3 homicides par 100 000 habitants (Meléndez, PNUD, : 29). Si l'Organisation mondiale de la santé (OMS) considère qu'il y a « épidémie d'homicides » à compter d'un taux de 10 par 100 000 habitants, l'ampleur du taux d'homicide au Salvador témoigne d'un véritable état de guerre. À défaut de statistiques plus récentes, notons qu'à l'échelle planétaire, le taux d'homicide par 100 000 habitants était en moyenne de 8,8 en 2000 tandis que celui de la région des Amériques était inférieur à 20 (OMS, 2002: 8).

Dans ce mémoire je documente cette problématique en étudiant les politiques de sécurité publique au Salvador. Je procède à la démonstration de mon hypothèse par l'analyse documentaire, par la caractérisation de l'État salvadorien et par la référence aux perceptions et opinions d'acteurs salvadoriens impliqués personnellement dans la problématique de sécurité publique.

¹ L'Organisation mondiale de la santé (OMS) utilise le taux d'homicide par 100 000 habitants à titre d'indicateur pour diagnostiquer la violence.

Dans le premier chapitre, j'expose les grandes lignes de la problématique de recherche et sa pertinence pour les sciences sociales. Aussi, j'y présente la problématique spécifique ainsi que l'hypothèse.

Dans le deuxième chapitre, je présente d'abord la perspective théorique qui oriente ce mémoire. Je définis ensuite les concepts principaux autour desquels s'articule l'analyse, soit ceux de démocratie délégative et d'autonomie ancrée de l'État. Les autres concepts employés sont utiles en ce qu'ils illustrent plus concrètement mon propos. Ces concepts, « secondaires » au regard de mon hypothèse, peuvent être considérés comme les dimensions de mon analyse. Enfin, ce chapitre comprend une section sur la méthodologie employée; j'y expose les caractéristiques de la présente étude de cas, ainsi que les différentes stratégies de recherche employées.

Dans le troisième chapitre, j'analyse certaines dynamiques qui ont valeur de constantes dans l'histoire salvadorienne et qui touchent la question de la sécurité publique. J'identifie aussi des points de rupture. Ce retour en arrière s'impose pour démontrer que la nature instrumentale des politiques de sécurité publique est une caractéristique permanente de l'État salvadorien. Mon but est ici de montrer que les politiques de sécurité actuelles, si elles portent la signature d'un parti, ARENA, étaient contenues en germe dans les mécanismes inhérents aux institutions publiques mêmes, lesquels ont précédé la création de ce parti.

Dans le quatrième chapitre, je reprends les concepts de démocratie délégative et d'autonomie ancrée de l'État pour décrire les politiques de sécurité publique telles qu'elles sont adoptées et appliquées au Salvador depuis 2003. Je me concentre sur les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, sur l'analyse des politiques au regard de leurs objectifs et sur les perceptions de ceux qui y travaillent. J'étudie aussi le travail qu'effectuent les forces policières. Pour ce faire, je procède à l'analyse d'impact des principales composantes de ces politiques en m'appuyant sur les propos tenus par les acteurs interviewés au Salvador.

En guise de conclusion, je réfléchis aux liens unissant le caractère délégatif de la démocratie salvadorienne, le manque d'autonomie ancrée de son État et l'adoption et application de ses politiques de sécurité publique.

CHAPITRE I

PROBLÉMATIQUE ET HYPOTHÈSE

1.1 PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE

D'entrée de jeu et pour introduire les réflexions qui suivront, je souligne que les deux belligérants du conflit armé salvadorien, soit le FMLN et les représentants du gouvernement salvadorien, ont signé les Accords de Chapultepec en 1992 pour mettre fin au conflit armé qui a fait plus de 75 000 morts au pays dans les années quatre-vingt. Ces accords de paix ont marqué la fin de la guerre ainsi que celle de la majeure partie de la violence politique (Hertvik, 2002: 31). Cependant, avec un taux d'homicide de 55 par 100 000 habitants (CEJIL, 2006), force est de constater que les accords de 1992 n'ont pas inauguré une période de paix réelle.

La majeure partie de la documentation portant sur la problématique de la violence au Salvador est de nature sociologique et s'attarde donc aux causes sociales de celle-ci. Elle cherche à comprendre comment le Salvador qui, depuis plus de 15 ans, évolue dans un régime démocratique et est sorti de son état de guerre, continue néanmoins à enregistrer un des taux de criminalité les plus élevés du continent.

En général, cette situation de violence endémique au Salvador est expliquée de deux façons. Pour les uns, les taux d'homicide élevés et la criminalité en général sont une conséquence de la guerre civile (Piel, 2008). Pour les autres, notamment Cruz (2003) qui établit une corrélation positive entre les décès accidentels et les décès intentionnels, les pratiques violentes généralisées sont le reflet de comportements collectifs destructeurs inhérents à la société salvadorienne. Cruz admet que la guerre a professionnalisé l'usage de la violence, a vu proliférer les armes dans le pays et exacerbé des formes violentes de résolution de conflits. Il croit toutefois qu'elle n'est pas la cause la plus déterminante des taux d'homicide record. De fait, au début des années soixante, on comptait déjà 30 homicides par 100 000 habitants au Salvador alors que la moyenne pour l'Amérique latine était de 7,6 (Cruz, 2003: 1154). Voilà pourquoi, selon Cruz, l'insécurité exceptionnelle qui règne au Salvador ne peut pas avoir pour seules racines les événements des douze années de conflit armé.

Les écrits de science politique portant sur le sujet demeurent rares dans les mondes francophones et anglo-saxons autant qu'hispaniques. Le peu qui existe est récent et a généralement les gangs de rue pour objet d'analyse. Cet intérêt soudain n'est pas étranger au fait que le gouvernement des États-Unis a répertorié les gangs centraméricains comme un *National Security Issue*, aux côtés d'Al-Qaïda².

Pour ma part, je propose une autre explication à la situation d'insécurité intérieure au Salvador : l'inefficacité des politiques de sécurité publique. Ces politiques sont incapables de remplir leur mandat premier, qui est d'assurer la protection des citoyens, de protéger leur intégrité physique et morale, de garantir la disponibilité des services et infrastructures publics de base et de maintenir un climat garantissant le respect des libertés et droits tant politiques que civiques. Les mécanismes qui régissent la formulation et l'application de ces politiques sont le produit du système politique. Il faut donc porter une attention particulière à ce dernier pour comprendre leur inefficacité.

² Selon des rumeurs persistantes au sein des organisations de sécurité étatsuniennes, Al-Qaïda pourrait utiliser les gangs centraméricains, qui contrôlent une partie du trafic frontalier d'« illégaux », afin de faire entrer des terroristes aux États-Unis.
<http://media.www.dailytexanonline.com/media/storage/paper410/news/2004/10/22/WorldNation/Debate.Rising.Over.Whether.AlQaida.Is.Recruiting.Latin.American.Gangs-777411.shtml>. Consulté le 20 octobre 2007.

D'emblée, je précise que les recherches sur la prévention et la lutte contre la criminalité sont unanimes (CIPC, 2008) en ce qui concerne les politiques publiques, affirmant que pour être efficaces, celles-ci doivent être intégrées et globales. Intégrées en ce sens qu'elles doivent former un tout cohérent, les objectifs des unes n'annulant pas ceux des autres. Globales parce qu'elles doivent appréhender la criminalité comme un problème multifactoriel et mettre en œuvre des actions sur plusieurs fronts dont ceux de l'éducation, de la santé et de l'emploi, qui ont un impact sur les facteurs de risque. Les politiques publiques devraient contribuer à la construction d'une relation de respect et de confiance entre les citoyens et leur État. Bref, les politiques publiques, surtout celles relatives à la sécurité, devraient améliorer la cohésion sociale et non pas ériger l'État en ennemi de sa population.

Au chapitre des interventions à privilégier pour réduire la criminalité, le dernier rapport du CIPC (2008) insiste sur le soutien aux parents, l'intervention précoce et des approches participatives de prévention. Sans l'utilisation de ces méthodes, l'approche punitive ou répressive ne peut avoir de réelle incidence sur les facteurs de risque et sur les taux de criminalité à long terme (CIPC, 2008: 85-95).

J'aborde donc la problématique de la violence au Salvador à la lumière de la réponse que l'État y donne. L'objet du présent mémoire est d'établir une relation entre les politiques de sécurité publique et les caractéristiques du régime politique qui les génère.

Avant toute chose, je présente dans la prochaine section un bref état des lieux des politiques de sécurité publique en vigueur depuis 2003, année où le gouvernement salvadorien a inscrit cette question en tête de sa liste de priorités.

1.1.1 État des lieux sur les politiques de sécurité publique depuis 2003

Les acteurs en matière de sécurité publique sont multiples. Au Salvador comme ailleurs, des organisations de tous ordres, régionales, municipales, associatives, de proximité, y vont de leurs politiques pour améliorer la sécurité. Je ne considérerai ici que les politiques nationales.

Je m'intéresserai aux plus récentes, soit les plans *Mano Dura* (2003) et *Súper Mano Dura* (2004). Ce dernier plan comprend un volet répressif : *Puño de Hierro*, préventif : *Mano Amiga* et un volet de réadaptation et réhabilitation : *Mano Extendida* (UNHCR, 2006). Je me référerai à ces différentes dénominations tout au long du présent travail.

L'essentiel des politiques de sécurité publique s'articule sous forme de plans stratégiques de court terme qui mettent principalement l'accent sur les jeunes hommes. Je ne ferai donc pas mention de plans contre la violence conjugale, la violence faite aux enfants ou aux personnes âgées parce que, à ma connaissance, de tels plans n'existent pas à l'échelle nationale.

Le gouvernement cautionne l'idée selon laquelle les hauts taux de criminalité sont dus à des lois trop molles. C'est pourquoi, depuis 2003, il a pris l'initiative de quatre lois qui furent adoptées – *Ley Antimaras I* (2003), *Ley Antimaras II* (2004), *Ley Especial contra actos de terrorismo* (2006), *Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja* (2006). Ces lois constituent les balises temporelles de ma démarche.

D'emblée, je précise qu'en dépit des différentes phases incarnées par ces plans et ces lois, l'opérationnalisation des politiques de sécurité publique est restée sensiblement la même sur le terrain. Autrement dit, tant pour les policiers que pour la population, les politiques de sécurité publique depuis 2003 sont à l'image de la loi *Mano dura* adoptée en 2003.

PLANS STRATÉGIQUES ET LOIS RELATIVES À LA SÉCURITÉ PUBLIQUE

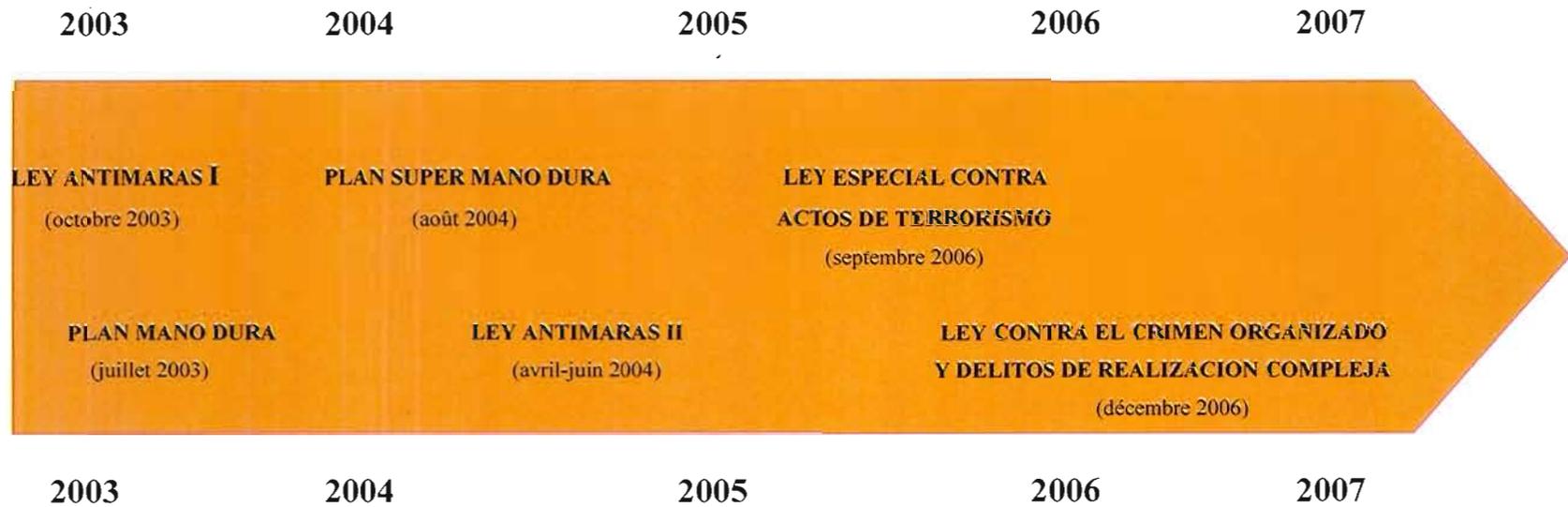


Figure 1.2 Plans stratégiques et lois relatives à la sécurité publique

1.1.1.1 Plan *Mano Dura* (2003)

Le plan *Mano Dura* fut inauguré le 23 juillet 2003 par le président Francisco Flores. Les personnes interrogées, tout comme le Subcomisionado Cáceres de la PNC, estiment que ce plan n'a été motivé que par la nécessité de montrer à la population que l'État réagit au climat d'insécurité totale alors devenu patent : vagues d'assassinats de plus en plus rapprochées, difficulté d'assurer les services publics dans plusieurs quartiers, intimidation des citoyens provoquant l'abandon de résidences et de quartiers. Le phénomène des *maras*³, ou gangs de rue, devient de plus en plus visible et c'est la cible que choisit l'État pour ses politiques de sécurité.

Selon les chiffres avancés par les personnes interrogées (Amaya Menjívar, 2008; Lara Fernández, 2008), environ 30 % des délits criminels seraient le fait des *mareros* bien que ceux-ci constituent 70 % de la population carcérale. Les gangs de rue ne sont pas la seule menace pour la sécurité intérieure au Salvador.

Il est à noter qu'au moment du lancement de *Mano Dura* en 2003, l'approche répressive jouit d'une grande popularité. Selon les sondages de cette époque, la majorité de la population tient pour responsable du chaos social une application molle de lois trop laxistes. C'est pourquoi des lois octroyant plus de pouvoir discrétionnaire aux agents d'application de la loi jouissent d'un tel appui populaire. Ce plan stratégique, le plan *Mano Dura*, s'appuie sur une loi antigang, la *Ley Antimaras*.

1.1.1.2 Loi *Antimaras* I (2003)

En octobre 2003, l'Assemblée législative approuve la loi *Antimaras* qui comporte des réformes au code pénal afin de resserrer le contrôle des *mareros*. Cette loi prévoit des mesures exceptionnelles qui suspendent des droits civils, particulièrement ceux des mineurs. Elle est en vigueur pour six mois. En vertu de cette loi spéciale, les agents de l'autorité se

³ Au Salvador, les gangs de rue sont appelés *maras* ou *pandillas* et leurs membres *mareros* ou *pandilleros*. Pour faciliter la lecture, je n'utilise que le terme *mara* et *marero*.

voient exemptés de plusieurs procédures dans le but d'accélérer leur travail, une pratique informelle qui se poursuit encore aujourd'hui.

L'article 1 de la loi spéciale *Antimaras* (2003) définit le gang comme toute organisation de deux personnes ou plus qui perturbe l'ordre public. Une telle définition ouvre la porte à nombre d'abus. Parmi les milliers de suspects appréhendés au cours de rafles policières, une infime partie appartient effectivement à un gang et une portion plus mince encore est arrêtée en flagrant délit. On emprisonne des suspects pour le simple fait d'être tatoués et on arrête arbitrairement ceux qui ne semblent pas représenter une « force productive pour la société⁴»; il faut dire que le tatouage fait partie de la culture des gangs. Les membres apposent ainsi sur leur corps des marques symbolisant leur histoire de *gangster* et leur grade. Plusieurs symboles sont propres à chaque clique.

Entre autres violations constitutionnelles, le plus problématique de cette loi est de chercher à condamner les individus pour ce qu'ils sont, des *mareros* ou des marginaux, et non pour les délits commis.

Dès 2003, cette loi a suscité de sévères critiques. D'abord pour ses lacunes sur le plan légal, puis pour l'absence de consensus l'entourant. L'ONU, notamment, la condamna comme une atteinte aux droits de l'enfant, de sorte que la Cour suprême finit par la juger inconstitutionnelle (Faux, 2006 :76; Mittrany, 2004). De fait, ce plan conçu et mis en pratique par le gouvernement de l'ARENA ne s'appuyait que sur des politiques d'exception. Les procédures étaient à ce point sommaires que 95 % des suspects appréhendés durent être relâchés, faute de preuves (Faux, 2006: 76)⁵.

⁴ Au cours d'une allocution de *mareros* par le biais de l'organisation *Homies Unidos*, une organisation qui intervient auprès des *mareros*, (<http://www.homiesunidos.org/>), les jeunes désirant être réinsérés ont affirmé vouloir représenter « une force productive pour la société » (Faux, 2006).

⁵ « Al 30 de agosto de 2004, a un año de entrada en vigencia del plan Mano Dura, la policía registró la captura de 19 mil 275 pandilleros. De esos, 17 mil 540 fueron liberados casi de inmediato (El Diario de Hoy, 2005) ».

Cette loi polarisa le discours des pouvoirs législatif et judiciaire et celui de plusieurs mouvements sociaux. D'un côté, le gouvernement et les forces policières accusaient les juges et la Cour suprême de prendre la défense des gangs en travaillant à la remise en liberté de jeunes incarcérés sans enquête préliminaire (Faux, 2006). De l'autre côté se trouvaient les mouvements sociaux et les groupes de défense des droits qui reprochaient au gouvernement de porter atteinte aux droits minimaux en faisant fi de la présomption d'innocence. Évidemment, les partis d'opposition à l'Assemblée législative dénoncèrent les raccourcis légaux et les implications, selon eux amORALES, de telles pratiques, de même que l'inefficacité de ces mesures à réduire la criminalité, surtout le taux d'homicide (Lara Fernández, 2008 Lara Fernández, 2008).

1.1.1.3 Loi *Antimaras* II (2004)

En avril 2004, neuf jours avant que la première loi *Antimaras* ne devienne caduque, la Cour suprême la déclare inconstitutionnelle. Ce même jour, le gouvernement inscrit à l'agenda législatif la discussion d'une nouvelle loi *Antimaras* valide pour 90 jours. La deuxième loi *Antimaras* est adoptée *illico* par l'Assemblée législative (El Diario de Hoy, 2005).

Même si le gouvernement allègue qu'à la différence de la loi précédente celle-ci ne s'appuie pas sur des mesures d'exception, mais vise seulement le renforcement des lois, les organisations de défense des droits, tant au Salvador qu'à l'étranger, s'en préoccupent grandement. En juin 2004, l'ONU demande qu'elle soit suspendue en raison de la violation des droits qu'elle permet (Comunidad segura, 2004).

Officiellement, la deuxième loi *Antimaras* – qui n'est que le prolongement de la précédente – n'est en vigueur que d'avril à juin 2004. Cependant, les différents acteurs interrogés au Salvador, y compris le Subcomisionado Cáceres, considèrent que depuis 2003, les lois appliquées sur le terrain n'ont pas changé. C'est-à-dire que continuent à être en vigueur les dispositions que comprenait la loi *Antimaras* I et ses mesures d'exception.

1.1.1.4 Plan *Súper Mano Dura* (2004)

Si le premier plan antigang fut largement contesté, c'est en affirmant tenir compte des critiques que le nouveau gouvernement de l'ARENA dirigé par Antonio Saca, lance en 2004, le plan *Súper Mano Dura*. Il récolta bientôt presque autant de critiques que le premier. Car même si on prétendait qu'il se fondait davantage sur le renforcement des lois existantes que sur des politiques d'exception, le plan *Súper Mano Dura* a permis des pratiques presque aussi répressives. Je dis presque puisqu'en plus du volet répressif dénommé *Puño de hierro*, ce plan comprend un volet de réhabilitation : *Mano extendida*, et de réinsertion : *Mano amiga*, pour les jeunes délinquants. Faute de financement, ces programmes n'auront qu'un impact et une visibilité négligeables.

Si les plans *Mano Dura* et *Súper Mano Dura* cherchent, depuis 2003, à réduire la violence endémique qui sévit au Salvador, force est de constater que les taux d'homicide par 100 000 habitants continuent tout de même leur déplorable ascension, passant de 41,3 en 1999 à 55 en 2006 (CEJIL, 2006; PNUD : 29).

Comme les crimes de tout acabit n'ont pas diminué depuis 2003, que les Salvadoriens ne sentent pas que leur gouvernement s'attaque aux racines du « mal » et considèrent que le pays régresse un peu plus chaque année, il est permis de conclure que les politiques de sécurité publique n'ont pas atteint leur objectif, à savoir diminuer les taux de criminalité et rassurer la population. Les sondages d'opinion de l'IUDOP⁶ montrent en effet que l'appui aux plans antigangs et la conviction qu'ils contribuent à la réduction du taux d'homicide, s'ils étaient grands au départ, n'ont depuis cessé de chuter.

Lors de mon séjour au Salvador, je me suis entretenue avec Sandra Georgina Lazo, responsable de la communication au ministère de la Sécurité publique. Elle devait s'informer pour me décrire les plans stratégiques actuels et ainsi me permettre de mieux saisir leur

⁶ L'*Instituto Universitario de Opinión Pública* de l'Université centraméricaine (Iudop) produit annuellement des rapports sur la victimisation, la perception de violence et l'opinion des citoyens au sujet des politiques publiques
<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2006/Informe112.pdf>

évolution depuis 2003. Malheureusement, après vérifications, il s'avéra impossible pour elle de me renseigner et de me rencontrer de nouveau, ces informations étant confidentielles. Aucun document gouvernemental n'a été produit pour rendre compte de la stratégie actuelle et il faut se satisfaire des discours présidentiels pour obtenir un éclairage à ce sujet. Faute d'accès à de l'information officielle, il est difficile d'établir où l'on en est exactement en 2008.

1.1.1.5 *Ley Especial contra Actos de Terrorismo* (2006)

Mis à part les lois *Antimaras*, d'autres lois sont entrées en vigueur qui ont un impact sur la gestion de la sécurité publique. C'est notamment le cas pour la loi spéciale contre les actes terroristes –*Ley Especial contra Actos de Terrorismo* (2006).

Cette loi s'inscrit dans le contexte de l'affaire Bellosó. Le 5 juillet 2006 a lieu à San Salvador une manifestation contre l'augmentation des tarifs de transport en commun et d'électricité. La *Unidad de Mantenimiento del Orden* (UMO), la section anti-émeute de la PNC, réprime les manifestants à l'aide de balles de caoutchouc et de gaz lacrymogène. Au milieu du désordre, deux agents de la UMO sont tirés à bout portant par Mario Bellosó, un sympathisant de l'aile ultra radicale du FMLN. Dès lors s'enclenche au Salvador un débat animé sur le terrorisme. L'ARENA accuse les manifestants d'activités terroristes et le FMLN d'en être le cerveau. Dans la même période est approuvée la loi contre les actes terroristes.

Cette loi introduit de nouvelles modifications au Code pénal, mais, à ma connaissance, elle n'a pas entraîné de condamnations. Elle n'a en fait servi qu'à légitimer l'arrestation massive de manifestants. Qu'il suffise de dire ici que les charges relatives à des actes de terrorisme ne furent jamais amenées devant les tribunaux. Même Bellosó n'a pas été jugé en vertu de cette loi, l'acte supposément « terroriste » ayant été commis avant son adoption.

1.1.1.6 *Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja* (2006)

En décembre 2006 est votée la loi contre le crime organisé et les délits de réalisation complexe – *Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja* (2006). Cette loi a notamment créé une nouvelle catégorie de juges, les « juges spéciaux » – *Juez Especializado de Instrucción*. Ces juges s'insèrent dans la structure de trois nouveaux tribunaux situés respectivement à San Salvador, Santa Ana et San Miguel. Le délit est jugé dans un département autre que celui où il a été commis. Selon le législateur, les tribunaux spéciaux, chargés uniquement de délits relatifs à ladite loi, limiteraient la corruption ou l'intimidation dont certains juges pourraient être victimes alors qu'ils doivent prendre parti dans une poursuite concernant un membre de leur communauté. Cependant, pour les détracteurs de cette loi, les juges spéciaux sont plus près du pouvoir et redevables au pouvoir exécutif qui les a nommés.

Ces deux dernières lois viennent encadrer légalement des pratiques sociales non-judicialisées. Comme je l'ai mentionné précédemment, elles s'élaborent de façon *ad hoc*, répondant à une conjoncture de sécurité publique précise et sont l'initiative du pouvoir exécutif. Les quatre lois précédemment exposées sont unies surtout en ce qu'elles constituent dans les discours de l'exécutif les outils qui manquaient pour que soit instauré l'ordre public dans le contexte d'urgence actuel.

Je me permets ici de reprendre la formulation du Procureur adjoint de la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos humanos* (PDDH) sur l'évolution du *manodurismo* au Salvador (Salazar Flores, 2008). Selon lui, les accords de paix ont commencé à perdre de leur consistance dès 1995, avec les premiers signes de « décomposition » de la PNC. Cette décomposition de l'une des institutions de Chapultepec est enclenchée par un scandale concernant l'implication d'agents de la PNC dans des groupes d'extermination de type escadrons de la mort. C'est la PDDH qui a été chargée de l'étude de ces cas en 1995 et 1996.

Cette décomposition amène une vague de contre-réformes entamées dès 1999 et annonce les lois d'urgence et la suspension des droits et libertés. Les modifications au Code pénal qui s'ensuivent s'inscrivent dans ce que les observateurs appellent la vague de *garantismo* (Salazar Flores, 2008). Sommairement, ce *garantismo* est une philosophie judiciaire qui favorise les droits et désirs des victimes, ou des victimes potentielles, au détriment du respect de la présomption d'innocence et du droit à un procès juste et équitable. Dans ce contexte, des actions répressives, telles que captures et profilage, menées à titre préventif prennent leur sens.

Selon le Procureur adjoint à la PDDH, à partir de 1998, les apports de Chapultepec commencent à se contracter, avec les réformes du code civil (Salazar Flores, 2008). Quatre ans après les accords de paix, le code pénal est modifié, éloignant peu à peu le système judiciaire de l'approche préventive et réhabilitative que Chapultepec avait installée. La vague de *manodurismo* est donc présente depuis la fin des années quatre-vingt-dix, selon Salazar Flores (2008).

Présentement, l'Assemblée législative discute en vue d'implanter un nouveau Code pénal qui intégrerait les contre-réformes au code de 1997; selon les observateurs, les réformes au Code pénal sont si nombreuses que le système s'en trouve démembré. L'opposition n'est pas favorable à ce projet qui consacrerait, pour elle, l'abandon des avancées accomplies grâce aux Accords de paix de 1992.

1.2 PROBLÉMATIQUE SPÉCIFIQUE

Presque toutes les ressources consacrées à la sécurité publique au Salvador sont dirigées vers la répression des jeunes marginaux et *mareros* considérés, par les décideurs, comme

l'élément le plus menaçant pour la sécurité⁷. Cela illustre bien que les politiques de sécurité publique ne s'inscrivent pas dans un ensemble intégré et global au sens défini précédemment.

Les politiques de sécurité publique au Salvador sont inefficaces puisqu'elles ne contribuent pas à la réduction de la criminalité. Comme je l'ai déjà mentionné, les taux d'homicide ont augmenté entre 1999 et 2006, et ce, même si la lutte contre la criminalité a été décrétée comme prioritaire et que des plans antigangs ont été élaborés et mis en vigueur à partir de 2003.

L'actuel président, Antonio Saca, a fait campagne en 2004 en insistant sur l'enjeu que représentent les gangs et sur la pertinence de ses plans pour les éliminer. Quatre ans plus tard, seulement 6,7 % des répondants à un sondage de l'IUDOP croient que son combat contre la délinquance constitue sa plus grande réussite, contrairement à ce qu'il avait annoncé en campagne électorale (2008: 18). Le même sondage révèle que 43,8 % des répondants croient que Saca n'a pas rempli sa promesse de combattre la délinquance (2008: 28). Enfin, 57,4 % des répondants sont d'avis que le phénomène des gangs s'est amplifié ou est resté le même depuis 2004 (IUDOP, 2008: 39).

Mon mémoire porte donc sur les politiques de sécurité publique du Salvador actuel, et plus particulièrement sur celles des deux dernières législatures, soit la période comprise entre 2003 et mars 2008. Je porte davantage d'attention aux événements les plus récents, survenus à partir de 2006. Certes, il existe moins d'écrits scientifiques sur cette période. En revanche, les personnes que j'ai interviewées sont des témoins ou acteurs privilégiés des événements et leur point de vue permet de faire ressortir la complexité de la problématique. Les recherches qui se concentrent sur des événements plus lointains n'ont pas ces avantages.

⁷ Contrairement aux gouvernements de Colombie ou du Chili, le Salvador favorise un modèle fortement répressif. La présente analyse ne permet pas de porter de jugement sur l'efficacité, la cohérence ou le respect des droits dont font preuve les politiques colombiennes ou chiliennes. Néanmoins, ces politiques suivent une approche intégrée et décentralisée de prévention et de réhabilitation au niveau municipal qui s'inscrit dans le long terme, et ce, malgré une situation de violence alarmante, surtout en ce qui concerne la Colombie. Au cours des dernières années, des municipalités telles que Bogotá ont vu leurs taux d'homicide chuter

Salazar, Hernando (2007). Receta colombiana contra la inseguridad BBCMUNDO.com En ligne. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/spanish/latin_america/newsid_6232000/6232945.stm>.

Ma question de recherche est la suivante : est-ce que certaines caractéristiques particulières de l'État, de ses institutions et de son régime politique déterminent la formulation et l'application des politiques de sécurité publique au Salvador?

Mon objectif principal et ultime est d'arriver à établir le lien entre les trois dimensions suivantes : les politiques de sécurité publique, le type de régime politique et d'État ainsi que le type de relation que ce dernier entretient avec la société.

Pour ce faire, j'utiliserai les concepts propres à cerner les facteurs qui influent sur les politiques de sécurité publique salvadoriennes, depuis l'amont, soit leur formulation, jusqu'à l'aval, c'est-à-dire leur mise en application par la police.

1.3 HYPOTHÈSE

J'expliquerai plus amplement mes concepts dans le prochain chapitre, mais pour poser mon hypothèse, je les présente ici sommairement.

Le concept de démocratie délégative (O'Donnell, 1994) renvoie à un régime qui respecterait les procédures démocratiques relatives aux élections, mais permettrait un exercice du pouvoir qui comprendrait plusieurs facteurs associables aux régimes autoritaires, tel que la concentration du pouvoir dans les mains de l'exécutif.

Le concept d'« autonomie ancrée », *embedded autonomy*, se réfère à un État ouvert, engagé dans un dialogue avec sa société. De plus, l'autonomie ancrée suppose que l'État a une personnalité propre et est relativement indépendant des groupes déjà présents dans la société. Pour Evans (1995), l'État qui satisfait à ces deux critères est doté de capacités et ses politiques sont efficaces.

Mon hypothèse s'articule donc de la façon suivante : la démocratie délégative et le manque d'autonomie ancrée sont des caractéristiques de l'État salvadorien et de son régime politique qui influencent fortement la formulation et l'application de politiques de sécurité publique inefficaces.

Pour le cas du Salvador, je considère les deux concepts précédemment exposés comme co-constitutifs, c'est-à-dire que les dimensions et indicateurs de l'un viennent renforcer ceux de l'autre. C'est pourquoi il sera parfois difficile de les traiter séparément et qu'une fois la présence de la démocratie délégative démontrée pour le cas salvadorien, une partie de ma démonstration du manque d'autonomie ancrée de l'État salvadorien aura aussi été effectuée. De fait, à certains égards, le caractère non autonome et non ancré de cet État peut être considéré comme une dimension de sa démocratie délégative.

Je considère les concepts de démocratie délégative et d'autonomie ancrée comme les variables indépendantes de mon analyse. Les politiques de sécurité publique en sont les variables dépendantes. Des liens de causalité seront envisagés dans les sections suivantes.

CHAPITRE II

CADRE D'ANALYSE

Ce chapitre théorique a pour objectif de définir les concepts principaux et secondaires qui serviront à la démonstration de mon hypothèse. Mais d'abord, je souligne que ma problématique sera abordée selon une perspective que j'appelle « structuralo-institutionnelle ». Celle-ci me permet d'atteindre mon objectif qui est d'analyser globalement et de façon systémique les institutions et leurs relations avec la société pour comprendre la nature des politiques de sécurité publique salvadoriennes.

2.1 PERSPECTIVE STRUCTURALO-INSTITUTIONNELLE

Mes outils théoriques ont comme point commun un intérêt à analyser les politiques publiques et leurs relations avec l'État à la lumière des mécanismes formels et informels de communication entre les organismes étatiques et leurs sociétés. Mes propos s'inscrivent dans ce que Peter J. Katzenstein appelle le « *thick institutionalism* » : « *The "thick" form is concerned with both states and social structures, not with just one of them, and it looks at social sectors, political coalitions, political institutions, and ideological constraints* (1988,

1995) ». Je me réfère à cette perspective par le terme de perspective théorique « structuralo-institutionnelle », dont j'expose les grandes lignes dans la première section de ce chapitre.

2.1.1 Institution

Dans l'analyse présente, j'utilise le terme *institution* pour faire référence aux seules institutions étatiques. Les institutions religieuses, familiales ou communales sont d'une importance capitale pour la compréhension de la société salvadorienne, mais notre problématique nous commande de ne pas en tenir compte.

Emprunter une perspective structuralo-institutionnelle signifie que mon étude est ancrée dans l'analyse des institutions comprises comme structures politiques et sociales. Aussi, ces institutions sont le produit de l'action humaine certes, mais pas selon un modèle qui comprendrait des acteurs complètement rationnels. Elles sont des variables dépendantes des acteurs institutionnels ainsi que des dynamiques sociales. Les acteurs institutionnels réagissent aux dynamiques sociales et influencent les institutions en exerçant le pouvoir que leur donne le système.

Comme le font valoir Powell et DiMaggio (1991: 8-9), l'objectif premier des unités « supra-individuelles » que sont les institutions est de survivre. Pour ce faire, elles doivent réaliser avec succès les missions pour lesquelles elles furent constituées, mais aussi établir leur légitimité aux yeux des autres institutions et acteurs. Ce sont ces deux conditions de survie qui motivent la plupart des activités institutionnelles.

2.1.2 État

Toujours dans une perspective structuralo-institutionnelle, j'adopte la définition de l'État de Peter Evans :

«The state cannot be reduced to an aggregation of the interests of individual office holders, the vector sum of political forces, or the condensed expression of some logic of economic necessity. States are the historical products of their societies, but that does not make them pawns in the social actors games of other actors (1995: 18). »

À la manière de Le Moigne (1984 :60-62 *in* Lemieux, 2002 :18), je considère les politiques publiques à titre de produits d'un système défini comme quelque chose qui, dans un environnement, et pour l'exécution d'un projet, fait une activité selon les règles d'une structure évoluant dans le temps (Lemieux, 2002: 18).

Mon étude consiste à analyser l'activité orientée vers la solution du problème de sécurité publique, proposée et mise en œuvre par les acteurs politiques dont les relations sont structurées (Lemieux, 2002: 6). Plus particulièrement, je m'intéresse au système dans lequel interagissent le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et les branches bureaucratiques de l'État.

Comme Kohli *et al.* (1995: 43-49), je me positionne en faveur du recours au récit historique. L'analyse historico-institutionnelle est pertinente en ce qu'elle permet la théorisation non-conjoncturelle de conflits politiques et de changements sociaux. Alors, du récit historique, il est possible de dégager des modèles politiques qui enrichissent les théories en science sociale. L'analyse des ruptures et des continuités politiques serviront de base à l'enrichissement des notions théoriques que j'utilise.

2.2 CADRE CONCEPTUEL

Les politiques publiques, notamment celles de sécurité, n'existent pas en elles-mêmes. Elles sont plutôt le résultat des rouages inhérents à un système. Conformément à mon hypothèse, le modèle de sécurité publique adopté dépend de la structure étatique, du système politique et des leviers de ses institutions. C'est pourquoi j'utilise des concepts appartenant à des sphères en amont de la stricte problématique des politiques de sécurité publique : ceux qui permettent de connaître le régime et le système politique qui les génèrent.

2.2.1 Concepts principaux

Dans cette section, je présente les concepts de démocratie délégative et d'autonomie ancrée de l'État. Ces derniers me permettront plus tard d'exposer les caractéristiques du régime salvadorien et d'analyser l'efficacité de ses politiques publiques en considérant des notions propres à la sphère gouvernementale, législative, bureaucratique et sociale.

2.2.1.1 Démocratie délégative

Chez O'Donnell (1988, 1994), la discussion sur la démocratie délégative fait suite à celle sur les *Bureaucratic-Authoritarian Regime* (régime B.A.), développée à partir des régimes sud-américains des années quatre-vingt.

Dans le régime B.A., la domination est exercée par une bourgeoisie transnationale qui cherche à contrôler l'économie et à restaurer l'ordre politique en neutralisant les secteurs populaires. Ce système politique d'exclusion émerge en réaction à la menace populiste et à la mobilisation de secteurs sociaux exclus du pouvoir (O'Donnell, 1988).

Dans un régime B.A., les droits démocratiques sont supprimés par un appareil coercitif puissant. Les canaux institutionnels qui, auparavant permettaient aux citoyens d'avoir accès au gouvernement et de dialoguer – caractéristique emblématique du jeune péronisme et de la démocratie participative – sont détournés. Les acteurs politiques centraux cherchent à annihiler les organisations politiques en faisant valoir que leurs activités compromettent le retour à l'ordre politique et à la stabilisation économique. C'est aux fins de perpétuer un régime basé sur une accumulation de capital profitant aux unités oligopolistiques privées et à quelques institutions étatiques que le régime B.A. est instauré (O'Donnell, 1988: 32).

L'essence du régime salvadorien est distincte de celle des régimes B.A.. Cependant, ses orientations autoritaires passées et présentes, ainsi que les exigences rapides de démocratisation l'ont mené à revêtir plusieurs caractéristiques des anciens régimes B.A. Aussi, le conflit armé au Salvador, comme c'est le cas des régimes B.A., s'est soldé par un pacte politique; j'en traiterai plus loin, mais il suffit de dire ici que ce type commun de sortie de crise rend comparables plusieurs des mécanismes et caractéristiques de leurs systèmes politiques.

Pour sa part, Karl (1995) affirme que la situation centraméricaine est un cas patent de démocratie délégative telle que théorisée par O'Donnell (1988, 1994). Ainsi, même si le Salvador n'a jamais été à proprement parler un régime B.A., les secteurs populaires n'ayant jamais mis au pouvoir un gouvernement populiste à la Perón, je juge pertinent d'utiliser un des concepts découlant de celui de régime B.A. : la démocratie délégative.

Dans la démocratie délégative, la force motrice appartient en majeure partie au pouvoir exécutif et à ceux qui le contrôlent. Comme son nom l'indique, les élections sont ici davantage un acte de délégation de pouvoirs par les électeurs que de représentation de ceux-ci (O'Donnell, 1994). Cela implique la liberté presque totale d'un pouvoir exécutif dûment élu et tout spécialement de celui du président de la République. Celui-ci, une fois établi en chef de la nation, peut, avec une légitimité relative, agir même à l'encontre des désirs des électeurs, en conformité avec l'attribut de « conscience de la nation » que lui octroie sa

fonction (O'Donnell, 1994). Son pouvoir n'est limité que par les relations de pouvoir déjà existantes, dont il est le vecteur.

Méndez mentionne que ce « dictateur éclairé » ne se sent responsable ni politiquement ni juridiquement de la façon dont il gère le pouvoir et que ce pouvoir tient à l'exclusion de celui des autres acteurs. Il n'a aucun compte à rendre, ni devant les électeurs, ni devant l'opinion publique, ni devant la loi, sauf lors des élections (Méndez, 2001: 32). Je ferai référence à ces réflexes centralisateurs par le terme d'« hyperprésidentialisation » (Oxhorn et Ducatzenzeiler, 1998).

Karl (1995) s'est intéressée au cas centraméricain et y a adapté les réflexions de O'Donnell (1988). Sa compréhension de la démocratie délégative l'amène à qualifier les régimes centraméricains de régimes hybrides car ils sont composés d'éléments propres à la démocratie et à l'autoritarisme.

Selon Karl (1995), la mixité, ou hybridité, des régimes centraméricains en explique certains paradoxes : un régime qui ne respecte pas les droits et libertés, dont les entreprises ne profitent qu'à une minorité et dont les institutions sont instrumentalisées pour asseoir le pouvoir de quelques-uns, mais dont le gouvernement est pourtant élu au suffrage universel.

Le régime hybride centraméricain dispose donc d'institutions à caractère démocratique, d'une constitution et il tient des élections respectueuses des procédures minimales (Karl, 1995). En outre, un espace politique y est disponible pour les groupes de la société civile. Par contre, la représentation politique y est limitée, le niveau de participation y est bas et les partis politiques y ont une légitimité partielle (Bolaños, 2006:3). Le taux de corruption y est élevé, les autorités y commettent divers abus et le pouvoir est concentré entre les mains de l'exécutif. Ces caractéristiques justifient l'utilisation du concept de démocratie délégative ou de régime hybride pour le cas centraméricain.

J'utiliserai le concept de démocratie délégative plutôt que celui de régime hybride, car il est davantage documenté. J'estime toutefois que la référence au concept de Karl est pertinente dans la mesure où il est spécifique à la région qui m'intéresse.

2.2.1.2 Autonomie ancrée

Evans (1995) étudie les capacités de l'État et propose une solution de rechange à la dichotomie classique en science politique d'« État fort versus faible ». Il reproche à celle-ci de ne prendre en compte que des atomes d'un ensemble complexe. Son analyse des capacités de l'État repose sur son « autonomie » et sur son « ancrage dans la société⁸ » : *embedded autonomy*. C'est à partir de ces deux dimensions qu'il évalue la capacité d'un État à mettre en œuvre des politiques publiques efficaces, c'est-à-dire des politiques qui atteignent leurs objectifs.

Par comparaison avec les réflexions inspirées de l'approche « néo-utilitariste », qui a prédominé depuis les années soixante-dix, Evans considère l'État comme le produit historique de la société. Ainsi, l'État n'est pas un simple pion sur l'échiquier où s'affrontent les acteurs sociaux, pas plus qu'il n'est l'agrégation des intérêts personnels de bureaucrates puissants (Evans, 1995: 18). De la même façon, les politiques publiques, selon lui, ne sont pas seulement une réponse rationnelle aux problèmes, mais bien le produit des interactions de l'ensemble des institutions sociales et politiques avec les acteurs sociaux dont les relations sont organisées.

L'État efficace d'Evans (1995) est, d'une part, ancré dans sa société en ce sens qu'il possède la capacité de formuler des projets et buts collectifs en phase avec sa société. Les liens sociaux rattachant l'État à la société offrent des canaux institutionnels pour une négociation perpétuelle sur les politiques et les projets publics (Evans, 1995: 59).

⁸ Peter Evans y réfère par le terme anglais *embeddedness*. J'ai tenté de traduire l'essence de ce concept par « ancrage dans la société ». Cependant, pour ne pas dénaturer les propos de l'auteur et par souci de concision, j'emploierai fréquemment le terme *embeddedness* (Evans, 1995).

«"Embedded autonomy" combines Weberian bureaucratic insulation with intense connection to the surrounding social structure (...) Given a sufficiently coherent, cohesive state apparatus, isolation is not necessary to preserve state capacity. Connectedness means increased competence instead of capture. How autonomy and embeddedness are combined depends, of course, on both the historically determined character of the state apparatus and the nature of the social structure» (Evans, 1995: 50).

Il n'est pas question ici de l'interpénétration organique de l'État et de la société à laquelle Gramsci (1974) faisait référence par son concept d'hégémonie culturelle. Le concept d'*embeddedness* recouvre un ensemble concret de connections qui lie, intimement et dynamiquement, l'État à des groupes sociaux particuliers avec lesquels il partage une vision, un projet public (Evans, 1995: 59).

D'autre part, l'État efficace est autonome, car il est perméable aux influences de sa société sans pour autant laisser les membres du gouvernement, ou un acteur qui les aurait infiltrés, utiliser les ressources étatiques à leurs propres fins (Evans, 1995: 45). L'État constitue un corps articulé et non un espace disloqué. Les institutions étatiques sont fonctionnelles si elles sont certes représentatives et responsables, mais aussi si elles détiennent l'autorité nécessaire pour être efficaces et teinter les politiques publiques.

Les travailleurs de l'État sont motivés personnellement par la réalisation des projets étatiques parce qu'ils leur ressemblent. Une dimension importante de l'autonomie d'un État est la cohésion au sein de son appareil bureaucratique. Cette cohésion permet à l'État de résister aux « incursions perpétrées par les mains invisibles vouées à la poursuite des intérêts individuels (Evans, 1995: 58)⁹ ».

J'utilise le terme de non-autonomie de l'État pour faire référence aux deux aspects du concept de *embedded autonomy* de Evans. Corollairement, l'État non autonome est un État dont le dialogue avec sa société est minimal, de sorte que les objectifs visés par ses politiques

⁹ Traduction libre de: "incursions by the invisible hand of individual maximization".

publiques ne sont pas ceux choisis par la population. En outre, l'État non autonome est à l'image d'un groupe qui s'en est approprié les ressources et les institutions; l'État non autonome n'est pas une entité en soi-même.

2.2.2 Concepts secondaires

Les concepts qui suivent sont des notions théoriques qui permettent d'enrichir la compréhension et l'utilisation des concepts principaux. Ils sont plus concrets que les concepts principaux et leur utilisation sera plus aisée pour ramener la théorie à l'étude empirique.

2.2.2.1 Gouverne politique et gouverne étatique

La gouverne politique, telle que conçue par Grenier (1994: 3-4), désigne l'organisation et le fonctionnement des unités politiques. Elle se concentre sur l'analyse des moyens que prennent les acteurs pour arriver à leurs fins. Grenier préfère le terme « gouverne politique » à « domination » car il exprime mieux le caractère interactif, non unidirectionnel des relations de pouvoir. La conjugaison des acteurs sociaux, politiques et centraux forme l'entreprise de la gouverne politique. J'utilise le terme de gouverne politique pour désigner notamment l'organisation et le fonctionnement du pouvoir législatif de même que pour me référer aux actions de ceux qui participent aux débats politiques.

La gouverne étatique, quant à elle, fait référence aux moyens et ressources propres à ceux qui décident des orientations de l'État. « La notion de gouverne étatique a un sens plus restreint que celle de gouverne politique » (Grenier, 1994: 6). Détenir les ressources de la gouverne étatique est souvent l'enjeu de la gouverne politique. Certes, la gouverne étatique est collectivement détenue par ceux qui forment le gouvernement. Néanmoins, des groupes organisés pour la promotion d'intérêts particuliers peuvent jouir, eux aussi, d'une partie des ressources de la gouverne étatique. Pour ce faire, une forte interaction avec les acteurs centraux est obligatoire.

2.2.2.2 Transition démocratique

Pour les États ayant passé par un conflit armé, la période de transition de la guerre à la paix est cruciale. Elle l'est d'autant plus lorsqu'il ne s'agit pas d'une seule cessation des hostilités mais aussi de l'instauration d'un régime nouveau : un régime démocratique. Tel est le cas du Salvador de 1992. Alors, les conditions qui président au passage à la paix, et corollairement à la démocratie, déterminent les conditions du pacte politique qui sera le fondement de la société après un conflit. Pour décrire l'éventail de ces transitions démocratiques propres à l'Amérique latine, j'emprunte la typologie de Terry Lynn Karl (1990, 1995).

Les deux axes primordiaux de cette typologie sont, d'une part, la transition par le compromis, dont l'aboutissement peut être un pacte ou une réforme politique, et d'autre part, la transition par la force qui donne lieu soit à une révolution, soit à une imposition. Autrement dit, si les masses l'emportent et font des compromis, il y a réforme alors que si elles n'utilisent que la force et réussissent à avoir le dessus sur leurs opposants, il s'agit d'une révolution. En revanche, si les élites traditionnelles conservent le pouvoir par la force, nous sommes en présence d'une imposition; si elles négocient, il s'agit d'un pacte (Karl, 1990: 9-10).

Comme je l'ai mentionné précédemment, le conflit salvadorien s'est soldé par un pacte politique. Plus loin, je montrerai comment s'est effectué ce pacte et je relèverai les implications qu'il comprend pour le régime politique qu'il a instauré.

2.2.2.3 Système de partis polarisé

Les systèmes politiques peuvent être polarisés. D'après Sartori (1976), c'est le cas lorsqu'une grande distance idéologique sépare les deux extrêmes de l'échiquier politique représenté par les partis. Cette polarisation idéologique favorise des débats de mauvaise foi où il est difficile d'obtenir le consensus, et ce, même pour des décisions d'ordre administratif plus routinières. Ce système de partis tend à paralyser l'activité législative puisqu'être en accord avec

l'adversaire est perçu comme une sanction de son idéologie. Pour Sartori (1976), plus la polarisation politique est élevée, plus faible est le degré d'efficacité de l'État.

À l'opposé, dans les systèmes de partis plus centristes, les extrêmes sont caractérisés par une certaine proximité idéologique (Sartori, 1976: 135). Bien souvent, cette proximité facilite le compromis et l'adoption de mesures par l'organe législatif.

2.2.2.4 Opposition loyale, déloyale et semi-loyale

Pour Linz (1978: 29-37), il existe trois types de partis d'opposition. D'abord il y a l'opposition loyale. Celle-ci énonce publiquement et sans ambiguïté son engagement à n'utiliser que des moyens légaux pour obtenir le pouvoir. Cette opposition rejette ouvertement tout type de recours à la violence ainsi que toute collaboration avec les forces armées. Elle participe de bonne foi aux débats et aux élections et est disposée à s'entendre avec ses opposants sur certaines questions qui contribuent à la qualité démocratique du régime. De plus, elle dénonce avec virulence les activités antidémocratiques et signale auprès des instances gouvernementales tout soupçon de collusion d'un groupe avec l'armée en vue de prendre le pouvoir. Enfin, elle est engagée à restreindre le pouvoir d'acteurs neutres comme devraient l'être les institutions judiciaires ou les forces armées. Selon Linz, l'existence d'une telle opposition dénote un système politique équilibré du point de vue des droits et devoirs, tant du côté législatif qu'exécutif.

À l'opposé se trouve l'opposition déloyale envers le régime en place. Son idéal-type est incarné par des partis ouvertement antisystémiques, comme l'ont été certains partis anarchistes du début du 20^e siècle. L'objectif de ce type de parti est, selon Linz (1978), de détruire le système existant pour en construire un nouveau. L'opposition déloyale affirme ne pas vouloir prendre les commandes d'un système qu'elle considère comme la source des problèmes politiques, sociaux et économiques. Elle tend à décrire ses opposants comme prenant part à une conspiration : néo-libéralisme, communisme ou capitalisme international.

Plutôt qu'une personne ou un parti, ses attaques visent le « système » en entier. L'opposition déloyale n'écarte pas le recours inconstitutionnel à la violence (Linz, 1978: 29-37).

L'opposition déloyale traite le gouvernement comme le système, c'est-à-dire sans respecter les règles constitutionnelles et par le fait même, sans profiter pleinement des mécanismes facilitateurs que ce dernier met à sa disposition. Linz décrit les critiques que l'opposition déloyale adresse à l'exécutif, ou au parti politique au pouvoir, comme acerbes et débordant le cadre établi. Cette opposition ne cherche pas l'aval des institutions. Étant donné son radicalisme et ses arguments de mauvaise foi, ses « croisades » n'ont de réel écho que parmi son électorat (Linz, 1978). Peu d'oppositions sont radicalement déloyales, même si elles se targuent de l'être. Selon Linz, ce type d'opposition sait pertinemment que l'élimination du système en place entraînerait sa propre disparition (Linz, 1978: 36).

À mi-chemin entre les deux types, l'opposition semi-loyale est plus fréquente. Elle utilise les moyens de contrôle constitutionnels et d'autres plus « déloyaux ». Elle agit le plus souvent en conformité avec le modèle d'opposition loyale, mais la faible intensité de son engagement envers le respect des institutions et des procédures du régime peut rendre certaines de ses actions équivoques (Linz, 1978: 29-37).

Il existe un lien entre le type de transition, le type de régime et la nature de l'opposition. Comme le dit Linz (1978), si suite à un conflit une transition de pacte s'est opérée – permettant à l'élite autoritaire de conserver une partie ou l'entièreté du pouvoir, comme le permet un régime de démocratie délégative – l'opposition possède des armes argumentaires pour associer, à tort ou à raison, les actions gouvernementales au régime autoritaire précédent. C'est pourquoi Linz (1978) dit qu'il est plus probable que l'opposition adopte un comportement déloyal ou semi-loyal envers le système dans un tel régime post-autoritaire.

2.2.2.5 Opposition responsable ou irresponsable

Conformément aux propos de Sartori (1976: 138-139), un parti d'opposition, ou une coalition de partis d'opposition, peut être responsable ou irresponsable. Si elle est responsable, elle proposera de résoudre les problèmes en se préoccupant de critères rationnels de faisabilité. Selon lui, les systèmes de partis qui ne s'inscrivent pas dans la logique de l'alternance sont plus prompts à générer une opposition irresponsable. L'improbabilité pour l'opposition d'arriver au pouvoir, et par conséquent les chances minimales qu'elle a de devoir un jour répondre de ses promesses, l'incitent à s'engager à l'impossible. C'est pourquoi l'opposition irresponsable est souvent une opposition permanente. Pour Sartori, ce type de compétition politique n'est pas honnête puisqu'elle se fonde sur une escalade de promesses irréalisables.

Les propos d'une opposition déloyale ou semi-loyale peuvent être plus ou moins responsables. C'est la probabilité qu'elle accède au pouvoir et doive prouver sa compétence qui régit en grande partie son attitude. Le cas du FMLN est emblématique de cette relation : au cours des dernières années, il est devenu un parti de plus en plus responsable dans sa façon de se prononcer sur les enjeux sociaux et politiques. Conjointement à ce nouvel alignement, ses prises de positions se sont avérées de plus en plus loyales envers le système. Le parti ARENA a connu la même trajectoire depuis sa constitution en 1981 à aujourd'hui.

2.2.2.6 Modèles de sécurité publique

Assurer la sécurité intérieure par la mise en branle de politiques publiques, c'est poursuivre des objectifs qui peuvent, selon la perspective de ceux qui les conçoivent, entrer en conflit les uns avec les autres. La typologie de Douglas Kincaid (2000: 39-58) illustre la difficulté de concevoir une politique de sécurité publique qui tienne compte de la nécessité à la fois d'assurer l'intégrité du territoire, d'assurer la distribution des biens et des services publics et de garantir les droits politiques et civils fondamentaux des citoyens.

Kincaid (2000 :39-58) distingue trois niveaux de sécurité. D'abord, la sécurité nationale, qui est pour lui un champ dévolu exclusivement à l'armée, qui cherche à maintenir la souveraineté nationale, celle du territoire et de sa population. Quant à la sécurité publique, elle renvoie au maintien de l'ordre public nécessaire à l'exécution des fonctions sociales de base. Enfin, la sécurité citoyenne réfère à la capacité des citoyens d'exercer leurs droits civiques, politiques et économiques. Ce sont ces deux dernières notions qui seront les plus utiles au présent travail.

Les droits citoyens ont-ils préséance sur les autres? Les débats relatifs à la gestion de la sécurité publique sont toujours liés à cette question cruciale, surtout parce que les trois niveaux de la sécurité, loin de former des univers distincts, sont reliés.

Dans un régime autoritaire, les dirigeants ne cherchent pas nécessairement à ce que soit garantie la sécurité citoyenne; ils ont tendance à se préoccuper davantage des deux autres niveaux de sécurité. Or, dans le cadre d'un régime démocratique, ou qui prétend l'être, les sécurités citoyenne, publique et nationale n'ont d'autres choix que d'être assurées. Dans le cas contraire, le régime ne peut se prétendre démocratique puisque cette épithète repose surtout sur le respect des droits civiques, politiques et sur l'accès aux services publics de base. Donc, dans un cadre démocratique, si l'un des niveaux de sécurité n'est pas garanti, ou ne l'est que partiellement, les autres ne le seront que difficilement.

Gómez Pineda (2004: 622) distingue deux modèles dichotomiques de sécurité publique. D'abord, le modèle autoritaire, dont l'axe central est le pouvoir « punitif et contraignant de l'État envers la vie sociale »¹⁰. Les tenants de ce modèle cherchent à combattre les comportements antisociaux par la mise en place d'un système pénal fort de caractère réactionnaire qui favorise la confrontation entre la population et les autorités publiques.

Ce modèle fait fi de la sécurité citoyenne. Les tactiques relatives à la protection de la sécurité nationale au sens de Kincaid (2000) y sont utilisées pour assurer la sécurité publique.

¹⁰ Traduction libre de : *“punitivo y impositivo del Estado frente a la vida social”*

Corollairement, ces actions compromettent les préceptes de la sécurité citoyenne et alors sont contre-productives socialement. Selon Gómez Pineda (2004: 622), ce modèle est stérile : inscrit dans le court terme, il fragmente l'appareil public qui se veut démocratique et dont l'existence de plusieurs des organisations repose sur l'État de droit.

S'oppose à ce modèle autoritaire le modèle démocratique qui, se soumettant à la constitution et aux lois, s'inscrit dans un contexte de déconcentration du pouvoir punitif de l'État. Les acteurs locaux détenteurs d'un pouvoir de sanction l'exercent en conformité avec les lois et aux règlements. Ils sont ainsi investis des pouvoirs autrement laissés aux mains d'acteurs nationaux tels que l'armée.

Ce modèle implique la participation et la concertation d'acteurs sociaux divers pour l'élaboration et l'application de stratégies de lutte contre la criminalité. Gómez Pineda (2004) ne nie pas la valeur de la répression et des sanctions pénales. Celles-ci devraient toutefois s'appliquer conformément au respect des droits et libertés et de la dignité humaine. Selon lui, cette condition est souvent évacuée à l'heure d'élaborer des politiques.

En ce qui concerne les droits à privilégier en priorité, Kincaid (2000) est d'avis que les politiques de sécurité publique des États démocratiques doivent garantir le respect des droits et libertés des citoyens ainsi que la disponibilité des infrastructures et services publics. Pour Kincaid (2000), un modèle de sécurité démocratique en est un qui garantit les trois niveaux de sécurité, soit la sécurité nationale, publique et citoyenne. Pour réussir, l'État devra d'abord formuler les politiques de sécurité publique de façon démocratique et voir à ce que leur application soit conforme aux valeurs et principes d'un État démocratique.

Ces modèles-types, pour devenir féconds dans la pratique, doivent être analysés en fonction de l'État qui génère les politiques et des obstacles qu'il rencontre au moment de coordonner les différentes institutions impliquées.

2.2.2.7 Police moderne

Pour Frühling (2001 : 37-65), la pierre angulaire du modèle démocratique de sécurité publique est une police dite « moderne ». Il décrit cette police d'abord comme publique, et donc financée et dirigée par les institutions publiques et civiles, servant les citoyens sans discrimination aucune. Cette police est aussi professionnelle. Autrement dit, elle se doit d'être relativement autonome de la sphère politique, sans toutefois tomber dans un corporatisme d'isolement. Enfin, la police moderne est spécialisée dans sa doctrine et son fonctionnement. À la différence de l'armée, qui cherche à annihiler son ennemi, la police spécialisée doit travailler en collaboration avec la population plutôt qu'en confrontation avec celle-ci.

Ainsi, les stratégies à appliquer pour se défendre d'une menace extérieure ou d'une menace intérieure doivent être distinguées clairement. Cela est primordial pour un État démocratique chargé de garantir les droits humains et d'être le reflet de sa population (Frühling Ehrlich, 2001 : 37-65).

2.3 LIMITES ET OBJECTIFS DU MÉMOIRE

Bien qu'il existe une littérature en science politique sur les notions abordées et l'Amérique latine, le cas salvadorien n'est pour ainsi dire pas documenté. La présente étude de cas comporte alors des limites. Effectivement, le large éventail de notions qu'elle comprend et le peu d'ouvrage scientifique qui les aborde, rend improbable la confirmation scientifique de plusieurs des hypothèses avancées.

L'objectif de ce mémoire est alors de trois ordres : 1) relier les concepts de démocratie délégative (O'Donnell, 1994), d'autonomie ancrée (Evans, 1995) et de police moderne (Frühling, 2001) et utiliser des concepts secondaires qui facilitent leur opérationnalisation

empirique 2) documenter une problématique presque vierge au regard des sciences politiques et 3) mettre la table pour des réflexions postérieures plus étoffées et plus spécialisées.

Alors, au-delà de prouver scientifiquement les hypothèses, les pages qui suivent cherchent à explorer une nouvelle problématique en science politique. Pour encadrer l'analyse j'utilise trois concepts principaux que je cherche à relier ensemble, et au cas empirique, à l'aide d'une revue documentaire et de résultats d'entretiens et d'observation.

2.4 MÉTHODOLOGIE

Comme je l'ai déjà mentionné, ce mémoire consiste en une étude de cas. Le peu de recherche scientifique sur la problématique choisie requiert le recours à des sources primaires. Une des lacunes de cette méthode est la subjectivité du chercheur; pour la limiter et assurer la justesse des données, j'ai procédé par la triangulation de mon matériel à l'aide de différentes stratégies de recherche (Laperrière, 1997: 371-378). Ainsi, j'ai cherché à établir une concordance entre sources de différente nature – documentation écrite, observations, entretiens – et provenant d'informateurs divers – observateurs, chercheurs, politiciens, membres d'organisations. J'ai retenu les données qui, après triangulation, se révélaient concordantes. La prochaine section décrit les quatre stratégies de recherche utilisées ainsi que les considérations éthiques relatives au présent mémoire.

2.4.1 Revue de littérature

En premier lieu, j'ai procédé à une revue de littérature touchant l'État, les types de démocratie et les politiques de sécurité publique. Les liens entre les types de démocratie, les politiques et la sécurité publique n'ont pas fait l'objet de recherche scientifique, ou si peu. Les analyses scientifiques portant sur le cas salvadorien sont encore plus limitées. J'ai donc effectué une recherche sur le terrain pour documenter ce cas et tenter de pallier aux manques.

2.4.2 Recherche documentaire sur le terrain

J'ai séjourné au Salvador de janvier à mars 2008 dans le but de compléter ma recherche documentaire à l'aide de sources primaires : rapports institutionnels, documents officiels sur les activités et initiatives législatives, publications scientifiques locales et revue de presse quotidienne.

2.4.3 Observation directe

Si, comme l'avance Méndez (2001), « la démocratie délégative est l'antithèse de la démocratie participative », l'observation de la façon dont se déroule le processus législatif est primordiale pour mon propos. Au cours de mon séjour, j'ai pu m'adonner à l'observation directe des activités législatives. Premièrement, j'ai assisté à quatre reprises aux débats hebdomadaires en chambre.

Les députés avec qui je me suis entretenue m'ont obtenu la permission d'assister aux travaux de deux commissions législatives, la commission sur la sécurité publique et le combat à la narco-activité ainsi que la commission des affaires constitutionnelles.

Tant au cours des débats législatifs que des travaux des commissions, j'ai porté attention au protocole, à la façon dont se déroulaient les interactions entre les partis, aux questions débattues et à la façon d'en arriver à une décision. En ce qui a trait à ces activités, mon matériel de recherche est constitué d'enregistrements sonores et de notes d'observation.

2.4.4 Réalisation d'entrevues semi-directives

L'objectif de mon séjour était aussi de réaliser des entrevues semi-directives (Daunais, 2003: 273-275) et de procéder à la triangulation des données fournies tant par les chercheurs

que par les acteurs sociaux. Ainsi, j'ai pris en considération plusieurs interprétations quant à l'objet de ma réflexion : les politiques de sécurité publique.

Pour assurer la solidité de mes données, j'ai choisi les participants en fonction de leur groupe d'appartenance. J'ai ainsi tenu compte de la perception de chacun des partis politiques représentés à l'Assemblée législative, de membres d'organismes publics et parapublics, de membres d'organisations indépendantes, de policiers, ainsi que de chercheurs et professeurs reconnus pour leur expertise dans le domaine.

Pour déterminer les données concordantes parmi différentes perceptions, j'ai utilisé la théorisation ancrée (Laperrière, 1997: 378), méthode employée pour les phénomènes nouveaux et peu documentés. J'ai ainsi fait évoluer la codification de mes données empiriques de départ en fonction des « découvertes du terrain » (Laperrière, 1997, p.378). Conformément aux termes de cette méthode, j'ai raffiné les questionnaires de mes entrevues au fur et à mesure, à la lumière des données recueillies au cours des précédentes. La reformulation de catégories de données et d'hypothèses permet d'en arriver à leur saturation, c'est-à-dire au moment où « aucune donnée empirique ne vient plus les contredire » (Laperrière, 1997: 378). Certaines de mes catégories de données ont atteint cette saturation, alors que d'autres devront être reprises dans une analyse ultérieure.

J'ai conduit 19 entrevues semi-dirigées. Leur durée a varié de 30 à 90 minutes selon la disponibilité de temps des participants et leur disposition d'esprit. Tous les participants ont consenti verbalement aux termes du formulaire de consentement – en Amérique latine, l'exigence d'une signature attire la méfiance plus que la confiance du participant. Hormis l'un d'eux – pour des raisons de sécurité – les participants ont accepté que j'effectue un enregistrement sonore de l'entretien et que je prenne des notes d'entrevues. Je n'ai fourni aucune compensation, ni matérielle ni monétaire, en échange de leur participation. Presque toutes les personnes pressenties pour une entrevue se sont pliées à l'exercice. Les autres, invoquant pour la plupart un manque de temps, m'ont toutefois adressée à un de leurs collègues.

2.4.5 Considérations éthiques

Les entrevues semi-dirigées que j'ai effectuées sont conformes au cadre normatif en matière d'éthique de l'Université du Québec à Montréal et aux modalités du certificat d'éthique remis avant mon départ.

2.4.6 Validation des données qualitatives

L'intérêt du présent mémoire réside d'une part, dans l'originalité de sa problématique, et d'autre part, dans la diversité de ses sources d'information. Comme je l'ai mentionné, la triangulation et la théorisation ancrée permettent de valider la vraisemblance des données qualitatives recueillies, ainsi que celle de mon hypothèse. Elles permettent ainsi de vérifier empiriquement les informations systématisées préalablement à l'aide de ma revue de littérature.

CHAPITRE III

LA FONDATION ET LA CONSOLIDATION DE L'ÉTAT SALVADORIEN

Les rappels historiques que je fais ici ne concernent que les événements politiques pertinents par rapport à mon objet d'étude. C'est pourquoi je ne traiterai pas de la place centrale qu'occupait le Salvador lors de la guerre froide, des liens entre ses divers gouvernements et ceux des États-Unis, ni de l'influence communiste dont se sont inspirés les mouvements sociaux depuis la révolution russe. Des travaux tels que ceux d'Elizabeth Wood (2005), d'Yvon Grenier (1994) et de Roque Dalton (1989) traitent de ces notions en profondeur.

Le présent chapitre de revue historique s'impose parce qu'il décrit la nature des structures politiques du Salvador, structures encore actives aujourd'hui. En outre, ce chapitre montre que la relation État-société s'est construite dans la violence, par l'intermédiaire de l'appareil de sécurité. L'alliance durable entre les forces de sécurité et l'élite étatique se poursuit et teinte les politiques publiques. Je suis d'accord avec Cruz (2003), qui retrouve dans la construction de l'État salvadorien et dans la structure sous-tendant toujours le pays, la majeure partie des conditions rendant presque inévitable la conjoncture salvadorienne actuelle. Les institutions, leurs caractéristiques et les relations qu'elles entretiennent avec la société constituent, selon lui, le bagage génétique du Salvador contemporain. C'est aussi

l'avis de Evans (1985: 19) pour qui la présence ou l'absence de structures organisationnelles est intimement liée aux politiques publiques passées. Bref, ce chapitre propose une compréhension longitudinale de la problématique.

Dans la première section, je présente certains événements politiques qui auraient pu briser cette continuité, mais qui n'ont pas réussi à le faire en raison de l'alliance entre l'élite et les forces de sécurité.

Dans la deuxième section, je présente une rupture fondamentale dans l'évolution politique salvadorienne, soit le coup d'État réformiste de 1979. Ce moment constitue une rupture puisqu'il amène un changement structurel en marquant le début de l'implication de l'opposition politique dans les affaires de l'État. Cette rupture est toutefois partielle car elle ne conduit pas l'opposition politique à avoir accès aux ressources de l'État, ni à la mise en œuvre de ses projets politiques. Je reprendrai les concepts de gouverne politique et gouverne étatique (Grenier; 1994) pour montrer que cette rupture partielle est à l'origine du conflit armé.

Dans la troisième section, je montre comment les accords de paix ont consolidé l'ouverture politique à l'opposition mais je relève également les obstacles posés à l'application des réformes de Chapultepec. Ici, les mécanismes relatifs à la démocratie délégative et à la non-autonomie de l'État seront soulevés et permettront d'illustrer ce qui survit à la paix de 1992 : la monopolisation des ressources étatiques par un groupe aux intérêts propres.

Il ressortira de ce chapitre que l'élite politico-économique a pu conserver son monopole sur l'utilisation des ressources étatiques notamment par l'instrumentalisation des politiques de sécurité publique. Cette dynamique s'inscrit dans la continuité.

3.1 CENTRALISATION DU POUVOIR PAR L'APPAREIL DE SÉCURITÉ

De la consolidation de l'État oligarchique à l'État salvadorien actuel, c'est d'une histoire économique allant du café jusqu'au « *call center* ¹¹ » qu'il est question. C'est à partir de 1870 que se consolide cet État oligarchique au sein duquel économie et contrôle social sont intrinsèquement liés par une relation positive. Les forces de sécurité permettent alors aux détenteurs des ressources étatiques de contrôler l'activité économique du pays.

3.1.1 Appareil de sécurité publique répressif : pour un contrôle de l'économie

Au milieu du 19^e siècle, la culture du café s'intensifie et en vient à remplacer le traditionnel indigo comme principal produit d'exportation. Le gouvernement met en place des mesures incitatives pour qu'un maximum de terres soit voué à cette culture.

L'augmentation de la production de café passe par la privatisation massive des terres du pays. Pour « moderniser le pays », en 1882, le Salvador légifère sur l'abolition des propriétés communales autochtones; les terres ainsi libérées sont vendues par l'État à des exploitants. Cela permet d'augmenter les superficies disponibles pour la production caféière et d'accéder à une main-d'œuvre qui, avant l'abolition des terres communales, employait la majorité de son temps à sa propre production. La production de café exigeant une main-d'œuvre abondante, l'État renforce aussi les lois sur le vagabondage pour contraindre la population à y travailler (Wood, 2005: 27-28).

Ces mesures gouvernementales permettent au Salvador d'être, au début des années 1950, le pays au plus haut rendement de café par hectare (Wood, 2005: 33). Cela n'aurait pas été possible sans une autre mesure gouvernementale : la mise à la disposition des producteurs de l'appareil répressif de l'État pour maximiser la production. Dans le Salvador oligarchique, la

¹¹ Aujourd'hui, une des activités économiques les plus prometteuses au Salvador sont les centres d'appels, vu la disponibilité d'une main-d'œuvre bon marché.

confusion est complète entre l'utilisation de l'appareil répressif de l'État à des fins publiques et son assujettissement à des fins privées.

En 1848, l'État centralise la police et, en 1855, il fonde la police rurale. En 1912 est constituée la Garde nationale, produit de la réorganisation de la police rurale, qui sera jusqu'en 1948 l'organe le plus puissant de l'État. Au début du 20^e siècle, tous les paysans sont sous le contrôle de l'une ou l'autre des polices qui, elles, bénéficient d'une latitude croissante dans l'interprétation et la mise en application des lois sur le vagabondage, sur la propriété privée et sur le travail (Wood, 2005: 27-29).

Le modèle d'exploitation agricole est basé sur la répression et ce sont les organisations de maintien de l'ordre et les forces de sécurité qui permettent son implantation. La production de café ne profite qu'aux propriétaires et laisse, notamment par l'élimination des terres communales, les paysans sans grande source de subsistance. La compréhension de cette genèse d'un modèle relationnel violent qui s'est reproduit avec l'alliance durable entre les forces de l'ordre et les élites économiques par l'intermédiaire des politiques de sécurité publique, est fondamentale afin de bien saisir les mœurs et les bases institutionnelles du pays. Pour illustrer ceci, Cruz (2003: 1160) mentionne que c'est dans l'ouest du pays, où la production agro-exportatrice fut la plus intense, que l'on recense encore aujourd'hui les comportements les plus violents.

En somme, c'est pour des raisons de contrôle économique que l'élite construit des institutions de sécurité publique basées sur la répression : centraliser le pouvoir et faire un usage privé des forces de sécurité lui permet d'atteindre ses objectifs économiques.

3.1.2 Instauration du modèle relationnel violent entre l'État et la société

Au moment de la création de l'État, les forces de sécurité sont le représentant de l'État le plus présent pour la population – à l'époque, les biens et services publics sont quasi inexistantes.

Ces forces de sécurité sont au service du groupe qui détient les ressources du pouvoir étatique. La relation conflictuelle entre l'État et sa société s'installe et se reproduit, abus de pouvoir d'un côté, absence de confiance et de collaboration de l'autre.

Pour Cruz, cette relation conflictuelle est nourrie par une logique de violence verticale et horizontale. D'abord verticale, car les représentants de l'État et leurs collaborateurs utilisent la violence à des fins personnelles sans que le pouvoir judiciaire ne les sanctionne : « Ceci provoqua le discrédit des institutions qui avaient été construites pour faire la médiation en situations de conflits sociaux¹² (Cruz, 2003: 1160). » Selon Cruz, les institutions de justice et de sécurité se sont construites et subsistent en se basant sur une double morale : « La loi et la justice sont mises de côté au moment d'affronter les représentants du pouvoir ainsi que leurs auxiliaires civils, alors qu'elles sont rigoureusement appliquées aux accusés qui représentent une menace pour les intérêts du pouvoir (Cruz, 2003: 1160)¹³. »

Les relations tendues entre la population et les forces de l'ordre au service d'un groupe d'intérêt particulier se sont vues doublées, selon Cruz, d'une « conflictualité » horizontale, permise par l'absence de mécanismes de justice et de conciliation. Dans une mécanique de défense contre ceux qui mettent en application les politiques de l'élite, la population s'oppose à ceux qui appliquent la loi. Ces derniers appartiennent à la même classe, à la même localité et parfois même à la même famille. L'éthique d'auto-défense et de représailles fragmente la solidarité normalement existante au sein des mêmes groupes socio-économiques. Pour Cruz, cette confrontation horizontale compromet encore davantage la constitution du tissu social que ne le fait la violence verticale (Cruz, 2003: 1159).

L'État salvadorien encourage aussi les propriétaires terriens à constituer des armées personnelles et leur permet de faire un usage privé de la police et de l'armée. De cette façon,

¹² Traduction libre de : «Esto hizo que la institucionalidad, construida para mediar en la conflictividad social, cayera en el descrédito ».

¹³ Traduction libre de : « La ley y la justicia son ignoradas al enfrenar a los representantes del poder y a sus auxiliares civiles, pero si se aplican con extremo rigor a aquellos inculpados que representan una amenaza para los intereses del poder ».

l'État renonce au monopole de la violence légitime, l'attribut essentiel à son autorité (Weber, 1995 [1922]). Selon Cruz (2003: 1161), il aurait alors acquiescé à la multiplication des espaces sans loi. Ainsi, par l'entremise de ses forces de sécurité, l'État a jeté les bases de ce que nous lui connaissons aujourd'hui : un État que l'on peut dire absent ou doté de peu de capacité dans le domaine de la sécurité, sauf pour se maintenir au pouvoir.

Les biens et services publics offerts alors par l'État salvadorien sont minimaux. La population n'associe donc pas l'État à son bien-être, mais bien aux seuls représentants visibles dans son quotidien : les forces de l'ordre répressives. C'est pourquoi l'État se révèle aussi menaçant pour la population. En somme, au cours de cette période se forment les institutions de sécurité publique selon un modèle répressif qui instaure le mode relationnel violent entre l'État et la société. L'alliance de l'élite économique avec les militaires qui sont à son service en arrive à « stabiliser » le pays qui, depuis sa fondation n'avait évolué qu'à travers de multiples coups d'État. De 1903 à 1930, les gouvernements se succèdent par l'entremise d'élections non compétitives dont les protagonistes sont tous liés aux grandes familles oligarchiques (Krennerich, 1993: 307).

3.1.3 Tentatives d'ouverture politique et recentralisation du pouvoir

L'ouverture politique à l'opposition est empêchée par les réflexes réactionnaires de l'élite qui assurent la pérennité des pouvoirs étatiques centralisés entre ses mains. Il y a ici une absence totale d'autonomie de l'État (Evans, 1995).

Les présidents se transfèrent le pouvoir par des élections fantoches ou bien se font évincer. Ces militaires-présidents ou militaires-ministres sont des acteurs politiques centraux dont les actions dépassent la seule conservation des pouvoirs de l'institution militaire. De fait, les présidents-militaires manient les affaires étatiques selon les termes de leur alliance avec l'élite économique mais aussi selon leurs convictions politiques, leurs intérêts personnels et ceux de l'armée. Ils évitent de se faire renverser tant et aussi longtemps qu'ils se plient aux

mécanismes corporatistes qui répartissent les ressources politiques et économiques entre l'oligarchie et les militaires (Krennerich, 1993: 308). C'est-à-dire que malgré les changements que prescrit l'évolution du capitalisme, les militaires tâchent de laisser intact le noyau de leur alliance avec l'élite traditionnelle agro-exportatrice : son contrôle des terres et des populations.

Nonobstant ce modèle général, il est à souligner que les dictatures militaires de l'époque moderne ne sont pas aussi homogènes qu'on pourrait le croire et qu'en dépit de leur canevas despotique, elles sont l'incarnation des mouvements et frictions entre forces autoritaires et certaines davantage progressistes. Si tous les présidents sont nationalistes et autoritaires, leurs désirs de modernisation pour le Salvador, l'émergence de la production industrielle et les nouveaux besoins de l'élite économique ont fait place à des politiques parfois plus progressistes qui ne viennent toutefois pas infléchir le continuum présenté jusqu'ici : l'utilisation des forces de l'ordre comme un instrument de centralisation des pouvoirs par l'élite. Pour démontrer la force de ce continuum, je présente trois moments historiques qui auraient pu le briser. Cependant, l'alliance entre les forces de sécurité publique et l'élite ne s'effritera pas suffisamment pour permettre cette rupture.

3.1.3.1 La Matanza

En 1931 accède au pouvoir le civil et réformiste Arturo Araujo. Il était alors le symbole d'une possible ouverture politique, étant civil et réformiste. L'autonomisation potentielle de l'État salvadorien est toutefois stoppée neuf mois plus tard par le renversement du gouvernement. C'est le général Maximiliano Hernández Martínez, aidé de l'oligarchie et d'un groupe d'officiers, qui prend le pouvoir. Sous la direction de Hernández Martínez, la volonté conjuguée de l'institution militaire et de l'élite politico-économique de conserver les ressources du pouvoir étatique conduit de nouveau à la sujétion de l'État aux fins privées de ses dirigeants.

Ce verrouillage politique additionné au contexte de crise économique incite les autochtones, coordonnés par le parti communiste dirigé par Farabundo Martí, à se révolter en 1932. La répression de ce soulèvement fera de 17 000 à 30 000 morts en quelques mois. Cet épisode est connu sous le nom de *La Matanza*.

C'est la peur du communisme et d'une ouverture de l'État à de nouveaux acteurs qui commande au bras militaire de l'élite économique de couper à la racine les aspirations politiques de la main-d'œuvre ainsi que celles d'un parti communiste voué à renverser le pouvoir. Les mêmes oligarques qui avaient commandé la répression exigèrent, quelques mois plus tard, que cesse le massacre. Wood (2005: 31) explique cette ordonnance par la crainte de l'oligarchie de voir compromise la disponibilité de sa main-d'œuvre. De toute façon, au moment où les forces de l'ordre cessent la répression, la force politique du soulèvement est annihilée depuis longtemps déjà.

La conjoncture politique d'ouverture qui avait permis l'accession au pouvoir d'Araujo a changée. *La Matanza* mate les groupes d'opposition mobilisés et parvient à instaurer ce que le poète Roque Dalton (1989) appela « la paix de cimetière ». L'élite centralise l'entièreté des pouvoirs étatiques par son régime autoritaire. Cet autoritarisme est rendu possible par les forces de sécurité qui suspendent les droits et libertés. Au cours des décennies qui suivent la *Matanza*, les militaires, plutôt que les oligarques, occupent l'essentiel des postes politiques d'influence. Ils deviennent non seulement des exécutants des volontés de l'élite économique mais aussi les acteurs qui traduisent en politiques les ambitions de l'oligarchie (Krennerich, 1993: 308).

3.1.3.2 La « Révolution de 1944 » et la « Révolution salvadorienne de 1948 »

Après la *Matanza*, le pays demeure dans une « paix de cimetière » jusqu'à la chute de Hernández Martínez en 1944. Pour Grenier (1994 : 35), la démission de Hernández Martínez est le fait des résistances que lui ont opposées des officiers ambitieux d'une part, mais aussi

un mouvement d'opposition politique qui réussit à orchestrer une grève générale. Ces pressions internes, conjuguées à celles des États-Unis, ont raison de la volonté de Hernández Martínez de s'accrocher au pouvoir.

Le changement de gouvernement a permis aux groupes de se remobiliser et de relancer leurs revendications pour l'ouverture politique et l'autonomisation de l'État. Quelques mois avant le soulèvement plus célèbre d'Arbenz au Guatemala se produit un soulèvement armé civil militaire au Salvador; on l'appela la « Révolution de 1944 ». Cette « révolution » installe un gouvernement provisoire qui, peu organisé, ne put éviter un coup d'État réactionnaire par le colonel Osmín Aguirre, le chef de police en fonction lors des événements de 1932 (Dalton, 1989: 110). Encore une fois, l'ouverture politique de l'État est repoussée.

En 1948, une junte soi-disant révolutionnaire renverse le gouvernement et entreprend de recruter des appuis en-dehors de l'institution militaire et de l'oligarchie. Ce désir de convoiter l'appui de nouveaux secteurs va jusqu'à lui faire promettre des réformes sociales et politiques consistantes – rétablissement des droits et libertés, amnistie politique, création des tribunaux spéciaux pour juger les actes de corruption, législation sur la journée de huit heures, droit de vote des femmes, dépolitisation de l'armée (Grenier, 1994: 36). C'est l'armée qui représente désormais l'agent modernisateur aux yeux de la population.

Ce moment qui semblait promettre des changements radicaux porte le nom de « Révolution salvadorienne de 1948 ». Les organisations populaires eurent vite fait de déchanter quant à la portée « révolutionnaire » du nouvel ordre politique. Le « Conseil de gouvernement révolutionnaire » composé de deux civils et trois militaires organise les élections de 1950 afin de s'attribuer le statut légal nécessaire à une reconnaissance extérieure (Dalton, 1989). La constitution de 1950 introduit de nouveaux articles progressistes tel qu'un nouveau code du travail; néanmoins ces avancées demeurent lettre morte sur le terrain. Le coup d'État de décembre 1948 signifie plutôt, selon Grenier (1994: 36), le début d'une modernisation

autoritaire : l'époque du prétorianisme¹⁴ « développementiste ». Encore une fois, la junte de 1948 perpétue l'alliance entre l'élite économique et les forces de sécurité.

3.1.3.3 Le soulèvement de 1952

À partir de 1950, les organisations politiques se remobilisent. La proportion toujours croissante de paysans sans terres, l'absence de mesures sociales effectives et du respect des libertés politiques et civiques sont autant de facteurs qui mènent à un nouveau soulèvement en 1952. Selon Dalton (1989: 116), l'État salvadorien s'y était préparé : il avait renforcé son armée et ses polices et avait équipé et entraîné des milices.

Avec l'appui de ses forces répressives, l'État orchestre ce que Dalton (1989: 116) appelle le « nettoyage social des voleurs ». Afin de libérer San Salvador de ses « délinquants », les révolutionnaires de 1952, sont assassinés plus de 700 personnes en quelques jours. Ce genre d'opération policière, surtout la tactique de la capture massive, reste encore aujourd'hui l'élément stratégique central de l'organe policier salvadorien. Le soulèvement de 1952, les années de répression qui le précèdent et le suivent privent encore une fois les organisations sociales et politiques de leurs leaders et membres les plus engagés.

Depuis la création de l'État salvadorien, des questions comme celles des inégalités économiques et sociales ou bien la concentration des terres aux mains de l'oligarchie exacerbent les revendications politiques. Les institutions de sécurité, les corps de police et l'armée sont politisés et sont aidés par des groupes paramilitaires jouissant du soutien de l'État. La répression permet à l'élite politique de conserver les ressources du pouvoir et invalide les mobilisations qui cherchent à ouvrir le politique à l'influence de la société. Ainsi,

¹⁴ Prétorianisme : Le propre d'un régime où l'armée gère le gouvernement, directement ou indirectement, selon ses intérêts. Dans ce cas, la chose politique est monopolisée par l'armée plutôt que par des institutions politiques légitimes. Grenier appose à la population salvadorienne le concept de culture prétorienne de Huntington, c'est-à-dire « (...) la présence de justifications tant normatives qu'utilitaires de la violence politique (Grenier, 1994 : 129). Pour lui, cette culture aurait rendu explosive la situation de « privation relative » que la mince couche moyenne, issue de la modernisation sociale opérée par des militaires réformistes, aurait intériorisée pour ensuite développer toute une gamme de revendications.

le recours aux forces de sécurité garantit la pérennité d'un régime politique exclusif à des acteurs homogènes qui concentre le pouvoir entre leurs mains.

Cet État, fermé à l'inclusion de l'opposition politique, allait être bousculé par le coup d'État de 1979, symbole d'un « cul-de-sac » politique (Krennerich, 1993: 308). La *Junta Revolucionaria de Gobierno*, junte civilo-militaire réformiste, renverse le régime péécéniste¹⁵ au pouvoir depuis 1962. Les putschistes, des militaires réformistes, bénéficient de la tolérance des militaires conservateurs pragmatiques qui ne leur opposent pas de résistance. Les militaires conservateurs étaient conscients de la profondeur de la crise nationale et souhaitaient éviter une révolution à la nicaraguayenne, une révolution qui les aurait entièrement exclus du pouvoir (Krennerich, 1993: 308). Sans cette « permission » des militaires d'allégeance plus conservatrice, le coup de 1979 aurait avorté.

3.2 RUPTURE PARTIELLE : LE COUP D'ÉTAT DE 1979

La prise de pouvoir par la junte réformiste en 1979 représente un point de rupture selon les observateurs du politique salvadorien (Grenier, 1994; Wood, 2005) puisque pour la première fois, des groupes de l'opposition sont inclus dans la gouverne politique du Salvador. Or, selon les termes de mon hypothèse, cet événement ne représente qu'une rupture partielle puisqu'il ne permet pas, à terme, que soient renouvelés les acteurs détenteurs des pouvoirs réels, les pouvoirs étatiques.

En termes d'autonomie de l'État, la rupture partielle de 1979 représente un épisode durant lequel l'État salvadorien admit des acteurs aux intérêts divers. Si cette diversité au sein du pouvoir exécutif s'était poursuivie, il aurait été possible d'envisager une autonomisation de l'État salvadorien. Or, l'État ne cessa d'être l'outil d'un seul groupe que pour un court laps de temps.

¹⁵ Péécéniste : adjectif relatif au *Partido de Conciliación Nacional* (PCN).

3.2.1 Juntas de 1979 à 1982 et déclenchement du conflit armé

Le renversement du gouvernement a d'abord comme objectif de calmer la violence politique qui sévit entre les différents groupes de la société salvadorienne. Effectivement, ces violences n'ont cessé de s'intensifier durant les années soixante-dix. Par la composition d'un pouvoir exécutif plus hétérogène elle cherche à adoucir l'image gouvernementale pour éviter que les frictions politiques ne dégénèrent en un conflit armé ouvert. La junte essaie donc de concilier les différends nationaux en faisant valoir les diverses tendances et aspirations politiques présentes dans la société. Certains des acteurs de la junte n'avaient jamais vu leurs préférences politiques représentées dans un gouvernement auparavant (Grenier, 1994: 130-133).

La junte de 1979 est composée de civils et de militaires modérés. Elle entreprend une réforme agraire, la nationalisation des banques et celle de l'industrie sucrière. Pour réduire les invectives contre l'État et limiter le pouvoir des groupes armés qui s'organisent, elle inaugure la légalisation des mouvements sociaux ainsi que celle des partis politiques.

Au cours des trois années de la junte, de 1979 à 1982, les mobilisations populaires se poursuivent : appels à l'insurrection, prise d'usine, manifestations, occupation de locaux gouvernementaux, attaques des postes de police. La répression s'accroît et le pays se divise encore davantage¹⁶.

Les opinions irréconciliables au sein du cabinet finirent par détruire la première junte (1979), pour faire place à une seconde (1980) qui n'aura pas plus de succès à rallier ses membres. L'abandon de la junte par des acteurs-clés, notamment de la démocratie-chrétienne, mène à la constitution d'une troisième junte (1980-1982), dénuée presque entièrement de ses éléments progressistes.

¹⁶Quoique ces années soient marquées par des efforts de réformes sociales et politiques par un gouvernement qui, pour la première fois était constitué de civils et militaires modérés cherchant une sortie pacifique à la crise, les statistiques de l'archevêché de San Salvador enregistrent 35 000 morts violentes aux mains de l'armée, des forces de sécurité, des milices civiles et des escadrons de la mort (Grenier, 1994 : 132).

Du point de vue de l'autonomie de l'État, cette régression dans la diversité de la junte montre la difficulté de défaire la structure et la culture politique d'un État dénué d'autonomie. La forte tendance à un pouvoir étatique constitué d'un groupe homogène n'est pas le résultat des actions de ce seul groupe, mais est plutôt le reflet de l'ensemble des interactions sociales entre des acteurs pluriels souvent en confrontation avec leur État.

En 1981, le FMLN, à peine constitué, lance l'« offensive finale¹⁷ » – *la ofensiva final* – pour renverser le régime. Le conflit armé est officiellement déclenché alors que la junte gouvernementale lance sa première grande opération contre le FMLN.

En mai 1982 est dissoute la junte. Deux ans plus tard, en pleine guerre, c'est Napoléon Duarte de la démocratie chrétienne qui est élu président de la République. Il reste au pouvoir jusqu'en 1989 pour ensuite perdre les élections au profit d'Alfredo Cristiani du parti ARENA, parti qui n'a depuis jamais quitté le palais présidentiel.

Le parti ARENA avait été créé en 1981 pour s'opposer à la junte et à ses réformes. Au cours des années qui suivirent, il apprit de son expérience politique et devint un parti de plus en plus loyal envers le système et une opposition aux agissements davantage responsables. C'est donc renouvelé qu'il devient en 1989, le canal par lequel un groupe nouvellement constitué s'approprie les ressources étatiques et instrumentalise à son avantage les forces de sécurité ainsi que les autres institutions concernées.

On serait tenté d'expliquer le déclenchement du conflit armé par une fermeture politique du régime à l'opposition radicale¹⁸. Pour Grenier (1994), c'est plutôt l'incorporation rapide, en

¹⁷ Les combats eurent lieu dans presque tout le pays et si le FMLN resta loin d'atteindre son objectif, il fit quelques gains notamment à Santa Ana où : « une compagnie entière (150 hommes), passa dans le camp ennemi après avoir préalablement liquidé son commandant (Grenier, 1994 : 220) ».

¹⁸ Grenier préfère au terme guérilla celui d'opposition radicale, d'abord parce que le premier s'est largement éloigné de son sens d'origine : « Dans sa version contemporaine, la guérilla n'est pas une mobilisation défensive, mais plutôt une mobilisation offensive, dont le but n'est pas la protection des acquis mais la conquête de nouvelles ressources du pouvoir ». Aussi, l'opposition n'est pas seulement la guérilla mais aussi des groupes organisés qui n'ont pas joint le FMLN ou bien que pour une durée très limitée (Grenier, 1994 : 14).

1979, de nouveaux acteurs au sein du pouvoir exécutif qui explique le déclenchement des hostilités. Selon lui, les acteurs politiques des années soixante-dix auraient été incapables de calculer l'espace politique réellement disponible pour de nouveaux acteurs. Cette « mauvaise évaluation » aurait alors bousculé l'élite salvadorienne qui aurait adopté une attitude réactionnaire de fermeture. L'élite centraméricaine est reconnue pour être une classe de laquelle on ne se sort jamais et où il est très difficile d'entrer : « D'où le fameux *living museum* des élites politiques, celles-ci s'accumulant au lieu de circuler et de se succéder dans le temps (Grenier, 1994: 126) ».

Cette idée est conforme à celle d'échange de garantie – *exchange of guarantees* – développée par Huntington et citée par Ladutke (2004: 7). Ici, l'ouverture politique doit se faire progressivement, sans quoi l'élite politique ferme hermétiquement les institutions avant l'inclusion de l'opposition. Selon cette perspective, l'ouverture politique consiste en un pacte entre les élites qui leur garantit la conservation d'un certain pouvoir.

D'après les réflexions de Grenier (1994) et de Ladutke (2004), l'ouverture de 1979 mène à un conflit qui était latent jusque-là. Les acteurs « radicaux », du PCN, du PDC ou de ceux qui formèrent plus tard ARENA et le FMLN, ont le haut du pavé et s'engagent à gagner ou conserver le pouvoir par les armes. L'échec des négociations engagées par les modérés de toutes allégeances politiques est patent.

3.2.2 La fin du conflit armé

Au fil des douze années de conflit armé, les insurgés et les forces gouvernementales se sont essouffés et il s'avéra impossible, d'un côté comme de l'autre, de marquer le point final. Grenier (1994) avance que ce sont les plus modérés des deux camps qui sortirent victorieux du conflit; ceux-ci ont préféré à la confiscation du pouvoir par leur camp, une gestion de l'incertitude qu'implique le politique, qui soit basée sur l'ouverture politique à l'« ennemi ». De toute façon, le long conflit montrait que l'élimination de l'« Autre » était improbable, du moins à court terme.

Si Wood (2005) admet que l'essoufflement des belligérants a beaucoup à voir avec la signature des accords de paix, elle croit aussi à la contribution de l'intense mobilisation populaire et de la fracture de l'alliance oligarchique. Elle croit que la paix est le résultat de l'évolution de l'élite qui aurait réalisé que ses intérêts seraient désormais mieux servis par un régime démocratique que par celui d'un État en guerre. Effectivement, la destruction des infrastructures par le FMLN, les grèves et perturbations menées par les organisations populaires avait réduit la marge de profit de l'élite économique. L'alliance entre les militaires et l'élite économique s'en est trouvée affaiblie. L'élite économique aurait alors préféré se distancer des militaires et profiter d'une économie de marché plus prospère quitte à le faire dans le cadre d'un type de régime politique plus démocratique.

De plus, pour Wood (2005), la chute de l'URSS venait confirmer la puissance du modèle économique libéral et néolibéral, garantissant à l'élite économique que les obstacles de la démocratie ne lui seraient pas aussi coûteux qu'elle le croyait. L'incertitude politique d'un passage à la paix lui paraît dès lors supportable.

Suite à la signature des accords de paix, l'opposition politique de gauche incarnée par le FMLN est légalisée en parti politique reconnu et obtient le droit d'être représentée à l'Assemblée (Hernández Galindo, 2005: 13). Des acteurs auparavant tenus à l'écart de la gouverne politique se retrouvent alors dans l'enceinte du pouvoir législatif¹⁹. La gouverne étatique demeure cependant le fait d'un groupe homogène.

¹⁹ Lors des événements du conflit, la gouverne politique s'ouvrit et accepta la proximité ou la complète intégration d'acteurs comme les factions plus progressistes de l'Église, les différentes universités, une grande variété d'organisations de masses, de forces d'oppositions civiles et carrément l'opposition radicale. Ces acteurs ne font pas partie d'univers hermétiques; bien souvent ils ont appartenu à plusieurs de ces catégories. Depuis 1979, leur rôle a évolué et la gouverne politique a accepté plusieurs d'entre eux au sein de son cercle le plus restreint (Grenier, 1994).

3.3 ACCORDS DE CHAPULTEPEC : LE PACTE FONDATEUR

Les accords de Chapultepec de 1992 devaient permettre à l'État salvadorien de repartir sur de nouvelles bases. Or, plusieurs obstacles ont limité la portée des réformes étatiques que Chapultepec imposait.

3.3.1 Négociations de paix menant au pacte politique

Selon la catégorisation de Karl (1990: 15), nous sommes, en 1991-1992, en présence d'une transition démocratique issue d'un pacte politique. Pour Karl, la transition par pacte revêt un caractère prometteur quant à l'atteinte d'une démocratie compétitive car le climat politique est déjà à la concurrence et à la négociation entre les élites.

Les pourparlers de paix concernent les deux belligérants : d'un côté le FMLN et de l'autre, les forces gouvernementales, sous la gouverne du parti ARENA depuis 1989. Le grand pouvoir de négociation dont bénéficie alors chacun des camps, ainsi que la forte implication d'organisations internationales, contribuent à ce que le marchandage aboutisse aux accords de Chapultepec.

Ladutke (2004) reconnaît qu'une transition de pacte favorise l'arrêt des hostilités et est essentielle lorsque les belligérants sont de force égale. En contrepartie, pour lui, les concessions aux élites autoritaires qu'implique le pacte, telles que les lois d'amnistie, remettent en question la vertu « démocratisante » du pacte de transition. Si ces concessions veulent empêcher le retrait réactionnaire de l'élite, elles peuvent cependant donner lieu à ce que Garretón (1989) appelle des enclaves autoritaires.

Ladutke considère ces concessions comme de l'impunité qui encourage la poursuite des exactions et l'instabilité politique. C'est avec cette lunette, plus pessimiste que celle de Karl, que Ladutke envisage Chapultepec. Ladutke croit que le pacte, tel qu'il fut négocié, alimenta

davantage l'instabilité politique qu'il n'ouvrit la voie à une démocratie pleine et entière (2004: 12-13).

Tant Karl (1995) que Ladutke (2004) conçoivent le pacte politique issu des accords de paix au Salvador comme une négociation serrée entre acteurs au pouvoir politique considérable. Cependant, à la lumière des réflexions de Ladutke, il nous est permis d'assortir d'un bémol l'optimisme de Karl et de déceler dans le pacte de Chapultepec le présage d'un régime politique incertain au regard de la démocratie. Effectivement, le pacte politique et les concessions faites à l'élite sont à l'origine de la démocratie délégative car ils permirent que le même groupe homogène d'acteurs poursuive l'utilisation qu'il faisait des institutions, notamment celles de sécurité, avec la légitimité octroyée par des élections libres et concurrentielles.

Les accords de paix de 1992 comprennent des réformes constitutionnelles touchant les droits humains, la restructuration des forces armées, de la police et du système judiciaire et électoral. Ces réformes ont été acceptées par toutes les parties au moment des négociations.

3.3.2 Réformes de 1992

La clause la plus connue de Chapultepec est celle légalisant la constitution du FMLN en un parti politique²⁰. Au scrutin présidentiel de 1994, appelé « les élections du siècle », les partis de gauche, FMLN en tête, forment une coalition et présentent un candidat présidentiel pour la première fois : Rubén Zamora. Armando Calderón Sol, du parti ARENA, gagne au deuxième tour.

Les accords de Chapultepec, le « pacte fondateur » d'un Salvador se voulant nouveau, ont mis l'accent sur quatre axes principaux: restructuration et épuration des Forces armées,

²⁰ Malgré le fait qu'il n'ait jamais gagné la présidence, depuis sa première participation électorale en 1994, le FMLN bénéficie d'un appui électoral notable aux municipales mais aussi aux législatives. Le candidat présidentiel pour les élections de mars 2009 est l'ex-journaliste Mauricio Funes.

développement et stabilisation économique et sociale et renforcement et création d'institutions démocratiques.

Au chapitre de la création d'institutions, les points majeurs sont la création de la *Academia de Seguridad Pública* et de la *Policía Nacional Civil* (PNC). Ces deux institutions passent sous contrôle civil. Elles devaient contribuer à la modernisation de la sécurité publique en soumettant leurs actions à des principes tels que la non-partisanerie, le professionnalisme et le respect des droits civiques et politiques de la population.

En ce qui a trait à la restructuration et à l'épuration des forces armées, notons la réduction de leurs effectifs et de leurs unités de commandement. Sommairement, les accords encouragent l'imputabilité des membres des forces armées et de chacune des organisations la formant et responsabilise le président pour ses actions. Les forces armées sont maintenant soumises à l'Assemblée législative (ONU, 1992).

Quant au système judiciaire, Chapultepec fonde le *Tribunal Supremo Electoral*. Notamment on crée un organe autonome de l'État qui voit à la situation des droits humains : la *Procuraduría Nacional para la Defensa de los Derechos Humanos* (PDDH) (ONU, 1992; Wood, 2005; 85-91).

Respectant l'accord de Mexico, ratifié en 1991, l'ordre public reposerait désormais sur une police complètement nouvelle dont la doctrine, les méthodes et les mécanismes devraient être réinventés (ONU, 1992). Les forces de l'ordre seraient incarnées par une police non partisane, indépendante des forces armées, sa gestion passant des mains du ministère de la défense à celles du ministère de la sécurité publique²¹. Pour ce faire, on sépare les méthodes et ressources étatiques en deux : une partie est consacrée aux préoccupations de sécurité intérieure, avec comme méthode la conciliation, l'autre aux préoccupations extérieures, ses actions visant la destruction de l'ennemi. Cette disposition cherchait à démilitariser la police

²¹ Avant Chapultepec existaient au Salvador trois corps policiers, la « Policía Nacional », la « Policía de Hacienda » et la « Guardia Nacional ». Ces unités dépendaient directement du ministère de la défense et étaient dirigées et entraînées par les militaires pour faire face à des défis d'ordre militaire et non policier (Frühling, 2001 : 29).

et à permettre un modèle de sécurité publique axé sur une doctrine de collaboration avec la population qui serait basée sur une confiance mutuelle. Cet élément était important en ce qu'il représentait un tournant dans l'évolution de la gestion de la sécurité qui deviendrait publique et cesserait d'être un instrument manié par un groupe homogène.

Les accords stipulent que la PNC doit désormais être un service de l'État et que la protection qu'elle assure doit être dispensée à tous les citoyens. Elle devra être étrangère aux considérations politiques, idéologiques ou autres discriminations et devra se conformer aux exigences du respect des droits humains, à la lutte au délit et se subordonner aux autorités civiles (ONU, 1992: 529-531). Ses membres pourront choisir leur camp politique, mais ne devront pas utiliser leur poste pour faire valoir leurs préférences politiques. Ils ne pourront utiliser la force que lorsque nécessaire et seulement pour remplir un de leurs mandats. Désormais aucun membre ne pourra invoquer l'ordre d'un supérieur pour infliger quelque type de torture ou action contrevenant à la loi (ONU, 1992 : 529-531). Sur papier, pour le moins, nous passons d'une police offensive à une défensive, répondant aux exigences de Frühling quant à la police moderne.

Les accords de Chapultepec traitaient certes de ce que devait être la nouvelle police nationale, mais sans pour autant implanter un système de gestion du changement. En outre, Chapultepec ne contenait pas la solution au manque de capacité de la PNC. À titre d'illustration, un rapport du CNSP (1997) relate qu'en 1997, la police a capturé seulement 7% des suspects d'homicides. En 2007, on recensait encore le même taux selon Lara Fernández (2008).

3.3.3 Obstacles à l'application des réformes et concessions aux élites autoritaires

La plupart des auteurs (Amaya Cobar, 2007; Wood, 2005; *Revista Proceso*, 2008) sont d'avis que les réformes de Chapultepec ont été 1) appliquées superficiellement et 2) suite à leur implantation, qui s'est terminée en 1994, ont été modifiées pour en limiter la portée. Cette

section présente ces assertions à l'aide de quelques-uns des exemples documentés sur la question.

D'abord, au chapitre de la police et de la conformité entre ses actions et sa nouvelle doctrine, Chapultepec crée la *Unidad de Investigaciones Disciplinarias* (UID). L'UID devait constituer un mécanisme de vérification et de contrôle de la fonction policière en étant responsable d'étudier les plaintes et recours disciplinaires à l'endroit des policiers. Or, selon Amaya Cobar (2007: 133), l'UID est paralysée depuis sa création. Son éternel engorgement, dû au manque d'effectif, de ressources et au grand nombre de plaintes, fait que la reddition de compte en matière policière est presque nulle; les policiers fautifs ne sont finalement pas sanctionnés pour leurs écarts disciplinaires.

Toujours pour rassurer la population et lui donner confiance en sa police, on remplace la *División de Investigación Criminal* (DIC) – unité d'enquêtes reconnue pour avoir commis plusieurs crimes pendant le conflit – par la *Unidad de Asuntos Internos* (UAI). Les lacunes précédemment citées au sujet de l'UID rendent l'organisme tout aussi inefficace et sans impact pour la reddition de compte policière. Pour Amaya Cobar (2007: 133), ces deux cas rendent évidente l'incapacité de l'institution policière à faire appliquer la doctrine décrite dans Chapultepec.

Dès le début du processus, des résistances se font sentir à l'application des réformes. Par exemple, du personnel militaire est affecté aux postes-clés de la PNC (Amaya Cobar, 2007: 131). On transfère de l'armée à la nouvelle PNC les structures d'enquête qui avaient été pointées du doigt par la Commission de la vérité. Dès lors, le caractère démocratique et civil de la PNC est compromis (Amaya Cobar, 2007: 131) ». C'est l'ONU qui signale ces irrégularités et qui encourage certaines démissions. Aujourd'hui, plus de quinze ans après les accords de paix, il est difficile de savoir de quels éléments est réellement constituée la PNC. Depuis les travaux de la Commission de la vérité, aucun travail de fond n'a été réalisé sur le sujet.

L'ingérence politique dans le processus de développement de la PNC est évidente. Certains des organismes de Chapultepec furent dissous et des unités parallèles d'enquête criminelle ont été créées (FESPAD, 1998: 56-59). Une grande méfiance des gouvernants envers toute structure qui ne soit pas issue des anciens corps de sécurité explique ces « enclaves autoritaires ». En demeurant sur la mince ligne de la légalité, les élites conservent leur droit de regard sur la nouvelle PNC (Amaya Cobar, 2007: 132).

De plus, la séparation entre police et forces armées est loin d'être achevée. Par exemple, l'armée a contribué de ses troupes à plusieurs reprises pour lutter contre la délinquance (UNHCR, 2006).

Conformément à l'idée du retour en force des élites autoritaires de Stepan (1988: 45), l'apport démocratique de Chapultepec a été compromis par le manque de ressources et la résistance qu'y ont opposée les élites au pouvoir. Ainsi, la plupart des réformes policières ne s'effectuèrent qu'en partie.

En résumé, ce chapitre a montré que la relation entre l'État salvadorien et sa société est marquée par la violence et que l'élite a utilisé les politiques de sécurité publique à son avantage. Ce chapitre a aussi mis en lumière que, malgré l'ouverture politique de 1979, le conflit et les réformes de Chapultepec, l'État salvadorien est demeuré très centralisé, homogène dans la constitution de son pouvoir exécutif et peu enclin à renforcer les capacités de ses institutions, notamment de la police. Ce chapitre montre aussi que les politiques de sécurité publique ont été créées et se sont perpétuées pour servir les intérêts du groupe possédant les ressources du pouvoir exécutif. En somme, ce chapitre a fait état de la structure historique qui sous-tend les politiques publiques du Salvador et surtout celles touchant à la sécurité publique.

CHAPITRE IV

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ PUBLIQUE SALVADORIENNES DEPUIS 2003

Je rappelle qu'aux fins de ce mémoire je rassemble sous le terme de *politique de sécurité publique*, les quatre lois et deux plans stratégiques que j'ai présentés à la section 1.1.1. Je rappelle aussi qu'une politique publique est efficace si elle remplit en tout ou en grande partie les objectifs pour lesquels elle a été conçue. Dans le cas des politiques de sécurité publique du Salvador, elles ont été élaborées pour faire diminuer le taux de criminalité et rendre le pays plus sécuritaire.

L'objet du présent chapitre est d'abord d'illustrer la manière dont le gouvernement *arenero*²² élabore les politiques de sécurité publique et de documenter comment elles sont appliquées par la PNC. Pour ce faire, je puise dans l'actualité salvadorienne et dans les données recueillies au Salvador à l'hiver 2008. Je rappelle que les propos cités sont ceux qui ont été tenus par plusieurs acteurs et qui sont vraisemblables à la lumière de l'ensemble des données recueillies.

²² Arenero : adjectif; propre au parti ARENA.

Je présente mes résultats de recherche en suivant le fil logique de mon hypothèse. Ainsi, dans la première section, je présente le matériel se rapportant au caractère délégatif de la démocratie salvadorienne. Pour ce faire, je documente les indicateurs propres à illustrer la puissance de l'exécutif et la faiblesse des partis d'opposition à l'Assemblée législative.

Dans la deuxième section, je présente les données qui rendent compte du manque d'autonomie ancrée de l'État salvadorien. Ici, j'utilise les données pour décrire l'homogénéité de l'exécutif, le manque de cohésion bureaucratique et l'absence de dialogue entre l'État et sa société. Dans la troisième section, je reprends la typologie de Frühling (2001) pour l'appliquer à la PNC et illustrer ses faiblesses.

Cette analyse vise à démontrer empiriquement que les politiques de sécurité publique sont vouées à être inefficaces en raison de la manière dont elles sont adoptées et de l'application qu'en fait la police.

4.1 LE SALVADOR CONTEMPORAIN : UNE DÉMOCRATIE DÉLÉGATIVE

Pour montrer que la démocratie salvadorienne est délégative et la gestion des affaires étatiques hyperprésidentialisée, je fais appel à deux notions, soit 1) la toute-puissance du pouvoir exécutif dans le processus décisionnel et 2) l'absence d'imputabilité du pouvoir exécutif au regard de la gestion qu'il fait de l'État et de ses ressources. J'utilise divers indicateurs pour démontrer la vraisemblance de chacune de ces dimensions.

4.1.1 Puissance du pouvoir exécutif dans le processus décisionnel

Comme je l'ai souligné, la démocratie délégative a pour principale caractéristique que l'essentiel du pouvoir repose entre les mains du président et de son cabinet. Je présente ici

des exemples de pratiques qui illustrent le comportement de l'exécutif par rapport aux autres pouvoirs de l'État au regard des questions de sécurité publique.

4.1.1.1 Recours fréquent à la *dispensa de trámite* – passation de réformes et de lois « au bâillon » ou par « *fast track* »

Dans le système législatif salvadorien, certaines questions requièrent l'approbation de la majorité qualifiée (*mayoría calificada*) c'est-à-dire les deux tiers des votes à l'Assemblée (56 votes). Selon la Constitution en vigueur, les questions relatives aux relations extérieures, à l'envoi de troupes – comme c'est le cas pour les troupes salvadoriennes présentes en Irak – au budget ou au financement de l'État nécessitent l'appui de cette majorité qualifiée, c'est-à-dire qu'une partie des députés du FMLN et du CD doivent les approuver.

Par la *dispensa de trámite*, toute réforme ou loi peut être approuvée sans devoir traverser les étapes du processus législatif soit, 1) un vote à la majorité simple pour que la question soit discutée en commission parlementaire, 2) un vote favorable à l'initiative suite aux débats de la commission parlementaire concernée, 3) la présentation des conclusions et recommandations de la commission devant l'Assemblée législative et 4) finalement un vote favorable à l'initiative.

Pour que la *dispensa de trámite* puisse être utilisée, elle doit être votée à l'Assemblée par une majorité simple, c'est-à-dire 43 votes favorables; avec la discipline de parti et l'avantage numérique du parti ARENA et de ses alliés du PCN et du PDC, ce raccourci est aisé. Les quatre lois précédemment mentionnées, soit, la première et la deuxième loi antigang, la loi contre les actes de terrorisme et celle contre le crime organisé ont toutes été adoptées grâce à la *dispensa de trámite*.

Le recours à la *dispensa de trámite* est justifié par la nécessité de trouver une solution rapide à une question importante; cette mesure devrait être exceptionnelle²³. Elle est cependant utilisée en dehors des situations d'urgence, d'après Josué Carranza (2008), analyste à l'IUDOP. Pour lui, l'exécutif utilise plutôt la *dispensa de trámite* pour neutraliser le pouvoir législatif lorsqu'il manifeste son désaccord (Carranza, 2008: 22). Effectivement, selon le recensement des réformes législatives et des lois sanctionnées par l'Assemblée législative, que la *Oficina de Atención ciudadana* a effectué pour moi, pour la période du 6 juillet 2006 au 20 décembre 2007, période de disponibilité des données, trente-deux réformes et lois ont été approuvées par l'Assemblée grâce au recours à la *dispensa de trámite*²⁴.

Par la *dispensa de trámite*, le dernier budget de l'État a pu être approuvé sans discussion préalable et en une seule journée; il en fut de même pour le Traité de libre-échange avec les États-Unis (TLC) (Carranza, 2008: 20). Voilà comment le législatif se voit confisquer son pouvoir de contrôle sur l'exécutif selon Carranza (2008, p.5). Rubén Zamora (2008), ex-candidat à la présidence lors des « élections du siècle » en 1994, désormais affilié au CD, affirmait qu'à l'automne 2007, toutes les pièces législatives importantes avaient été passées avec *dispensa de trámite*. Pour lui, l'alliance ARENA-PCN-PDC, qui permet la *dispensa de trámite*, empêche le dialogue. Les politiques adoptées ne sont alors pas consensuelles et par extension elles ne sont pas « publiques ».

²³ Un autre exemple de mesure exceptionnelle fréquemment utilisé par ARENA pour neutraliser le pouvoir législatif est l'opposition d'un veto par le président. Ce veto peut renverser toutes les décisions prises par le législatif et le seul organe à pouvoir l'en empêcher est le pouvoir judiciaire. Cette mesure devrait elle aussi être exceptionnelle mais le colonel Almandáriz Rivas m'a spécifié que son utilisation est fréquente (Almandáriz Rivas, 2008: 21).

²⁴ Au cours de cette période – entre le 6 juillet 2006 et le 20 décembre 2007 – il y eut 486 décrets législatifs D. L. (42/06-528/07). De ces 486 D.L., la majeure partie ne requérait qu'une majorité simple pour être approuvée; pour l'obtenir, ARENA fait appel au PCN et au PDC. De ces D.L., une infime proportion exigeait la majorité qualifiée (2/3 de l'Assemblée) et alors l'appui de l'opposition. Cependant, en ce qui a trait aux réformes et lois qui auraient dû faire l'objet d'un dialogue entre les partis, ARENA a imposé la *dispensa de trámite*. Pour cette période, ont été passées par *dispensa de trámite* les réformes au code pénal, aux lois budgétaires et au contrôle des armes, des réformes sur la loi de la PNC et du transport public et a été passée la loi sur le crime organisé. À la lumière de cela, les 32 recours à la *dispensa de trámite*, et ce, sur une courte période, révèle l'hyperprésidentialisme du système politique salvadorien.

Au chapitre de la sécurité publique, la création du *Fideicomiso* en 2006 est certainement le meilleur exemple pour montrer comment la *dispensa de trámite* a permis d'évacuer les négociations s'y rapportant. Le *Fideicomiso*, tel qu'il est entendu ici, consiste en un fonds fiduciaire fonctionnant à la manière des bons du trésor. Il est créé en juin 2006 par l'entremise de la loi sur le fidéicomis pour l'investissement en éducation, paix sociale et sécurité publique – *Ley del Fideicomiso para la Inversión en Educación, Paz Social y Seguridad Ciudadana de Obligaciones Previsionales* (2006).

Mario Marroquín Mejía (2008: 4), député d'ARENA et sous-chef de fraction, explique l'origine du *Fideicomiso* par le refus du FMLN et du CD d'approuver un prêt de 100 millions de dollars que l'État salvadorien désirait contracter à la Banque interaméricaine de développement (BID). Une partie de ce fonds devait financer les politiques de sécurité publique.

Je rappelle que les questions relatives au financement de l'État doivent être approuvées par une majorité qualifiée. L'alliance ARENA-PCN-PDC ne suffisait pas pour que soit entérinée l'initiative. Elle requérait en outre l'appui du FMLN et du CD qui s'y refusèrent, invoquant le manque d'information donnée par l'exécutif quant à la façon dont ces sommes seraient dépensées (Carranza, 2008: 11).

Le député *arenero* Alberto Armando Romero Rodríguez (2008: 6) affirme que pour satisfaire les besoins financiers que la poursuite des plans antigangs nécessite, le recours au *Fideicomiso* et sa passation par *dispensa de trámite* étaient nécessaires. Sans cela, les plans stratégiques se seraient trouvés sans financement étant donné le blocage qu'y auraient opposé le FMLN et le CD. Effectivement, Marroquín (2008) et Romero Rodríguez (2008) semblaient convaincus que l'initiative n'obtiendrait pas l'aval de l'opposition. Or, le *Fideicomiso* fonctionne depuis 2006 et permet de financer des programmes de sécurité publique, de santé et d'éducation.

Alors que l'approbation de dépenses requiert la majorité qualifiée, la création d'un nouvel organisme, tel que le *Fideicomiso*, n'exige qu'une majorité simple. Selon Zamora (2008) et un article de la revue *ECA* (2007: 498), le *Fideicomiso* représente une violation au pouvoir constitutionnel du législatif de contrôler les dépenses de l'État. L'organisme contracte effectivement des dettes au nom de l'État, et ce, sans que les deux tiers de l'Assemblée y aient donné une approbation normalement essentielle (Carranza, 2008: 13).

Le *Fideicomiso* est un exemple de la manière dont l'exécutif neutralise le pouvoir de l'Assemblée législative. Ce cas montre comment les acteurs politiques ont une attitude déloyale envers le système en ce qu'ils abusent des libertés constitutionnelles. Pour renverser le décret, ne reste alors à l'Assemblée que de recourir à la Cour suprême. Or, selon les données recueillies, et j'en traite dans la prochaine section, la Cour suprême serait perméable aux influences de l'exécutif et critiquerait rarement ses décisions.

4.1.1.2 Le contrôle du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire

Les propos recensés dans les entrevues que j'ai conduites auprès d'observateurs non partisans et auprès de membres de l'opposition vont tous dans la même direction, à savoir que le pouvoir judiciaire, surtout la Cour suprême, est politisé (Amaya Menjívar, 2008 : 4; Artiga, 2008; Carranza, 2008; Kattán Milla, 2008 : 14, *Revista Proceso*, 2007 b). Au cours de mes entrevues, les politiciens associés à l'Alliance ARENA-PCN n'ont pas commenté la question.

D'après les données recueillies, la politisation du pouvoir judiciaire passe d'abord par la nomination des juges à la Cour suprême. Leur nomination s'effectue à tour de rôle par les partis politiques. Le député Amaya Menjívar (2008) mentionnait que cette année, ARENA aurait fait « sauter le tour » du FMLN pour que le PDC choisisse un juge. Il raconte que ce cas fut porté devant la Cour suprême de justice, qui, une fois saisie de ce que Amaya qualifie de « violation de la constitution », a émis un jugement favorable à la nomination d'un juge par le PDC (Amaya Menjívar, 2008: 4).

Pour le député Kattán (CD) et le député Lara Fernández (FMLN), la création des juges spéciaux avec la loi contre le crime organisé²⁵ n'est qu'une autre façon pour le parti ARENA de mieux contrôler le pouvoir judiciaire. En ce qui a trait à la nomination de ces juges spéciaux, Kattán affirme qu'ils ont été choisis en fonction de leur allégeance partisane – pour ARENA. Il appuie cette allégation en affirmant avoir des preuves que les résultats aux examens de la plupart de ces juges ne les rendaient pas admissibles à une telle nomination (Kattán Milla, 2008: 14).

La réalité doit être plus complexe que celle exposée par les députés du CD et du FMLN. Cependant, selon l'ensemble des propos recensés, cette allégation selon laquelle ces juges spéciaux seraient, du moins en partie, redevables au pouvoir exécutif, est vraisemblable.

Pour Amaya Menjívar (2008: 4), la récupération du judiciaire par le parti au pouvoir est visible, notamment dans plusieurs cas litigieux où l'État aurait dû être poursuivi ou sanctionné. Il mentionne des questions environnementales²⁶ ou de droits humains où tant les ministères de la santé que du travail auraient dû prendre position ou être poursuivis. Or, selon lui, ou bien les poursuites traînent en longueur, ou bien elles ne sont jamais engagées.

Amaya Menjívar (2008: 4) nuance toutefois ses propos sur le pouvoir judiciaire en disant que l'exécutif n'a pas pu contrôler l'ensemble de l'appareil. Ici, il faisait notamment référence aux manifestations de février 2008; des juges étaient alors descendus dans la rue pour la préservation de leur indépendance, de plus en plus compromise (AFP, 2008).

Je rappelle ici qu'au cours des premiers mois du plan *Mano Dura* (2003), ARENA accusait ouvertement les juges qui, faute de preuves, libéraient des jeunes capturés par la PNC, de prendre parti pour les criminels (Faux, 2006; Kattán Milla, 2008: 17).

²⁵ *Ley Contra el Crimen organizado y Delito de Realización Compleja.*

²⁶ Il donnait l'exemple de l'usine produisant des batteries *Record*. Selon ses dires, elle aurait dû être fermée depuis longtemps, mais des enfants continuent d'être empoisonnés au plomb. Selon lui, l'entreprise privée est délictueuse mais le sont aussi les ministères de l'environnement, de l'éducation et du travail ainsi que la Cour suprême qui restent inactifs.

En somme, selon les propos recensés, d'un côté la Cour suprême et la *Fiscalía* seraient hautement politisées tandis que de l'autre, une partie des juges de paix militeraient pour conserver le droit constitutionnel – *fuero constitucional* – d'indépendance que requiert leur fonction.

4.1.1.3 La discipline de parti

À la différence du système politique américain, sur lequel est calqué, formellement, le système salvadorien²⁷, les députés ici n'ont pas de marge de manœuvre au moment de voter ou de prendre position dans les débats à l'Assemblée (Marroquín, 2008, Zamora, 2008). Les rares fois qu'un député osa aller à l'encontre des prises de position de son parti, il le fit, selon Zamora (2008), en sachant que le lendemain il siégerait à titre de député indépendant. Ce fonctionnement est le même pour tous les partis politiques; ce qui change d'un parti à l'autre est l'accès qu'ils ont au président de la République.

Pour Zamora (2008), la forte discipline de parti tient à un article de la Constitution salvadorienne (1983) qui stipule que le seul instrument de représentation du peuple est le parti politique. Il n'est alors pas possible pour un député de briguer un poste de représentant législatif à titre d'indépendant.

Ainsi, l'orientation politique des partis se négocie à l'interne. Comme me le relatait Marroquín (2008), pour le cas d'ARENA, les députés se rencontrent au palais présidentiel hebdomadairement pour s'entendre sur le programme législatif et sur les positions à adopter en cours de semaine. Une fois le consensus atteint, les élus s'y conforment. Ainsi, si un député désire faire valoir ses opinions ou s'opposer à un projet présidentiel, il peut le faire à l'intérieur de son parti ou à huis clos, mais pas en chambre (Marroquín, 2008).

²⁷ La république naissante adopte le système présidentiel copié sur celui des États-Unis. Le système législatif bicaméral est abandonné plus tard pour que ne soit conservée que l'Assemblée législative (Krennerich, 1993 : 307-330).

Selon Hernández Galindo (2005 : 29), la loyauté entière des députés salvadoriens envers leur parti a, entre autres conséquences, celle qu'on ne peut voir dans les députés d'ARENA que l'extension des volontés du pouvoir de l'exécutif. La discipline de parti renforce donc l'autorité du président qui cumule les fonctions de chef d'État et de chef de parti. Pour Hernández Galindo (2005), le parlement est alors un instrument de l'exécutif pour dominer une « assemblée où les applaudissements bien réglés remplacent les débats (Hernández Galindo, 2005: 29) ». Ainsi, il est plus près de la réalité de dire que l'opposition politique à l'exécutif n'est pas le pouvoir législatif, mais bien les partis pouvant réellement tirer profit de contrôles efficaces sur l'exécutif, soit le CD, le FMLN, et parfois le PDC (Hernández Galindo, 2005: 24-25).

4.1.1.4 L'alliance de la droite dans un système de partis polarisé

Selon les termes de Sartori (1976: 134), il est possible de dire que le système politique salvadorien est axé au centre. Dire d'un système politique qu'il est « centré » signifie que le gouvernement n'est pas positionné à l'un de ses extrêmes. Étant, disons, encerclé par des tendances antagonistes, ARENA doit faire face tant à la droite, incarnée par le PCN, qu'à la gauche du FMLN et du CD. Selon la question débattue, le PDC peut se rallier à la gauche, mais il le fait plus souvent à la droite (Carranza, 2008: 22) – voir figure 1.1.

Ainsi, le système salvadorien peut être considéré comme axé au centre de par la position qu'occupe ARENA sur la droite des partis politiques. Néanmoins, il faut toutefois nuancer cette notion puisque, comme je l'ai mentionné antérieurement, il existe une alliance entre le PCN et ARENA. Le petit nombre de députés du PCN à l'Assemblée pourrait faire croire à sa relative faiblesse. Cependant, les dix députés du PCN ont la « balance du pouvoir » et sont ceux qui permettent à ARENA, qui n'a pas suffisamment de députés pour faire adopter unilatéralement un projet, de contrôler les décisions législatives – notamment par la *dispensa de trámite*. Cette alliance commande à ARENA, non pas d'affronter le PCN à sa droite, mais bien de le courtiser pour s'assurer de sa fidélité. La tendance des partis à s'allier à l'un ou

l'autre des « grands », ARENA ou le FMLN, dénote un système de partis s'apparentant au bipartisme plutôt qu'axé au centre, selon les termes de Sartori (1976).

Malgré cette nuance, ARENA se targue d'incarner les idées centristes du pays : d'abord, de façon rhétorique, il taxe d'intégrisme le FMLN à gauche et utilise parfois le PCN à sa droite pour se positionner au centre de ces deux extrêmes. Néanmoins, sa tendance conservatrice est trop forte pour qu'on en croie réellement à un parti aux convictions centristes. C'est surtout pour les questions de sécurité publique qu'ARENA présente ses positions comme étant le « compromis » entre la droite et la gauche radicale. Le gouvernement profite donc de son alliance à droite pour jouer la carte d'un gouvernement de centre, présentant ses plans comme s'ils étaient le fruit d'une décision médiane entre des positions idéologiques irréconciliables. Sa position sur l'échiquier politique est effectivement une de centre, mais demeurant loin à la droite du centre de l'échiquier.

4.1.2 Faiblesse des partis d'opposition à l'Assemblée législative

Jusqu'ici, j'ai traité des notions propres au pouvoir exécutif et de ce qui lui permet de concentrer les pouvoirs entre ses mains. Or, si une telle accumulation de pouvoirs est possible, c'est que les autres organes de pouvoir échouent à faire contrepoids²⁸. Je m'attarderai ici à quelques facteurs qui rendent le pouvoir législatif inapte à représenter un contrepoids au pouvoir exécutif : le poids numérique de l'opposition à l'Assemblée législative, la nature de l'opposition et les conséquences de la polarisation politique sur le travail des législateurs.

²⁸ Je souligne que le présent travail ne montre pas si la faiblesse du pouvoir législatif rend tout-puissant le pouvoir exécutif ou si c'est la puissance du pouvoir exécutif qui affaiblit celle du législatif. Quoi qu'il en soit, un lien de causalité lie la faiblesse du législatif et la puissance de l'exécutif.

4.1.2.1 Le poids numérique de l'opposition à l'Assemblée

Dans un régime présidentiel, le contrepoids au pouvoir exécutif est incarné par un pouvoir législatif chargé de contrôler ses actions à l'aide de mécanismes qui consistent essentiellement en la production d'information (l'interpellation de ministres et de fonctionnaires, la demande de documents gouvernementaux, etc.). Mais pour que le législatif exerce ces contrôles, l'initiative doit bénéficier d'une majorité de votes à l'Assemblée. Si l'opposition est divisée, comme c'est le cas au Salvador, la capacité du pouvoir législatif à remplir sa fonction de contrepoids est compromise.

Considérant qu'ARENA détient 34 des 84 sièges de l'Assemblée, il lui suffit de s'assurer la fidélité du PCN, qui a 10 députés, pour contrôler les décisions législatives. Cette situation prévaut depuis 1989 – le premier gouvernement d'ARENA. Du côté de la gauche, le FMLN a 32 députés et il s'associe fréquemment avec le CD qui a 2 députés. Même si la gauche courtisait le PDC, qui a 6 députés, et ainsi ralliait 3 partis, ce n'est qu'en comptant sur l'absence de députés de droite qu'elle pourrait faire adopter une mesure de contrôle sur l'exécutif gouvernemental d'ARENA. Comme je l'ai mentionné, une telle situation est possible grâce à la discipline de parti. Dès lors, ARENA peut décider de l'essentiel des projets de lois et de réformes à l'Assemblée sans avoir à transiger avec l'opposition politique.

Plus spécifiquement, par « faiblesse du pouvoir législatif » je fais référence à son incapacité à mettre en application les mécanismes constitutionnels de contrôle sur le pouvoir exécutif (Hernández Galindo, 2005). Les contrôles, et même les tentatives infructueuses de contrôle, ont des effets indirects : ils génèrent la méfiance envers l'exécutif et fournissent des armes à l'opposition qui les utilise pour le recrutement de nouveaux partisans ou afin de dénoncer les pratiques de l'exécutif auprès d'instances nationales ou internationales.

Ainsi, les tentatives du pouvoir législatif de faire contrepoids aux actions du président sont invalidées par des procédures informelles qui empêchent leur mise en application. La

majorité des initiatives de contrôle aboutissent aux archives et demeurent lettres mortes, n'ayant pas pu obtenir suffisamment de votes (Hernández Galindo, 2005: 23).

En somme, le poids numérique de l'opposition politique à ARENA (FMLN et CD), la discipline de parti et l'alliance ARENA-PCN-PDC paralysent le travail de contrepoids de l'Assemblée. Cela fait écho aux considérations de la démocratie délégative sur l'écart entre le protocole formel et le fonctionnement réel du régime.

4.1.2.2 La nature de l'opposition

Comme le mentionne Linz (1978), il est plus probable d'avoir une opposition déloyale ou semi-loyale dans un régime post-autoritaire. Évidemment, comme c'est le cas du Salvador, si le pacte politique a permis que des élites autoritaires conservent le pouvoir après la transition, l'opposition possède des armes lourdes pour associer, à tort ou à raison, les actions gouvernementales au régime précédent. Comme je l'ai illustré dans le troisième chapitre, les concessions de Chapultepec ont permis à des éléments actifs lors du conflit armé de conserver leur pouvoir, voire de l'augmenter dans le cas du FMLN.

En me référant aux sections 2.2.2.4 et 2.2.2.5, j'associe le FMLN à une opposition semi-loyale et semi-responsable qui, vue la force de ses factions, est hautement fragmentée. D'un côté siègent les « orthodoxes ». Plus près des orientations « communistes-révolutionnaires » de l'époque du conflit armé, ils voudraient que le FMLN prenne position pour une transformation intégrale du système politique, des politiques publiques et des relations extérieures. Ils désirent un rapprochement avec le Venezuela de Chávez et la Bolivie de Morales. Lors de la campagne d'investiture pour la présidentielle de 2009, le clan des orthodoxes présentait comme candidat Sánchez Cerén qui voulait transformer la relation entre le Salvador et les États-Unis dans le sens des rapports cubano-américains²⁹. C'est à cette

²⁹ Il faut savoir que le Salvador alimente des relations de grande proximité avec les États-Unis. La diaspora salvadorienne étant nombreuse dans le pays, les intérêts économiques et politiques du Salvador en fait un allié des Américains en toute circonstance. À titre d'exemple, le Salvador en est au quatrième renouvellement de troupes en Irak, position se démarquant de celle des autres pays latino-américains.

faction orthodoxe que l'on attribue l'affaire Belloso de 2006³⁰ (Castro Fagoaga, 2006). À la suite à cet événement embarrassant, les dirigeants du FLMN ont dû admettre qu'au sein de leurs partisans existaient des factions « ultra-radicales » qui envisageaient, comme une possibilité la reprise des armes (Martínez, 2006). Cette faction représente, selon les termes de Linz (1978), une opposition déloyale envers le système.

De l'autre côté, le FMLN comporte une faction « modérée ». Ceux-ci désirent que le parti agisse davantage à la façon d'un parti social-démocrate prêt à collaborer avec le gouvernement, surtout sur des questions d'ordre administratif, par nature plus éloignées des joutes idéologiques. Leur modèle se rapprocherait de la gestion de la Chilienne Michelle Bachelet. À la lumière de leur attitude, on peut associer les modérés à une opposition loyale (Linz, 1978). À l'investiture présidentielle, les modérés présentaient la candidature de Funes. L'ex-journaliste respecté, et reconnu pour son pragmatisme, l'a remporté sur Sánchez Cerén. C'est donc Funes qui fait présentement campagne pour la présidence de 2009 aux côtés de Sánchez Cerén qui brigue la vice-présidence.

À l'image de ce fractionnement, les prises de position du FMLN sont mixtes, certaines plus « révolutionnaires », d'autres plus sociales-démocrates. Le vote législatif s'effectue cependant en bloc, conformément à la discipline de parti. À l'Assemblée législative, la division du parti se fait peu sentir.

C'est en dehors de l'enceinte de l'Assemblée, notamment dans les déclarations publiques, que le factionnalisme du FMLN est le plus visible. Pour l'illustrer de nouveau, je souligne qu'au mois d'octobre dernier, en pleine campagne présidentielle, Medardo Gonzáles, un des dirigeants les plus puissants du FMLN, expose dans le journal *El Faro* les désaccords de son parti et de ses membres quant aux positions de Funes sur certains grands enjeux, notamment le traité de libre-échange avec les États-Unis, la restauration du *colón* comme monnaie nationale et la loi d'amnistie (Arauz et Martínez, 2008). Pour rassurer la population, dont la

³⁰ Je rappelle que Belloso est celui qui avait, en 2006, provoqué la mort de deux agents de la UMO au cours d'une manifestation. On lui attribua le titre de terroriste. Cet événement est à l'origine de la loi contre les actes terroristes.

majorité craint la prise de pouvoir par les orthodoxes, Funes répond à ses détracteurs par l'intermédiaire du même média. Il insiste sur le fait qu'il est le seul dirigeant du parti et que dans l'optique d'une victoire présidentielle, lui-même tranchera les débats. Cette non-réserve dont font preuve certains membres du parti, notamment à exposer ouvertement leurs désaccords dans les médias, illustre un factionnalisme difficile à camoufler et à régler.

La conjugaison de ces deux factions a comme résultante la semi-loyauté et semi-responsabilité du FMLN. Cela a pour conséquence de limiter le pouvoir politique du FMLN en plusieurs occasions. Ce fut notamment le cas pour la discussion relative à la loi contre les actes de terrorisme puisque le FMLN apparut dans les débats – tant à l'Assemblée que dans l'espace public – comme étant partial sur la question, vu l'affaire Beloso.

L'ambiguïté, du moins d'une partie du FMLN, au regard, par exemple, du recours à la violence politique, dénote un parti qui malgré la condamnation de cette position par sa direction officielle, tolère que de telles idées puissent circuler dans des « cercles ultra-radicaux ». La semi-loyauté du FMLN contribue à la polarisation des positions et discussions à l'Assemblée législative. Selon les données recueillies (Almendáriz Rivas, 2008; Artiga-González, 2008; Carranza, 2008; Kattán Milla, 2008; Romero Rodríguez, 2008), cette polarisation amène des débats de « mauvaise foi » nuisant à l'image du pouvoir législatif dans son entier et, par la même occasion, limite sa légitimité.

4.1.2.3 La qualité des débats législatifs

Sartori affirme à propos de la polarisation politique que plus elle est aiguë, plus les démocraties sont inefficaces. La polarisation entre le parti ARENA et le FMLN est reconnue pour être la plus grande d'Amérique latine (*Revista Proceso*, 2007 b :13). Conformément à la proposition théorique de Sartori, le Salvador enregistre des taux d'homicide, et de criminalité en général, qui confirment la grande inefficacité de ses institutions.

Au Salvador, la grande polarisation idéologique perdure, notamment en raison du fait que le choix du camp politique est lesté d'une haute charge émotive remontant au conflit armé. Dans les termes de Sartori, la sympathie envers l'une ou l'autre des institutions partisans correspond à une sorte de *forma mentis* associée au conflit armé. Sartori appelle ce phénomène *congenital ideological patterning* (Sartori, 1976: 137).

Cette allégeance émotive à un parti ou à une tendance politique que l'on retrouve dans la population est aussi présente chez les législateurs, toutes tendances confondues, qui, sanctionnés d'une certaine façon par leur électorat, ne débattent que très peu du fond des réformes et des lois et tendent plutôt à personnaliser les débats.

Selon les personnes interviewées, l'allégeance politique émotive combinée avec le fait que les organisations les plus solides de la société demeurent les partis politiques avec leur semi-loyauté et semi-responsabilité, contribue à des débats législatifs de mauvaise qualité. Comme le disait Carranza (2008 : 21), les débats à l'Assemblée législative sont essentiellement une succession d'attaques personnelles remontant à de vieilles blessures de l'époque du conflit. Les débats à l'Assemblée ne conduisent donc pas à des solutions.

Le député Romero Rodríguez (2008: 5) du parti ARENA déplore aussi que les débats s'éloignent à ce point des questions de fond. Pour lui, dans ces circonstances, l'organe législatif ne peut qu'en perdre sa crédibilité. D'après lui, les désaccords des partis politiques ne justifient pas que la fonction de l'Assemblée législative soit dénaturée de telle sorte que cet organe destiné à passer des lois devienne une arène d'attaques personnelles.

Le colonel Almendáriz Rivas (2008: 19-20) explique les invectives – qui, selon lui et selon mes observations, occupent la majorité du temps des plénières hebdomadaires, – en spécifiant que l'objectif des plénières n'est que de voter et non pas de débattre. Pour lui, les débats ont leur place uniquement dans les commissions législatives.

À ce sujet, je souligne que j'ai assisté à plusieurs travaux de commissions et constaté que les débats de fond y étaient tout aussi tenus que lors des plénières hebdomadaires³¹. Dans les deux cas, la discussion demeure centrée sur les personnes et non sur les enjeux. De plus, l'alliance ARENA-PCN jouit du même avantage numérique au sein des commissions et s'y reproduisent les mêmes phénomènes, c'est-à-dire un débat en deçà des considérations réellement politiques et qui se termine par un vote favorable au point de vue du parti au pouvoir, ARENA.

Ces débats de mauvaise foi minent encore davantage le pouvoir de contrôle des partis de d'opposition. Retransmis à la télévision, ils rendent la population sceptique quant à la pertinence du travail des législateurs et ce scepticisme vient renforcer la tendance des citoyens à diriger l'essentiel de leurs demandes directement au pouvoir exécutif.

4.2 LE SALVADOR : UN ÉTAT DOTÉ DE PEU DE CAPACITÉ

Dans cette section, j'illustre en quoi le Salvador est un État doté de peu de capacité au sens d'Evans, autrement dit, en quoi il ne peut générer de politiques publiques efficaces vu son manque d'autonomie ancrée. Pour ce faire, j'expose les données qui montrent l'homogénéité du pouvoir exécutif, les lacunes de la bureaucratie et le manque de dialogue entre l'État et la société.

³¹ Par exemple, lors des travaux de la *Comisión de Seguridad pública y Combate al Narcotráfico* du 19 janvier 2008, c'est dans le désordre que commence la séance à 10 h.30. Le président de la commission procède d'abord à la lecture des demandes citoyennes – *piezas de correspondencia*. Il n'y a pas de discussion, mais plutôt des propos moqueurs visant un député à qui la presse a donné pseudonyme de *El llanero solitario*, « le cow-boy solitaire ». Le président ne cède pas le droit de parole et lève la séance, une fois sa lecture terminée. Il est 10 h.50 lorsque les membres de la commission quittent le local de réunion (Notes d'observation, séance du 29 janvier 2008, Edificio de Comisiones, San Salvador).

4.2.1 État non autonome

Les données recueillies montrent que le pouvoir exécutif est incarné par un groupe homogène qui est fortement influencé par les entrepreneurs industriels organisés en un groupe d'intérêt puissant, l'Association nationale de l'entreprise privée (ANEP)³².

4.2.1.1 L'homogénéité du pouvoir exécutif

En démontrant, dans la section précédente, que le Salvador est une démocratie délégative, j'ai, par la même occasion, établi que l'État est contrôlé par le pouvoir exécutif. Nul n'est donc besoin de revenir sur cette question. Dans cette section, je m'attarde plutôt à caractériser les membres de l'exécutif et les gens qu'il entend représenter.

Le pouvoir exécutif, incarné dans le parti ARENA, répond essentiellement aux intérêts des entrepreneurs privés (Artiga-González, 2008; Carranza, 2008 : 10; *Revista ECA*, 2006 a : 928). Généralement au Salvador, on désigne ce groupe homogène qui constitue l'exécutif gouvernemental comme le représentant politique des grandes entreprises et des corporations (*Revista ECA*, 2006 a : 935). Selon les observateurs de la revue *ECA* (2006 a), l'impuissance ressentie par les Salvadoriens au regard de la conjoncture actuelle est directement liée au pouvoir des quelques groupes corporatistes qui continuent de « séquestrer », ou à « capturer », l'État³³. Si cette allégation peut paraître une généralisation caricaturale, je la considère néanmoins comme vraisemblable et comme postulat de la présente section car les écrits scientifiques, les propos recensés dans les entrevues et mes observations personnelles convergent dans cette direction : ARENA représente les intérêts des grands entrepreneurs.

³² Cette organisation rassemble aujourd'hui 41 associations de gens d'affaires actifs dans divers secteurs de l'économie.

³³ Traduction libre de : « La impotencia actual esta directamente relacionada con el poder de los pocos grupos corporativos que mantienen secuestrado al Estado (*Revista ECA*, 2006, p.935) ».

Hormis les partis politiques, le docteur Artiga-González (2008) affirmait que l'ANEP est l'organisation la plus puissante du Salvador. Les actions de ce groupe sont permanentes, bien organisées et leurs récriminations et demandes sont légitimes aux yeux de ceux à qui elles sont destinées : les membres du gouvernement. L'ANEP occupe un espace presque hégémonique au sein des groupes associatifs. Il fait partie du pouvoir puisqu'il influence directement les prises de décision politiques (Rodríguez Rodríguez, 2005).

Carranza (2008) affirmait que le groupe économique qui a « capturé les institutions » utilise le pouvoir exécutif afin de tirer profit personnellement des projets étatiques. Comme le docteur Artiga-González (2008) le soulignait, il est raisonnable de penser que les objectifs motivant les politiques publiques ne sont pas nécessairement ceux invoqués publiquement, mais bien d'autres seulement mis de l'avant au sein des sphères plus partisans du parti.

Le docteur Artiga-González (2008) présente l'argumentation suivante comme logique : si les politiques de sécurité publique sont inefficaces au regard des taux de criminalité et qu'elles continuent néanmoins d'être appliquées avec conviction, c'est dire qu'elles doivent atteindre certains des objectifs pour lesquels elles ont été créées. Comme je l'ai fait valoir dans le chapitre 3, les politiques de sécurité publique ont, depuis la fondation de l'État salvadorien, servi les intérêts de l'élite économique qui utilisait les institutions pour atteindre ses objectifs économiques et politiques. Autrement dit, j'ai montré comment l'utilisation privée des forces répressives de l'État – et d'autres institutions concernées – avait permis aux dirigeants de contrôler la société pour qu'elle contribue à l'atteinte de leurs objectifs. L'absence d'une réelle rupture politique dans l'évolution des institutions limite la probabilité que l'instrumentalisation des politiques de sécurité publique au bénéfice d'un groupe, ait cessée. Selon le raisonnement du docteur Artiga-González (2008), il est logique de supposer que la poursuite du *manodurismo* comble certaines des attentes de ses instigateurs.

Pour le docteur Artiga-González (2008) et le député Lara Fernández (2008) notamment, les politiques de sécurité publique ont accru l'insécurité, et, du même coup, la rentabilité des

industries du secteur de la sécurité privée³⁴, secteur qui, selon lui, a l'oreille de l'exécutif³⁵. Ils supposent donc que les politiques de *Mano Dura* doivent être efficaces à un quelconque égard sans quoi elles auraient été modifiées. Ainsi, pour Artiga-González (2008) et Lara Fernández (2008), le *manodurismo* remplit certains de ses objectifs; considérant l'insécurité qui augmente au pays, ces objectifs ne doivent pas être ceux publiquement énoncés, c'est-à-dire pacifier le pays et y imposer la sécurité.

Ces allégations ne peuvent être vérifiées dans le cadre de ce mémoire. Cependant, à la lumière de mes observations, lectures et entrevues, il m'est possible d'affirmer que la perception des acteurs est largement influencée par cette croyance d'une capture de l'État par l'élite industrielle qui l'utiliserait pour veiller à ses intérêts.

Je ne cautionne pas les propos qui semblent relever de la théorie du complot³⁶; néanmoins, plusieurs motifs justifient que ceux qui contrôlent les ressources étatiques puissent désirer des politiques de sécurité publique inefficaces quant à la réduction du taux de criminalité. Pour n'en citer que deux, il est fort probable, d'une part, que des éléments près du pouvoir trouvent leur intérêt dans une insécurité lucrative pour le secteur économique de l'entreprise de sécurité privée. D'autre part, la confusion entre une utilisation privée et publique des forces répressives pourrait servir les intérêts de ceux qui veulent continuer de tirer un profit personnel des politiques de sécurité publique. Artiga-González (2008) et Lara Fernández (2008) déploraient que des lois telles que celles de la figure 1.2 soient

³⁴ Le député Lara Fernández étouffait cette logique en citant des études du PNUD qui affirment que les familles de classe moyenne investissent entre 180 et 200 millions par années dans leur sécurité - gardiens de voisinage, fils électriques protecteurs, système d'alarme, chiens de garde - et que les seules entreprises privées investissaient plus de 600 millions de dollars par année dans leur sécurité. En tout, la sécurité privée représenterait une industrie de près de 800 millions de dollars par année soit 11,3 % du PIB. Le député Lara Fernández soulignait que la police a environ 16 000 effectifs alors que les entreprises de sécurité privée en aurait 30 000 distribués dans 460 entreprises (Lara Fernández, 2008).

³⁵ Le docteur Artiga-González (2008) rappelait les rumeurs persistantes au sujet du candidat à la présidence pour ARENA : Rodrigo Avila, ancien chef de police de San Salvador, aurait des parts dans des entreprises de sécurité privé. Alors le docteur Artiga se demande : si ces rumeurs s'avèrent vraies, quel serait le bénéfice que retirerait Avila d'une sécurisation de la société.

³⁶ En rappelant que la plus grande partie du PIB est attribuable aux sommes envoyées par les salvadoriens vivant à l'extérieur du pays, le docteur Artiga-González (2008) soulevait que certains vont jusqu'à dire que le pays a tout intérêt à demeurer dans cette insécurité qui alimente l'immigration.

adoptées plutôt que d'autres qui réglementeraient le port des armes par exemple. Pour ces derniers, le lobby des armes à feu est près du pouvoir et influence les politiques dans le sens d'une grande utilisation et disponibilité des armes.

Aussi, les actions répressives ont l'avantage d'être très visibles et permettent d'envoyer un signal à l'effet que le gouvernement agit tout en évitant d'investir dans une approche globale de lutte à la délinquance : approche qui, en plus d'être coûteuse et de long terme, nécessite des changements structurels importants.

Quoi qu'il en soit, le procureur adjoint de la PDDH nous disait que les politiques de *Mano Dura* viennent légaliser ce qui s'est toujours fait, c'est-à-dire utiliser les politiques de sécurité publique comme un instrument de contrôle social (Salazar Flores, 2008). Il ajoutait que les lois touchant la sécurité ont permis de couvrir d'un voile légal les plans gouvernementaux basés sur des pratiques telles que les arrestations arbitraires. Celles-ci visent essentiellement la jeunesse salvadorienne qui est, selon lui, à la base des stratégies de sécurité publique du gouvernement actuel, mais aussi des antérieurs.

La capture demeure pour lui un acte de contrôle de jeunes aux demandes et besoins multiples que l'État ne veut pas entendre. Selon Salazar Flores (2008), l'État utilise désormais la loi anti-terroriste et celle contre le crime organisé pour les mêmes raisons que les lois antigangs, c'est-à-dire pour se dégager une marge de manœuvre, pour offrir aux forces répressives et institutions judiciaires le pouvoir de réprimer les jeunes de façon arbitraire.

4.2.1.2 La cohésion de l'appareil bureaucratique

Une des dimensions de l'autonomie de l'État d'Evans (1995) est la cohésion au sein de l'appareil bureaucratique. Il la mesure notamment par le degré de confrontation qui prévaut entre les institutions et entre les travailleurs publics et leur organisation. Pour le cas salvadorien, les divisions au sein de l'appareil judiciaire sont évidentes, comme l'ont montré les manifestations de février 2008 – les juges manifestaient pour conserver leur

indépendance – mais les événements survenus à la suite des manifestations de Suchitoto en juillet 2007 renforcent encore davantage l'idée d'une confrontation plutôt que d'une collaboration entre les institutions.

Des manifestations – alors que le président lançait le programme national de décentralisation et inaugurait un programme de privatisation de l'eau – ont tourné au vinaigre à Suchitoto en juillet 2007. On arrêta violemment, menaça de mort et accusa 14 manifestants pour association illicite et actes de terrorisme, en plus de battre, gazer et blesser par balles de caoutchouc plusieurs autres manifestants (*Revista Proceso*, 2007 b). La *Fiscalía General de la República* a déclaré que les accusés seraient jugés conformément à l'article 5 de la *Ley Especial contra Actos de Terrorismo* et ainsi être passibles de 40 à 60 ans de prison pour avoir perpétré des actes de terrorisme (Baires Quezada, 2008). La loi contre les actes de terrorisme avait toujours été fortement critiquée. Or, à l'heure de ces arrestations massives, c'est tout le pays qui se soulève.

Cette violation de la liberté d'expression est dénoncée par des organisations telles qu'Amnistie internationale (*Diario Co Latino*, 2007). Devant la mobilisation, le pouvoir exécutif demande à la *Fiscalía* de commuer les charges de « terrorisme » en « désordre public ». Cette modification ne s'effectue que plusieurs mois plus tard. C'est seulement le 19 février 2008 qu'on classe l'affaire et retire toutes les charges contre les manifestants qui étaient détenus depuis juillet. Alléguant des problèmes sur l'autoroute, la représentante de la *Fiscalía* ne se présenta pas à l'audience : sans accusation verbale de la part de la *Fiscalía*, il fut impossible de traduire en justice les accusés. On les libéra.

La relative singularité de ce cas tient certainement à trois facteurs : d'abord, les mobilisations sociales hors des structures de partis est chose rare au Salvador. En outre, et comme me le disait Salazar Flores (2008), on attribua aux manifestants d'une authentique protestation sociale³⁷ l'épithète de terroriste. Enfin, et c'est ce volet qui m'intéresse ici : le faible degré de concertation entre les autorités – police, *Fiscalía*, gouvernement – n'eut d'égal que le

³⁷ Traduction libre de : « auténtica protesta social » (Salazar Flores, 2008).

désaccord qu'ils montrèrent sur la qualification des délits à accoler aux manifestants (*Revista ECA*, 2007: 15-17). Les institutions étatiques concernées prirent position de la même façon qu'elles travaillent, c'est-à-dire séparément. La confusion sur les charges que l'État imposait aux 14 manifestants demeura sur la place publique pendant plusieurs mois, révélant un manque de cohésion entre les institutions, critère de prédilection pour l'autonomie d'Evans (1995).

En ce qui a trait à la relation qui prime entre l'État et ses fonctionnaires, il faut souligner que la même méfiance existe entre eux, qu'entre le citoyen « ordinaire » et son État. Selon mes observations, le manque de ressources et l'utilisation qu'en fait le gouvernement démotive les travailleurs qui voient en leur travail un gagne-pain et non une façon de servir leur pays. Ces éléments empêchent le développement d'une culture bureaucratique forte qui pourrait incarner le premier rempart aux abus de pouvoir de l'exécutif. Cela, vient renforcer l'idée selon laquelle l'État salvadorien doit travailler sur plusieurs plans, notamment la cohésion de son appareil bureaucratique pour remplir les critères d'autonomie d'Evans (1995).

4.2.2.3 Dialogue État-société

Le cas de Suchitoto sert aussi d'illustration à la relation conflictuelle existant entre l'État et une grande partie de la société. Pour Chicas Argueta (2008) et Amaya Menjívar³⁸ (2008) du FMLN, la répression est encore fréquente au Salvador, surtout lorsque les citoyens veulent signifier leur désaccords par la manifestation. Cela renvoie aux considérations du chapitre 3 et illustre la relation conflictuelle qu'entretiennent l'État et la société. Dans ces circonstances, il est difficile de croire à des politiques consensuelles et représentatives.

³⁸ Le député Amaya Menjívar (2008) m'a relaté un cas de répression s'étant produit dans son département, trois semaines avant notre entretien. Il allègue que lors d'une visite du président Saca, qui venait inaugurer l'illumination du stade de la ville d'Usulután, des partisans du FMLN brandirent des pancartes d'appui à Funes que les gardes présidentiels s'empressèrent de faire retirer. Les policiers qui veillaient sur le président auraient reconnu un de leurs collègues policiers parmi les partisans du FMLN. Le lundi suivant, ce policier aurait été capturé par la garde présidentielle qui l'aurait masqué, ligoté et transféré à San Salvador pour le torturer et l'abandonner sur un banc de parc. Une requête pour faire la lumière sur cet incident aurait été déposée à la commission sur les droits humains mais la direction de l'Assemblée aurait rejeté la demande, avec comme justification qu'elle n'était pas faite conformément à la procédure (Amaya Menjívar, 2008).

Dans un contexte de démocratie délégative et d'État non autonome, les politiques publiques sont déconnectées d'une large partie de la population. Ici, il est intéressant de revenir à l'idée d'État-segment de Grenier (1994) au sein duquel les relations de pouvoir ne sont que verticales, vers le pouvoir exécutif, et où l'absence d'organisations solides – autres que les partis politiques – rend improbable la construction de relations horizontales entre les institutions et entre les divers secteurs de la société. De plus, puisque les partis politiques sont les organisations sociales les plus puissantes de la société, le dialogue sur les enjeux sociaux passe par le filtre idéologico-partisan qui en appauvrit la substance.

Enfin, l'État et la société ne se connaissent souvent qu'à travers le prisme de médias sensationnalistes dont la mission n'est pas de faire valoir la complexe réalité (Carranza, 2008)³⁹. L'absence d'organisations capables de faire contrepoids au groupe qui monopolise l'exécutif limite encore davantage la probabilité pour l'État de voir ses relations avec la société s'améliorer et devenir, ultimement, un État doté d'autonomie ancrée et capable de générer des politiques publiques efficaces.

4.3 PNC SALVADORIENNE ET POLICE MODERNE

Les notions exposées dans la section précédente illustrent les lacunes relatives à l'adoption des politiques de sécurité publique. Dans la présente section, je reprends les réflexions de Frühling (2001 : 40-45) sur la police moderne et j'illustre en quoi la PNC salvadorienne manque à ces critères. Ici, il s'agit d'aller observer les politiques de sécurité en aval, autrement dit, la manière dont elles sont appliquées.

J'ai dû choisir parmi plusieurs notions relatives à la PNC, celles qui servaient le mieux mon propos. Je ne pourrai donc pas mettre l'accent sur les exécutions extrajudiciaires ou les disparitions qui font de la PNC l'institution la plus fréquemment dénoncée à la PDDH

³⁹ Référence faite aux chaînes télévisées *Teledós* (canal 2) et *Canal Cuatro*.

(*Revista Proceso*, 2007 d :13). Cependant, il est important de garder en tête que les dénonciations dont font l'objet la PNC sont plus variées que celles présentées ici.

Suite à ces réflexions, il sera possible d'affirmer que même si les mécanismes institutionnels étaient conformes aux critères d'Evans sur les capacités de l'État, dans la pratique, sans des changements profonds au sein de la PNC, les politiques de sécurité publique demeureraient inefficaces.

4.3.1 PNC et police publique

Pour Frühling (2001 : 40-45), pour être qualifiée de moderne, la police doit être publique, autrement dit financée et dirigée par les institutions publiques et civiles et servir les citoyens sans discrimination. Selon les données recueillies au Salvador, 1) le fonctionnement de la PNC est effectivement assuré par l'État et 2) elle est dirigée par des civils, c'est-à-dire des hommes qui ne sont pas issus de l'institution militaire.

Pour ce qui est de servir les citoyens sans discrimination, les données montrent un écart entre la PNC et le modèle de Frühling. Les actions de la PNC ne sont pas publiques dans le sens où ses actions ne sont pas orientées vers l'ensemble de la société. Selon les données récoltées, l'institution policière agit de façon discriminatoire, servant seulement une partie de la société.

En faisant référence aux lois *Mano Dura* et (2003, 2004), à la loi contre le crime organisé (2006), à celle contre les actes de terrorisme (2006) et aux réformes faites au Code pénal juvénile, le procureur adjoint de la PDDH (Salazar Flores, 2008) affirmait qu'elles n'ont fait autre chose que de légaliser une pratique qui avait cours depuis longtemps à la PNC, c'est-à-dire la « démonisation » de la jeunesse. Comme mentionné auparavant, ces plans, lois et réformes sont autant de mesures qui permettent à la PNC de jouir d'un grand pouvoir discrétionnaire. C'est, selon le Subcomisionado Cáceres Rivas (2008), par des « captures préventives » que la police les opérationnalise. Ces captures d'individus, sans enquête préliminaire, s'effectuent à partir d'un repérage par profilage.

En parlant du climat de panique provoqué par l'« épidémie d'homicides » en 2001, le Subcomisionado Cáceres Rivas (2008) explique ces captures préventives en disant qu'alors, on devait répondre rapidement à la menace, mais que d'abord, il fallait connaître le phénomène. Cependant, il admet que depuis 2001, les mesures appliquées sur le terrain sont les mêmes (Cáceres Rivas, 2008). La méthode de « capture préventive » perdure encore aujourd'hui, faisant fi de la présomption d'innocence, et ce, même si le phénomène est désormais connu.

Il est possible de dire que la PNC agit de façon discriminatoire en ce qu'elle capture des suspects selon une technique de profilage ciblant la jeunesse marginale. Les captures, qualifiées de harcèlement par les populations les plus fréquemment visées, sont quotidiennes et durent depuis des années (A., 2008; Gaviria, 2008, Ramírez, 2008).

Selon le Subcomisionado, la capture de suspects demeure la principale stratégie de la PNC pour opérationnaliser les politiques de sécurité publique, car ainsi elle peut constituer un registre permettant de « suivre les délinquants » (Cáceres Rivas, 2008). Mais, parmi les suspects que la PNC détient sans enquête préliminaire figurent des étudiants mobilisés, des travailleurs des zones paupérisées, des intervenants de rue, des jeunes sans histoire, des journalistes⁴⁰ et d'autres qui affichent, sur la rue, des comportements qu'on dit « prédélinquants » (Lara Fernández, 2008)» comme l'état d'ébriété ou le fait d'uriner dans la rue.

Le Subcomisionado (Cáceres Rivas, 2008) explique qu'après la capture, la PNC et la *Fiscalía* disposent de 72 heures pour recueillir de l'information sur le suspect et essayer de relier le détenu à des crimes passés encore non résolus – c'est-à-dire 95 % des délits (Faux, 2006). La *Fiscalía* doit présenter des preuves suffisantes si elle désire prolonger la détention au-delà des

⁴⁰ À titre anecdotique, je souligne que deux journalistes, Sergio Arauz et César Castro Fagoaga ont été arrêtés et détenus en octobre 2007. On les arrêta pour association illicite alors qu'ils étaient avec un autre individu dans une taverne de mauvaise réputation à San Salvador. On les libéra après 72 heures sans accusation. Voir l'article de César Castro Fagoaga : <http://archive.laprensa.com.sv/20071118/enfoques/921758.asp>

72 heures permises – faute de preuve, on relâche les suspects presque systématiquement. Le Subcomisionado croit toutefois en l'efficacité de l'opération, « puisque lors de la prochaine arrestation du jeune, la PNC le connaîtra déjà et pourra mieux documenter son cas (Cáceres Rivas, 2008) ». C'est donc à partir de ce registre que les enquêtes criminelles commencent. Autrement dit, les enquêtes débutent, plutôt que de s'achever, par la capture de suspects.

À ce propos justement, le député Kattán Milla (2008: 5) du CD dénonce une nouvelle réforme au code pénal juvénile qui permet désormais que soient conservées les archives policières concernant les détenus mineurs pour lesquels aucune charge n'a été retenue. Pour le procureur adjoint à la PDDH (Salazar Flores, 2008), cette réforme augmente le pouvoir discrétionnaire de la PNC, contrevient au respect de la présomption d'innocence, et aux droits de l'enfance (ONU, 1994).

À titre d'exemple d'une opération de capture massive, je cite celle de 126 suspects en janvier 2008. C'est lors d'une veille funéraire que l'opération a lieu (Cáceres Rivas, 2008). On retient des charges pour seulement trois d'entre eux, les 123 autres sont libérés après 72 heures (Kattán Milla, 2008: 8).

Pour résumer, les captures s'effectuent à partir de critères discriminatoires, la détention est arbitraire et l'utilisation d'archives concernant l'arrestation d'innocents au regard de la justice va à l'encontre de la Convention sur les droits de l'enfant que le Salvador a ratifiée (ONU, 1994). L'agir « non publique » de la PNC, l'inefficacité de ses méthodes et les procédures qu'elle liquide alimentent la méfiance de la société envers l'État et compromettent l'instauration d'un dialogue.

4.3.2 PNC et police professionnelle

Pour que la police soit moderne au sens de Frühling (2001: 40-45), elle doit être professionnelle, c'est-à-dire être relativement autonome de la sphère politique, et ce, sans

tomber dans un corporatisme d'isolement. Selon les propos recensés au cours de mes entrevues, la PNC serait plutôt politisée (Almendáriz Rivas, 2008; Amaya Menjívar, 2008; Artiga-González, 2008).

Pour le député Amaya Menjívar (2008: 7) il s'avère évident que la haute hiérarchie policière partage le même monde que le pouvoir exécutif. Ici, je rappelle que l'ex-directeur de la PNC, Rodrigo Ávila, est celui qui fait campagne pour la présidentielle de 2009 sous la bannière d'ARENA.

Le colonel Almendáriz Rivas (2008) du PCN, affirme aussi que la PNC est politisée; mais à la différence d'Amaya Menjívar, il croit que la PNC tente de contenter tant ARENA que le FMLN. Pour le colonel, la PNC cherche, plutôt que de faire son travail, à éviter d'être critiquée par l'un ou l'autre des camps politiques. Selon lui, les directeurs de la PNC ne sont pas des policiers de carrière et n'adhèrent pas aux principes de la doctrine policière⁴¹, ce qui déteindrait sur l'ensemble de l'institution policière.

Amaya Menjívar (FMLN) et Almendáriz Rivas (PCN) n'ont certes pas la même compréhension de la politisation de la PNC, mais que le l'institution soit vulnérable à l'influence d'ARENA ou à celle à la fois d'ARENA et du FMLN ne fait pas de différence pour mon propos. En effet, si les actions de la PNC sont redevables à un camp politique, ou aux deux, ses pratiques et sa doctrine s'en trouvent modifiées.

⁴¹ Il cite comme exemple le cas de Ricardo Meneses, un policier de carrière que l'on nomma directeur PNC. Selon le colonel (Almendáriz Rivas, 2008), le politique aurait voulu le manipuler, ce qu'il refusa. Ce serait pour cette qu'on lui aurait retiré sa charge.

4.3.3 PNC et police spécialisée

Pour que la PNC revête un caractère de moderne selon Frühling, elle doit agir selon sa doctrine. Autrement dit, son fonctionnement doit être conforme à son champ de spécialité qui est, à la différence de l'armée qui cherche à annihiler son ennemi, de travailler en collaboration avec la population plutôt qu'en confrontation avec elle (Frühling Ehrlich, 2001).

D'abord je rappelle que la police a travaillé en collaboration avec l'armée pour mettre à exécution le *manodurismo* (UNHCR, 2006). De plus, les plans *Mano Dura* (2003) et *Súper Mano Dura* (2004) sont essentiellement répressifs et visent, selon les propos du président à « régler le problème de la délinquance en 100 jours ⁴² ». Nous sommes ici près de l'idéologie militaire qui cherche à frapper fort pour éliminer l'ennemi rapidement afin de contenir son influence.

Les méthodes employées par la PNC et présentées dans ce chapitre montrent qu'elle agit comme si l'insécurité justifiait un état de siège et la suspension des droits et libertés. Ici, il est possible de reconnaître le modèle de sécurité publique autoritaire décrit par Kinkaid (2000). Il ne cadre pas avec une police qui chercherait à gagner le respect de la population, sa confiance et ultimement, sa collaboration. Ainsi, la PNC serait davantage militarisée que spécialisée.

Enfin, le manque de ressources est une lacune transversale aux trois critères de Frühling. La PNC n'a pas accès à une technologie adéquate pour mener ses enquêtes, et ses effectifs sont mal payés et mal entraînés. Corollairement, le député Lara Fernández (2008) souligne que les preuves présentées par la police sont rarement scientifiques, donc facilement réfutables, que la police est corrompue et agit envers la population de manière offensive plutôt que défensive.

⁴² « Acabar con la delincuencia en 100 días ».

La liste des ressources manquantes à la PNC est longue et je n'en citerai que quelques exemples. Au chapitre des ressources utiles aux opérations, le Subcomisionado Cáceres Rivas (2008) mentionne que les équipements doivent être renouvelés. Les ordinateurs, de même que les véhicules, sont désuets et un hélicoptère – ayant servi au Vietnam selon lui – doit être remplacé. Ce que le Subcomisionado (2008) déplore le plus à ce titre est une injection ponctuelle de fonds, sans assurance de financement à long terme. Il prend l'exemple du *Fideicomiso*, qui a permis un investissement massif, mais qui n'est pas soutenu. Cela s'avère problématique puisque le travail policier est quotidien (Cáceres Rivas, 2008). Le colonel Herrarte Rivas (2008) du PDC va dans le même sens et mentionne, au sujet du manque de véhicules, que dans certaines villes, la PNC doit les emprunter à des particuliers.

En ce qui a trait aux enquêtes, comme je l'ai mentionné à plusieurs reprises, elles sont trop nombreuses pour la capacité réelle de la PNC à les mener⁴³. Pour expliquer la congestion dans les unités d'enquête, le Subcomisionado Cáceres Rivas (2008) souligne que, bien entendu, les besoins sont plus grands que les ressources disponibles. Néanmoins, pour lui, l'engorgement est aussi dû aux tâches connexes qui incombent, malgré elle, à la PNC. À ce sujet, il explique que la population fait appel à la police pour des problèmes qui ne sont pas de son ressort. Il raconte que c'est à la PNC que l'on demande assistance lorsqu'il y a un incendie, une dispute entre voisins ou bien lorsqu'un accouchement doit être pratiqué. Il déplore que le citoyen en appelle à « ses hommes » pour ce genre de tâches qui débordent largement le cadre de leurs attributions.

Je souligne que selon les données recueillies, cet appel à la PNC est souvent plus attribuable à l'absence de services publics disponibles pour la population qu'à une réelle relation de confiance entre elle et la société. Quoique la population en général n'ait pas en haute estime son organe policier, elle peut toutefois y faire appel dans certaines circonstances. Ceci montre que la PNC salvadorienne jouit d'une relative considération de la part de la population en comparaison, par exemple, avec la police guatémaltèque qui est reconnue pour être complètement corrompue et dangereuse (Demoscopía, 2007: 85-94).

⁴³ Je souligne que le même problème touche les pénitenciers qui sont surpeuplés et inadéquats.

Une autre lacune selon les personnes interviewées, est la formation continue (Almendáriz Rivas, 2008; Cáceres Rivas, 2008; Lara Fernández, 2008). Pour Lara Fernández (2008), une des graves conséquences de ce manque d'investissement dans la formation et l'éducation réside dans le fait que même si les plans stratégiques et les lois changent, les policiers ne sont pas formés pour agir en conséquence. Donc, même si des modifications sont apportées aux plans stratégiques et aux lois, la probabilité est faible qu'elles soient opérationnalisées sur le terrain.

Pour le colonel Almendáriz Rivas (2008) du PCN, ce manque de formation vient affaiblir une police déjà mal préparée. Pour l'illustrer, je reprends les propos du Subcomisionado Cáceres Rivas (2008). Il affirmait « qu'une meilleure formation permettrait d'expliquer aux policiers l'importance de réagir proportionnellement à la force qui leur est opposée, de leur enseigner à, d'abord tenter le dialogue, puis, s'ils voient que l'individu est agressif, à lui comprendre que leurs instruments leur permettent de se défendre; ensuite, que si l'individu a un objet contondant, eux, les policiers, ont leur bâton pour le neutraliser; enfin, que si l'individu est armé et agressif, la police doit chercher à causer le moins de lésions possible pour le neutraliser (Cáceres Rivas, 2008) ». Par ces propos, le Subcomisionado vient confirmer ce qui a été avancé précédemment, que la PNC travaille de façon offensive plutôt que défensive.

En somme, dans ce chapitre, j'ai montré qu'en amont, des facteurs propres à l'État déterminent un processus décisionnel aux nombreuses lacunes quant aux critères d'Evans (1995). Ensuite, j'ai exposé les données montrant que la PNC agit de façon discriminatoire, est politisée et non spécialisée.

Ce chapitre a fait ressortir l'écart existant entre la PNC actuelle et ce qu'elle devait être d'après les Accords de Chapultepec. Cela met en évidence la difficulté pour une institution de se modifier lorsque la structure qui la supporte demeure à toute fin utile inchangée. Ce chapitre montre donc qu'il est peu probable qu'une réduction du taux de criminalité passe par

l'application, de la part de la PNC, de politiques de sécurité publique formulées par une démocratie délégative et un État sans autonomie ancrée.

CONCLUSION

Ce mémoire couvre un large éventail de notions. Considérant le peu d'études scientifiques réalisées sur le sujet, je crois avoir atteint mes objectifs. D'abord, en utilisant le Salvador comme étude de cas, j'ai documenté une problématique spécifique peu observée en science politique : la relation entre les politiques de sécurité publique et les institutions étatiques. Aussi, j'ai su adapter à l'étude d'un petit pays, le Salvador, des théories et concepts créés pour étudier les grands pays latino-américains. Cette adaptation est pertinente puisqu'un petit territoire amène notamment une proximité politique relative entre l'individu et les institutions politiques.

Des analyses plus spécifiques sur le sujet pourraient désormais être entamées. Notamment, il serait intéressant d'étudier les caractéristiques du système salvadorien – polarisation politique, système et discipline de partis, etc. – et de dégager celles qui ont le plus d'impact sur les politiques publiques. Une telle analyse pourrait permettre de hiérarchiser par ordre d'importance chacune des dimensions présentées et de proposer un modèle de relations causales entre les indicateurs et les caractéristiques propres au régime, à la société et aux institutions salvadoriennes.

Par ce mémoire, je souhaitais établir un lien entre les concepts de démocratie délégative (O'Donnell, 1994), d'autonomie ancrée (Evans, 1995) et de police moderne (Frühling, 2001). Pour illustrer plus concrètement mon propos, j'ai eu recours à des concepts secondaires qui

permettaient de les opérationnaliser pour le cas salvadorien. L'analyse a montré que, lorsqu'appliqués à l'adoption et à l'application des politiques de sécurité publique salvadoriennes, ces trois concepts contribuent à expliquer leur inefficacité à réduire le taux de criminalité. J'ai soutenu que cette inefficacité relève de deux dynamiques : 1) celle de politiques générées par un État sans autonomie ancrée et gouverné selon les mécanismes de la démocratie délégative et 2) celle d'une police aux nombreux manquements quant à son fonctionnement, sa doctrine et sa direction.

Ainsi, à la lumière de ce qui précède, il est possible d'affirmer que l'incapacité des politiques de sécurité publique à réduire le taux de criminalité peut être expliquée par l'hyperprésidentialisation du pouvoir décisionnel, le manque d'autonomie ancrée de l'État et une police politisée, militarisée qui, de plus, manque de ressources.

J'ai aussi voulu montrer que les politiques publiques sont le produit d'un système. Ce système est constitué d'institutions politiques reflétant les structures sociopolitiques et les dynamiques de pouvoir présentes dans la société. Comme l'a démontré le chapitre 3, l'État salvadorien s'est construit au gré des aspirations de l'élite qui l'a façonné. Sa structure et ses institutions sont dès lors orientées vers le service d'intérêts particuliers.

Cette démonstration visait à mettre en évidence le fait que les politiques publiques actuelles, notamment celles de sécurité, émanent de l'ensemble de la structure étatique et non simplement d'un parti politique. Il est alors possible d'avancer qu'en l'absence d'un changement structurel qui concernerait les relations sociopolitiques et les structures sociales, l'État continuera de générer des politiques publiques inefficaces. De la même façon, sans une volonté politique de faire de la PNC une police moderne, les politiques de sécurité pourraient demeurer inefficaces même si elles étaient adoptées de façon consensuelle.

En somme, le Salvador est un État politisé (Chalmers, 1977: 26) en ce que les actions qu'il entreprend ne sont pas le résultat de procédures routinières dont l'application est mécanique et garante d'un certain ordre politique. Il est pertinent de reprendre l'idée de l'*État politisé* de

Chalmers (1977) puisqu'il montre que depuis l'étude des démocraties électorales des années 1960 et celle des régimes B.A., peu de choses ont changées. Dans cet État politisé, la conduite de politiques réactives de court terme est toujours possible, contrairement à l'État institutionnel où cette attitude n'est permise qu'en période de crise profonde (Chalmers, 1977 : 26).

Au regard de ces conclusions, la perspective d'une victoire du FMLN lors des élections présidentielles de mars 2009 n'annonce pas nécessairement des politiques de sécurité publique plus efficaces.

Si l'État demeure capturé par un groupe qui utilise à son avantage les institutions, si le système de partis demeure aussi polarisé et que l'opposition adopte un comportement semi-loyal et semi-responsable, fort est à parier que le modèle de sécurité publique demeurera majoritairement répressif. En effet, dans ces circonstances, le nouvel exécutif pourrait tenter d'exercer son pouvoir en excluant celui des autres acteurs, de la même façon qu'ARENA le fait. La démocratie délégative et l'absence d'autonomie ancrée continueraient alors de compromettre l'efficacité des politiques publiques.

D'après la présente analyse, c'est seulement à la suite de plusieurs événements politiques marquant une rupture historique – comme l'élection du FMLN pourrait en être une – que les institutions et la société pourront construire un État à la fois autonome et ancré dans sa société. Les politiques publiques pourront alors aspirer à atteindre les objectifs pour lesquels elles sont élaborées et appliquées; elles seront efficaces.

En outre, si la société salvadorienne s'organisait davantage elle pourrait entamer un dialogue avec l'État. Ses organisations et mouvements sociaux gagneraient à se professionnaliser pour être aptes à l'action sans être récupérés par l'un des grands partis politiques. Si les partis politiques perdent leur hégémonie en tant qu'organisations les plus puissantes, la naissance de nouveaux pôles de pouvoir est possible. Une multiplication de ces pôles pourrait permettre, à long terme, d'horizontaliser les rapports de pouvoir. Un pouvoir plus diffus

modifierait les structures sociales et politiques. Celles-ci teinteraient les institutions et ultimement les politiques publiques, notamment celles de sécurité.

En conclusion, il est certain que le Salvador devra traverser plusieurs ruptures et reconstructions politico-sociales pour que son État devienne plus autonome et plus ancré dans sa société. L'avènement d'un tel État, géré par un régime de démocratie représentative, ne demeure pour le moment qu'une utopie. C'est néanmoins à la réaliser que les acteurs politiques et la société salvadorienne doivent s'attacher.

ANNEXES

LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

POLITICIENS

ALMENDÁRIZ RIVAS, Coronel José Antonio. Député du PCN. Relator de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad y Secretario de la Junta directiva, Édifice legislativo, San Salvador, 5 février 2008.

AMAYA MENJÍVAR, Herberth. Député du FMLN, membre de la Comisión de Defensa de Derechos humanos, Édifice legislativo, San Salvador, 25 février 2008.

BONILLA BONILLA, Blanca Flor. Député du FMLN, membre de la Comisión política, Édifice legislativo, San Salvador, 14 février 2008.

CHICAS ARGUETA, Darío Alejandro. Député du FMLN, membre de la Comisión de Defensa de Derechos humanos, Édifice legislativo, San Salvador, 13 février 2008.

HERRARTE RIVAS, Coronel Carlos Rolando. Député du PDC. Jefe de Fracción legislativa, Comisión de Defensa, Édifice legislativo, San Salvador, 13 février 2008.

KATTÁN MILLA, Oscar Abraham. Député du CD, membre de la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, Comisión des Asuntos municipales, Comisión de Legislación et Puntos constitucionales, Édifice legislativo – Salle de presse, San Salvador, 24 janvier 2008.

LARA FERNÁNDEZ, Benito Antonio. Député du FMLN, la Comisión de Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, Comisión de Legislación et Puntos constitucionales, Édifice legislativo, San Salvador, 5 février 2008.

MARROQUÍN MEJÍA, Mario. Député d'ARENA et sous-chef de fraction, membre de la Comisión financiera, Comisión de economía y agricultura, Édifice legislativo, San Salvador, 12 février 2008.

ROMERO RODRÍGUEZ, Alberto Armando. Député d'ARENA, membre de la Comisión de Reformas electorales y constitucionales, Directeur d'ARENA pour le département de Cuscatlán, Édifice legislativo, San Salvador, 12 février 2008.

ZAMORA, Rubén. Membre du Conseil national du CD, ex candidat à la présidence pour le FMLN (1994), à son domicile, San Salvador, 11 janvier 2008.

MEMBRES D'ORGANISATIONS

A. Coordinatrice de la division des droits humains de Homies Unidos, Bureaux de HU, San Salvador, 14 février 2008.

ARTIGA-GONZÁLEZ, Álvaro. Profesor-Director de la Maestría en Ciencias políticas de la Universidad centroamericana, Departamento de Ciencias Sociales, UCA, San Salvador, 30 janvier 2008.

CÁCERES RIVAS, Subcomisionado Vladimir Alberto. Jefe División Policía de Turismo de la PNC, ex-jefe de la PNC de San Salvador, Oficina de División de Turismo de la PNC, San Salvador, 22 janvier 2008.

CARRANZA, Josué (IDHUCA). Analyste de la IDHUCA, Étudiant à la maîtrise en Science politique, Ex-analyste à la revue Progreso, Centro de Formación de la IDHUCA, San Salvador, 16 janvier 2008.

GAVIRIA, Luís Romero (Panza loca). Directeur de l'organisation Homies Unidos, Bureaux de HU, San Salvador, 7 février 2008.

QUINN, Alan. Représentant de l'OCAVI au CNSP, Mandataire du CECI au Salvador, Bureaux du CNSP, Centro de Gobierno, San Salvador, 15 janvier 2008.

RAMÍREZ, Edgar. Coordinateur de la division de l'éducation de Homies Unidos Bureaux de HU, San Salvador, 14 février 2008.

SALAZAR FLORES, Luís Enrique. Procurador Adjunto de la Niñez y la Juventud au PDDH, Bureaux du PDDH, Edificio AMSA, San Salvador, 21 février 2008.

SOLÓRZANO, Carlos. Coordinador nacional de Unidades Juveniles au PDDH, San Salvador, 21 février 2008.

CERTIFICAT D'ÉTHIQUE

Université du Québec à Montréal
Demande d'approbation éthique d'un projet de recherche
(Département de science politique)

INFORMATIONS GÉNÉRALES

Nom de l'étudiante : Raphaëlle Beauregard

Titre du mémoire : *État démocratique et autonome : Sur les politiques de sécurité publique du Salvador*

Directeur du mémoire : Julián Durazo-Herrmann

MÉTHODES ET PROCÉDURES DE RECHERCHE

1- Les tâches effectuées sur le terrain

D'une part, lors de ma recherche terrain au Salvador, j'effectuerai des entrevues semi-dirigées individuelles. Ces entrevues se tiendront au bureau des interviewés ou d'autres locaux choisis par eux. Je ne leur offrirai pas de compensation monétaire.

D'autre part, je profiterai de mon séjour pour prendre connaissance des documents gouvernementaux qui concernent le processus législatif relatif aux questions de sécurité et ce, selon les restrictions qui conditionnent la consultation des dits documents publics.

2- La transmission des résultats

Je compte transmettre les conclusions de ma recherche aux sujets rencontrés qui en feront la demande. Je pourrai aussi leur préciser lesquels, parmi leurs propos, j'ai retenu dans mon analyse.

PROCESSUS DE RECRUTMENT DES SUJETS

Les critères de sélection de nos sujets sont d'abord l'accessibilité, le consentement à m'accorder une entrevue et l'expertise sur la problématique de sécurité publique au

Salvador (ex : députés, ministres, chefs de police, policiers en fonction et à la retraite, consultants sur les questions de sécurité, organisations s'intéressant aux questions de sécurité publique etc.). Les questions que nous souleverons au cours des entretiens seront différentes selon le sujet interviewé. C'est pourquoi aucun questionnaire n'est ici présenté. Nous comptons communiquer avec nos sujets en personne, par courriel et par téléphone.

ANONYMAT ET CONFIDENTIALITÉ DANS LE TRAITEMENT ET LA DIFFUSION DES RÉSULTATS

Nous souhaitons procéder à un enregistrement sonore des entrevues que nous effectuerons afin d'en tirer le maximum d'information et aussi de m'assurer de reprendre correctement les propos de mes sujets. Cependant, nous offrirons aux sujets interviewés que leur entrevue soit de caractère non-attributif, non-nominatif. Dans ce cas nous respecterons leur désir d'anonymat. Aussi, si le sujet refuse de répondre à certaines questions ou s'il ne souhaite pas que l'entretien ne soit enregistré, nous nous plierons à ses exigences.

CONSENTEMENT

Étant donnée la culture politique du Salvador, nous ne demanderons pas aux sujets interviewés de signer des formulaires de consentement, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur leur réponse et leur ouverture. Par contre, je leur demanderai leur consentement de façon orale, à l'aide du formulaire ci-joint. Ainsi, ils seront à même de comprendre la nature de notre recherche, les informations que nous cherchons à recueillir et l'usage que nous ferons des données qu'ils nous transmettent.

FORMULAIRE DE CONSENTEMENT



Raphaëlle Beauregard
raphbeu@hotmail.com

Département de Science Politique
Études de cycle supérieur
Université du Québec à Montréal (UQAM)
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal, QC, H3C 3P8
Canada
Tél. : (514) 987-4141
dept.sc.politiques@uqam.ca

Asunto: Tesis de maestría de Raphaëlle Beauregard

5 de diciembre 2007

A quien corresponda,

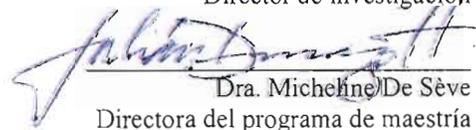
Por este medio certificamos que Raphaëlle Beauregard, estudiante de la maestría en Ciencias Políticas en nuestra institución, beneficia de todo nuestro apoyo y confianza para llevar a cabo, bajo la supervisión del Doctor Julián Durazo-Herrmann, la investigación para su tesis de maestría, cuyo título provisional es "État autonome et démocratique: les politiques de sécurité publique salvadoriennes". En ella, la señorita Beauregard busca entender los procesos de elaboración y aplicación de políticas en materia de seguridad pública que han tenido lugar en El Salvador entre 2000 y 2006.

La señorita Beauregard precisa de su amable colaboración para la buena marcha de su investigación. Por ello, le rogamos que, en la medida de lo posible, le facilite el acceso a los documentos y archivos bajo su resguardo que sean relevantes para su tema de investigación. También le agradeceremos encarecidamente su ayuda en la obtención de entrevistas con actores claves y expertos en la materia para poder entender mejor el fenómeno estudiado. Este proceso está reglamentado por nuestra universidad y la señorita Beauregard posee todos los certificados de ética necesarios.

Si usted desea mayor información acerca de este proyecto de investigación, por favor no dude en pedírselas a la investigadora o en contactarnos directamente vía correo electrónico.

En nombre de la Universidad de Québec en Montréal, le agradecemos el apoyo que le brinde a la señorita Beauregard y nos despedimos de usted con nuestros mejores deseos para el año nuevo.

Dr. Julián Durazo-Herrmann
Director de investigación



Dra. Micheline De Sève
Directora del programa de maestría



CONSENTEMENT

Étant donnée la culture politique du Salvador, nous ne demanderons pas aux sujets interviewés de signer des formulaires de consentement, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur leur réponse et leur ouverture. Par contre, je leur demanderai leur consentement de façon orale, à l'aide du formulaire ci-joint. Ainsi, ils seront à même de comprendre la nature de notre recherche, les informations que nous cherchons à recueillir et l'usage que nous ferons des données qu'ils nous transmettent.

Lu et approuvé au nom du S.C.E

Ma chère sœur

directrice des études de maîtrise

Lu et approuvé par le directeur de recherche
Julian Dominguez

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

MONOGRAPHIES ET CHAPITRES DE LIVRES :

- Agüero, Felipe. 1998. «Conflicting Assessments of Democratization: Exploring the Fault Lines». In *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*, Felipe Agüero et Jeffrey Stark, p. 1-21. Miami: North-South Center Press.
- CEJIL. 2006. «Impunidad impera en El Salvador». Costa Rica. En ligne. <<http://www.cejil.org/comunicados.cfm?id=740>>.
- Centre international pour la Prévention de la Criminalité. 2008. *Rapport international, Prévention de la criminalité et sécurité quotidienne : Tendances et perspectives*. Manon Jendly, Valérie Sagant et Margaret Shaw. Montréal: 272 p. En ligne : <http://www.crime-prevention-intl.org/filebin/Documents%20ajouts%202008/Rapport%20recueil%20francais%20espagnol/Rapport_international.pdf>
- Chalmers, Douglas (comp.). 1977. «The Politicized State in Latin America». In *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, James M. Malloy, p. 23-45. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Consejo Nacional de Seguridad Pública. 1997. *Proyecto para el Fortalecimiento y Desarrollo de la Función de Investigación Criminal*. San Salvador: 30 p. En ligne : <http://www.ocavi.com/docs_files/file_125.pdf>.
- Comunidad segura. 2004. *ONU pide derogar Ley Antimaras de El Salvador*. En ligne. <<http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/10968>>. Consulté le 5 novembre 2008.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía, Participación y oposición*. Buenos Aires: Editorial Rei.
- Dalton, Roque. 1989. *El Salvador, Monografía*. San Salvador: UCA editores, 217 p.
- Daunais, Jean-Paul. 2003. «L'entretien non directif». In *Recherche sociale, de la problématique à la collecte de données*, Benoît Gauthier, p. 273-293. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.

- Demoscopia S.A., 2007. *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica, Hallazgos de un estudio integral*. San José: Agencia sueca de cooperación internacional para el desarrollo, 120 p.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn et Juan Linz (comp.). 1999. «Politics, Society, and Democracy in Latin America». In *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz et Seymour Martin Lipset, p. 1-70. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publisher.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy, States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press, 336 p.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol. 1985. «On the Road toward a More Adequate Understanding of the State». In *Bringing the State Back In*, Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol, Cambridge: Cambridge University Press, 406 p.
- Faux, Frédéric. 2006. *Les Maras, gangs d'enfants: Violences urbaines en Amérique centrale*. Paris: Éditions Autrement, 145 p.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho. 1998. *Informe Seguridad Pública y Derechos Humanos, El Salvador 1997*. Ediciones FESPAD: 105 p.
- Frühling, Hugo. 2001. «Las reformas policiales y la consolidación democrática en América latina». In *El desafío democrático de México, seguridad y estado de derecho*, Arturo Alvarado et Sigrid Arzt, p. 37-65. México: El Colegio de México.
- Garretón, Manuel Antonio. 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman, 220 p.
- Gramsci, Antonio. 1974. *Écrits politiques*. Paris: Gallimard, 462 p.
- Grenier, Yvon. 1994. *Guerre et pouvoir au Salvador: Idéologies du changement et changement idéologique*. Sainte-Foy : Les Presses de l'Université Laval, 348 p.
- Immigration and Refugee Board of Canada. 2006. *El Salvador: Crime in El Salvador; government actions to fight crime, including crime linked to gangs (maras); international co-operation to fight crime, including gang-related crime*, (April 2006). En ligne.
<<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f147a32f.html> >. Consulté le 5 novembre 2008.
- Instituto universitario de Opinión pública. 2008. *Encuesta de evaluación del cuarto año de Antonio Saca, Asamblea Legislativa y Alcaldías: Consulta de opinión pública de mayo de 2008*. San Salvador: 165 p. En ligne.
<<http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2008/Informe116.pdf>>.

- Ladutke, Lawrence Michael. 2004. *Freedom of Expression in El Salvador, The Struggle for Human Rights and Democracy*. Jefferson: North Carolina: McFarland & Company, 263 p.
- Laperrière, Anne. 1997. «Les critères de scientificité des méthodes qualitatives». In *La recherche qualitative : enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Boucherville: Gaëtan Morin, p. 365-389.
- Lemieux, Vincent. 2002. *L'étude des politiques publiques, les acteurs et leur pouvoir*. Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 195 p.
- Linz, Juan. 1978. «Crisis, Breakdown, and Reequilibration». In *The Breakdown of Democratic Regimes*, Juan Linz et Alfred Stepan, p. 3-124. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Méndez, Juan. E. 2001. «Reflexiones sobre la consolidación democrática y las garantías ciudadanas en América latina». In *El desafío democrático de México, seguridad y estado de derecho*, Arturo Alvarado et Sigrid Arzt, p. 7. México: El Colegio de México.
- O'Donnell, Guillermo. 1988. *Bureaucratic Authoritarianism, Argentina 1966-1973 in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press, 338 p. En ligne. <<http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft4v19n9n2/>>.
- Organisation des Nations Unies. 1992. *Acuerdos de Chapultepec*. Secretario General de las Naciones Unidas: 81 p.
- Organisation des Nations Unies. 1994. *Los Derechos del Niño, Situación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Informe del Secretario General. Consejo Económico y Social. En ligne. <<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/42490acaa4abb76b80256719005d4c7e?Op=opendocument>>.
- Organisation mondiale de la santé. 2002. *Rapport mondial sur la violence et la santé*, résumé: 52 p. En ligne. <http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/summary_fr.pdf>.
- Oxhorn, Philip D. et Graciela Ducatzenzeiler 1998. *What Kind of Democracy? What Kind of Market?: Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park, Pa: Pennsylvania State University Press, 270 p.
- PNUD. «s. d.» *Indicadores sobre violencia en El Salvador*. Programa Sociedad sin Violencia, PNUD (El Salvador): 53 p En ligne. <http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/indicadores_primera_parte.pdf>.

- Powell, Walter W. et Paul DiMaggio. 1991. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 478 p.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 370 p.
- Stepan, Alfred C. 1988. *Rethinking military politics, Brazil and the Southern Cone*. Princeton: Princeton University Press, 160 p.
- Weber, Max. 1995 [1922]. *Économie et société*. Paris: Presses pocket, 407 p.
- Wood, Elizabeth Jean. 2005. *Forging Democracy from Below, Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*. New York: Cambridge Press University, 247 p.

MÉMOIRES ET THÈSES :

- Hernández Galindo, Claudia María. 2005. *Control político de la oposición sobre el gobierno en El Salvador*. San Salvador, Ciencia Política, Universidad Centroamericana, 97 p.
- Rodríguez Rodríguez, Luis Mario. 2005. *La ANEP como grupo de presión en El Salvador*. San Salvador, Ciencia Política, Universidad José Simeón Cañas, 149 p.

PÉRIODIQUES :

Revues scientifiques

2006. «Los «hombres del presidente» contra el Estado salvadoreño: Poderes paralelos colapsan la institucionalidad». *Revista ECA*. vol. 61, no octubre 2006, p. 925-937.
- 2007 a. «Los sucesos de Suchitoto». *Revista Proceso*, no 1248, p. 15-17.
- 2007 b. «La protesta social según ARENA». *Revista Proceso*, no 1249, p. 4-5.
- 2007 c. «Democracia y polarización: el problema de la eficiencia». *Revista Proceso*, no 1255, p. 12-13.
- 2007 d. «Apuntes sobre derechos humanos y policía (I)». *Revista Proceso*, no 1257, p. 13-14.
2007. «Preocupante escenario nacional». *Revista ECA*. vol. 62, no 705, p. 495-501.
2008. «Importancia de los Acuerdos de paz». *Revista Proceso*. no 1274, p. 2-3.

- Amaya Cóbar, Edgardo A. 2007. «Quince años de reforma policial en El Salvador: Avances y desafíos». *Revista Urvio*. vol. 2, FLACSO Ecuador, p. 127-144.
- Bolaños, Manuel Rojas. 2006. «Centroamérica, un giro a la derecha». *Nueva Sociedad*. vol Edición especial, no Elecciones 2005-2006, p. 9.
- Cruz, José Miguel. 2003. «La construcción social de la violencia en El Salvador de la posguerra». *Revista ECA*. vol. 661-662, p. 1149-1171.
- Gómez Pineda, Carlos Emilio. 2004. «Reflexiones sobre la política pública criminal en El Salvador». *Revista ECA*. vol. 668, p. 621-625.
- Hertvik, Nicole. 2002. *El Salvador: le changement de l'intérieur*. Nations Unies. Chronique 3 En ligne.
<<http://www.un.org/french/pubs/chronique/2002/numero3/0302p75.html>>.
- Karl, Terry Lynn. 1990. «Dilemmas of Democratization in Latin America». *Comparative Politics*. vol. 23, no 1, p. 1-21. En ligne.
<<http://links.jstor.org/sici?sici=0010-4159%28199010%2923%3A1%3C1%3ADODILA%3E2.0.CO%3B2-Z>>.
- Karl, Terry Lynn. 1995. «The Hybrid Regime of Central America». *Journal of Democracy*. vol. 6, no 3, p. 14. En ligne.
<http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_democracy/v006/6.3karl.html>.
- Kincaid, A. Douglas. 2000. «Demilitarization and Security in El Salvador and Guatemala: Convergences of Success and Crisis». *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. vol. 42, no 4, p. 39-58. En ligne.
<<http://links.jstor.org/sici?sici=00221937%28200024%2942%3A4%3Cv%3ADASIES%3E2.0.CO%3B2-1>>.
- Kohli, Atul, Peter Evans, Peter J. Katzenstein, Adam Przeworski, Susanne Hoebler Rudolph, James C. Scott et Theda Skocpol. 1995. «The Role of Theory In Comparative Politics, A Symposium ». *World Politics*. vol. 48, no 1 (Oct. 1995), p. 49. En ligne.
<http://muse.jhu.edu/journals/world_politics/v048/48.1kohli.html>.
- Krennerich, Michael. 1993. «El Salvador». In *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe.*, Dieter Nohlen, p. 307-330. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En ligne.
<<http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2052/17.pdf>>.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. «Delegative Democracy». *Journal of Democracy*. vol. 5, no 1, p. 56-69.

Petras, James, et Steve Vieux. 1994. «The Transition to Authoritarian Electoral Regimes in Latin America». *Latin American Perspectives*. vol. 21, no 4, p.5-20.

Articles de journaux

2005. «Aplicación de la ley Combate a las pandillas una mano dura y otra suave». *El Diario de Hoy* (San Salvador), 28 septembre.

2007. «Amnistía Internacional se pronuncia a favor de los detenidos en Suchitoto». *Diario Co Latino* (San Salvador), 14 juillet. En ligne.
<http://www.diariocolatino.com/es/20070714/nacionales/nacionales_20070714_17388/?tpl=69>.

AFP. 2008. «Jueces salvadoreños protestan contra acoso de la Fiscalía». *AFP* (San Salvador), 30 janvier. En ligne.
<<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/24567>>.

Arauz, Sergio, et Carlos Martínez. 2008. «En el cuarto o quinto año de gobierno podría impulsarse la vuelta al colón: Entrevista con Medardo González, coordinador general del FMLN». *El Faro* (San Salvador), 1 octobre. En ligne.
<<http://www.elecciones2009.elfaro.net/Noticias6.html>>.

Baires Quezada, Rodrigo 2008. «Juez sobresee definitivamente a implicados en caso Suchitoto». *El Faro* (San Salvador), 19 de febrero. En ligne.
<http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20080218/noticias5_20080218.asp>.

Castro Fagoaga, César. 2006. «FMLN cambia discurso y condena los hechos de la UES». *El Faro* (San Salvador), 10 juillet. En ligne.
<http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20060710/noticias1_20060710.asp>.

Martínez, Carlos. 2006. «“Efectivamente hay gente que está hablando de la posibilidad de regresar a las armas”». *El Faro* (San Salvador), 10 juillet. En ligne.
<http://www.elfaro.net/secciones/Noticias/20060710/noticias2_20060710.asp>.

Piel, Jean. 2008. «Questions internationales, L'Amérique centrale confrontée à la violence des gangs». Radio France internationale. En ligne.
<<http://www.rfi.fr/Fichiers/MFI/PolitiqueDiplomatie/2476.asp>>.

Salazar, Hernando. 2007. «Receta colombiana contra la inseguridad BBCMUNDO.com». En ligne.
<http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_6232000/6232945.stm>.

Lois et réformes :

1983. Constitución de la República de El Salvador

1997. Código Penal. Corte suprema de Justicia de El Salvador, Asamblea legislativa. Decreto no 1030 En ligne.

<<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/29961fcd8682863406256d02005a3cd4?OpenDocument>>.

2003. Ley Antimaras. Asamblea legistaliva de la Republica de El Salvador. Decreto 154. 1 octubre. En ligne.

<<http://www.elsalvador.org/Economia/Leyes.nsf/0/2b79363884967b8185256dc7005940cb?OpenDocument>>.

2006. Ley contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja. Asamblea legistaliva de la Republica de El Salvador. Decreto 190: 8 p En ligne.

<<http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/2434b8bfaef7e2506257282005b4c15?OpenDocument>>.

2006. Ley Especial contra Actos de Terrorismo Assamblea legislativa. Decreto no 108: 24 p

En ligne. <<http://www.elfaro.net/secciones/Observatorio/20060925/antiterr.swf>>.

Verbatim :

Almendáriz Rivas, José Antonio. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 5 février.

Amaya Menjívar, Herberth. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 25 février

Artiga-González, Álvaro. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 30 janvier.

Cáceres Rivas, Vladimir Alberto. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 22 janvier.

Carranza, Josué. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 16 janvier.

Chicas Argueta, Darío Alejandro. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 13 février.

Herrarte Rivas, Carlos Rolando. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 13 février.

Kattán Milla, Oscar Abraham. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 24 janvier.

Lara Fernández, Benito Antonio. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard, San Salvador, 5 février.

Marroquín Mejía, Mario. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 12 février.

Romero Rodríguez, Alberto Armando. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 12 février.

Salazar Flores, Luís Enrique. 2008. Entrevue réalisée par Raphaëlle Beauregard. San Salvador, 21 février.